

Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública

Volume 1

Alessandra Freixo
Bóris Maia
Frederico Policarpo
Gabriel Borges

Izabel Nuñez
Joana Vargas
Rômulo Labronici
Victor Rangel





Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública

Volume Único

Frederico Policarpo

Joana Vargas

Alessandra Freixo

Bóris Maia

Gabriel Borges

Izabel Nuñez

Rômulo Labronici

Victor Rangel

Vivian Paes



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



FAPERJ

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000
Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

Vice-presidente

Masako Oya Masuda

Coordenação do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública

UFF - Pedro Heitor Barros Geraldo

Material Didático

Elaboração de Conteúdo

Frederico Policarpo
Joana Vargas
Alessandra Freixo
Bóris Maia
Gabriel Borges
Izabel Nuñez
Rômulo Labronici
Victor Rangel
Vivian Paes

Coordenação de Desenvolvimento Instrucional

Cristine Costa Barreto

Supervisão de Desenvolvimento Instrucional

Flávia Busnardo

Desenvolvimento Instrucional e Revisão

Clara Miranda
Heitor Soares de Farias
José Meyohas
Karin Gonçalves
Paulo César Alves

Avaliação Do Material Didático

Thais de Siervi

Departamento de Produção

Editor

Fábio Rapello Alencar

Revisão Tipográfica

Beatriz Fontes
Elaine Bayma
Lícia Matos
Mariana Caser

Coordenação de Produção

Bianca Giacomelli

Programação Visual

Alexandre d'Oliveira
Andréia Avillar
Núbia Roma

Ilustração

Clara Gomes
Jefferson Caçador

Capa

Fernando Romeiro

Produção Gráfica

Patrícia Esteves

Copyright © 2014, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

I61

Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública. V. único. / Frederico Policarpo...
[et al.]. – Rio de Janeiro : Cederj, 2014.
207p. : il.

ISBN: 978-85-7648-944-3

I. Segurança Pública. 1. Policarpo, Frederico. Título.

CDD: 353.9

Referências Bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT.
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia

Gustavo Reis Ferreira

Universidades Consorciadas

CEFET/RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

IFF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

UNF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Reitor: Silvério de Paiva Freitas

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

UFF - Universidade Federal Fluminense

Reitor: Roberto de Souza Salles

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reitor: Carlos Levi

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Reitora: Ana Maria Dantas Soares

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca

Sumário

Aula 1 – O que é Segurança Pública? Repensando a segurança pública no contexto democrático	7
<i>Frederico Policarpo Pedro / Joana Vargas</i>	
Aula 2 – As áreas de atuação das instituições de segurança pública: a administração institucional de crimes e conflitos	23
<i>Frederico Policarpo / Joana Vargas</i>	
Aula 3 – Principais desafios da área de segurança pública no Brasil hoje	41
<i>Joana Vargas / Vivian Paes</i>	
Aula 4 – Segurança pública: a atuação de seus agentes através de pesquisas empíricas	67
<i>Frederico Policarpo / Joana Vargas</i>	
Aula 5 – O papel da escola na segurança pública	83
<i>Joana Vargas / Bóris Maia</i>	
Aula 6 – Segurança pública e mercados populares: como funciona essa mistura?	101
<i>Joana Vargas / Gabriel Borges</i>	
Aula 7 – Bicho fora da lei. Repensando alguns dos processos históricos acerca da ilegalidade do jogo do bicho	119
<i>Joana Vargas / Rômulo Labronici</i>	
Aula 8 – Segurança pública: a construção da verdade judiciária no âmbito da Polícia Civil	139
<i>Joana Vargas / Alessandra Freixo</i>	
Aula 9 – Os Juizados Especiais Criminais no contexto da segurança pública	159
<i>Joana Vargas / Victor Rangel</i>	
Aula 10 – Tribunal do Júri	179
<i>Joana Vargas / Izabel Nuñez</i>	
Referências	201

Aula 1

O que é Segurança Pública?
Repensando a segurança pública
no contexto democrático

*Frederico Policarpo
Joana Vargas*

Meta

Apresentar o significado da expressão “segurança pública” nas sociedades que adotam o regime político democrático, como a sociedade brasileira na atualidade.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os principais valores e ideias que informam o exercício da segurança pública pelas instituições estatais nas sociedades democráticas;
2. reconhecer situações cotidianas potencialmente conflituosas também como parte fundamental das preocupações da segurança pública;
3. comparar os valores e ideias em torno da noção de segurança pública ao longo da história brasileira.

Introdução

Para ter uma compreensão mais ampla sobre o que é segurança pública no Brasil é preciso, antes de tudo, considerar os diversos períodos políticos pelo qual o país atravessou ao longo dos anos até os dias de hoje. Da Colônia, passando pelo Império e períodos ditatoriais, até a República Democrática atual, os contextos de exercício da segurança pública se modificaram bastante.

De modo resumido, é possível relacionar cada um desses contextos político e histórico a valores e ideias sobre o ordenamento do espaço público, os direitos dos cidadãos, os serviços públicos ofertados à população, os modos de controle sociais e as formas institucionalizadas de administração de conflitos, enfim, tudo o que pode ser definido como as preocupações básicas da segurança pública. Esta aula vai discutir esses pontos, tomando como base o exercício da segurança pública ao longo da história brasileira até os nossos dias atuais, em que vigora o Estado Democrático de Direito.

A contextualização da segurança pública ao longo da história brasileira

Da Colônia à República

No período em que o Brasil era uma colônia de Portugal, o mais importante era garantir os interesses da Coroa Portuguesa. Os índios nativos e os negros escravos vindos da África não mereciam nenhum tipo de consideração, a não ser a exploração. Os portugueses tinham total controle e poder legítimo sobre a vida deles.

A vinda da Família Real e da nobreza portuguesa para o Brasil, em 1808, marca o início de uma série de transformações na vida política local. Data dessa época, por exemplo, a criação da Guarda Real da Polícia da Corte, em 1809, considerada o embrião da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro atual. Absolutamente vinculada ao rei de Portugal, a Guarda Real da Polícia da Corte tinha como principal função defender seus interesses particulares.

Como nos mostra Gleice Bello da Cruz, em seu artigo intitulado “A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular” (2013), a Guarda Real de Polícia era uma força policial que atuava em tempo integral, constituída no modelo militar e subor-

dinada ao Ministério da Guerra e à Intendência de Polícia. Suas atividades eram capturar os escravos, prender desordeiros e reprimir as ações de contrabando. A discussão sobre segurança pública, tal como estamos definindo-a, ainda era totalmente ausente.

Isto é, os valores e ideias sobre o ordenamento do espaço público, os direitos dos cidadãos, os serviços públicos ofertados à população, os modos de controle sociais e as formas institucionalizadas de administração de conflitos eram estritamente baseados nos interesses da Coroa Portuguesa. As ideias e valores da população não eram contemplados. Como todo poder era do rei, ele podia tomar qualquer medida em nome da segurança, sem qualquer atenção aos interesses do público.

Em 1822, foi declarada a Independência do Brasil, e ainda a segurança do indivíduo era confundida com a segurança do país.

Ainda como nos diz Gleice Bello da Cruz, durante o Período Imperial, o país entrou em conflitos internos e externos, e a força policial, nesta época chamada de Guarda Real, atuou no espaço da defesa interna e da segurança nacional, agindo conjugadamente com o exército brasileiro. É importante notar que somente poderiam fazer parte dessa Guarda os cidadãos eleitores, ou seja, indivíduos que possuíam renda mínima, conforme definição do art. 192 da Constituição Política do Império de 1824.

Um pouco mais tarde, no Período Regencial (1831), a Guarda Real foi substituída pelo Corpo de Guardas Municipais Voluntários Permanentes por província, com a finalidade de enfrentar a agitação inerente à época. Mais tarde, a denominação foi alterada e cada província determinou seu título conforme a Unidade Federativa (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Polícia Militar do Estado do Ceará e outras).

Nesse mesmo período, criou-se a Guarda Nacional, uma organização paramilitar, ou seja, independente do Exército, com a atribuição de defender a Constituição e a integridade do Império na manutenção da ordem interna. Ou seja, neste período, a Guarda Nacional tinha o objetivo de manter a ordem escravocrata. Em 1866, no Rio de Janeiro, foi criada a Guarda Urbana, precursora do Corpo Civil da Polícia: uma força não militarizada com atividades de ronda.

A Corte era composta por uma força policial militar e outra civil, sendo que a primeira tornou-se **força aquartelada**, com operações de grande porte, e a segunda ficou com a atribuição da vigilância contínua da cidade.

Força aquartelada

É a força alojada em quartel.

Para concluir esse período da nossa história, a autora Gleice Bello da Cruz vai nos mostrar que:

Antes da Constituição Provisória da República, o governo determinou a dissolução da Guarda Urbana, sendo esta extinta em 1889. Nesse mesmo ano, quando proclamada a República, ficou definida, através do art. 5º do Decreto nº 1, a responsabilização dos governos estaduais pela manutenção da ordem e segurança pública e pela defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos (CRUZ, 2013, p. 3).



Figura 1.1: Brasão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Pmerj.gif>

A imagem mostra o atual brasão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ – que ainda carrega a marca da tradição: a data de fundação em 1809, devido à chegada da Corte Portuguesa ao Brasil; a Coroa simbolizando o rei de Portugal e as letras GRP, que significam Guarda Real de Polícia.

A República e a herança colonial

A independência do Brasil, em 1822, e posteriormente o período republicano, que se inicia em 1889, marcam a ruptura política definitiva com Portugal. As classes governantes brasileiras passaram a concentrar todo o poder legítimo de controle da ordem e da segurança pública em território brasileiro.

Contudo, os valores e as estruturas de poder aristocráticas herdadas da Corte portuguesa estavam arraigadas nas elites nacionais. Mesmo com a abolição da escravatura, 1888, os direitos e as liberdades dos cidadãos continuaram a ser tratados de modo desigual.



Figura 1.2: A abolição da escravatura no Brasil que deu a liberdade aos negros escravos ocorreu através da Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel em 13 de maio de 1888. A imagem trata-se de uma pintura de Jean-Baptiste Debret (1768-1848), um dos principais pintores das condições dos escravos no Brasil Imperial.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:024debret.jpg>

Essa situação, obviamente, também informava os valores e ideias sobre o ordenamento do espaço público, os direitos dos cidadãos, os serviços públicos ofertados à população, os modos de controle sociais e as formas institucionalizadas de administração de conflitos, enfim, o que estamos definindo com as preocupações da segurança pública. Não só os escravos abolidos continuaram sendo perseguidos, mas também os “pobres livres, ou a classe baixa não escrava”, como descreve o historiador Thomas Holloway em seu livro sobre a polícia no Rio de Janeiro (1997). Já naquela época, o Brasil era composto por uma população heterogênea e complexa. Daí esse autor destacar a impor-

tância de se considerar, além dos ex-escravos, os pobres livres, isto é, os criados domésticos, as pessoas envolvidas na produção artesanal, no comércio varejista e no abastecimento, e em serviços como construção, transporte e acomodações públicas. E também os praças do sistema policial. Como nos lembra Thomas Holloway em seu livro, alguns desses praças descendiam em parte dos nativos que habitavam o Brasil quando da chegada dos europeus. Outros eram ex-escravos e outros ainda, a maioria, descendiam de escravos, com os quais continuavam a interagir de muitas maneiras.

Os imigrantes europeus, principalmente portugueses, também constituíam a subclasse urbana não escrava. E, conclui Holloway:

O que todos eles tinham em comum aos olhos da elite eram os atributos negativos: não possuíam riqueza, nem status, nem poder. Quando qualquer dessas pessoas, escravo ou livre, quebrava as regras do comportamento público aceitável, podia esperar o confronto com as instituições de repressão que a elite criara para mantê-las dentro de determinados limites (HOLLOWAY, 1997, p. 25).

Nesse contexto, o aprofundamento das instituições republicanas e a abertura para a participação da sociedade civil na vida política do país seguiam a passos lentos. E foram ainda interrompidos com o forte centralismo e autoritarismo da era Vargas, de 1930-1945, e a ditadura militar, de 1964-1985.

O regime militar

Ao assumir o poder, os militares concentram todo o controle sobre a definição do que deveria ser compreendido como segurança pública. Tal como a ordem da Coroa portuguesa tinha prevalecido no período que examinamos anteriormente, neste período foi a ordem militar que passou a prevalecer sobre a ordem civil, fazendo com que vários direitos civis fossem suspensos. De novo, vamos fazer uso do texto de Gleice Bello da Cruz para nos informar sobre esse período.

Como a autora nos mostra, na década de 1960, o Brasil passou a ter novamente momentos de conflitos políticos e sociais, vivendo em um regime de restrição da liberdade. Tal período foi caracterizado pela falta de democracia, censura e perseguição política aos que eram contra a ditadura militar.

O controle sobre o efetivo das Polícias Militares e a centralização da segurança nas Forças Armadas tinha como particularidade a repressão como meio de preservar a ordem e os objetivos nacionais, restringindo os governadores a organizarem as corporações estaduais. Esse fato fica consolidado na Constituição da República de 1967. A ordem a ser preservada era, obviamente, a ordem ditada pelos militares.

Nesse período, as Polícias Militares passaram a ser comandadas por oficiais do Exército, que imprimiram à corporação valores das Forças Armadas. Dessa forma, o Brasil adquiriu, nesse momento, um colaborador do período ditatorial, ou seja, uma polícia repressora que priorizava o que os militares diziam ser a segurança nacional. Mas sem a participação livre da população nas decisões, não podemos falar em segurança pública. Para que a segurança pública seja, de fato, exercida é fundamental a participação do público. No regime militar, podemos pensar que a ênfase toda foi colocada na segurança. E a segurança de um regime da ditadura militar é a do combate e eliminação do inimigo que perturbar a ordem.

O Estado Democrático de Direito

Em 1988, depois de mais de 20 anos de regime ditatorial militar, o Brasil elabora a sua Constituição Federal, também conhecida como “Constituição Cidadã”.

Lei fundamental e suprema do país, a Constituição da República Federativa do Brasil, foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Isto é, a Assembleia Constituinte, formada por deputados e senadores eleitos, escreveu e aprovou uma nova Constituição, que também pode ser chamada de Carta constitucional.

Em 1986, o novo governo já foi marcado pela necessidade de um texto constitucional mais democrático e, em fevereiro de 1987, o deputado Ulysses Guimarães abriu as sessões da Assembleia Nacional Constituinte, composta por 559 congressistas.

A Constituição de 1988 pode ser considerada o auge de todo o processo de redemocratização brasileiro. Ela é a sétima versão da Constituição na história da República.

A promulgação da Constituição de 1988 marcou o início da consolidação da democracia, após os anos de ditadura militar. Os brasileiros entraram nos anos 1990 sob comando do primeiro presidente eleito diretamente pelo povo desde 1961.



Figura 1.3: Ulysses Guimarães mostra a Constituição brasileira, promulgada em 1988.

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/constituicao>

Considerada um marco histórico muito importante na sociedade brasileira, a Constituição de 1988 devolve à sociedade civil o controle político do país e os direitos individuais são restabelecidos, sob a proteção da nova Constituição. Com isso, o Brasil abandona o regime ditatorial militar e constitui-se como um Estado Democrático de Direito, inaugurando os esforços rumo à redemocratização do país.

O texto inicial do artigo 5º da Constituição representa bem esse ideal democrático:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

É dentro deste contexto do Estado Democrático de Direito que a segurança pública no Brasil deve ser pensada nos dias atuais.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Indique os principais valores e ideias que, de acordo com a aula, fazem parte das preocupações fundamentais da segurança pública.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter alguns dos valores e ideias indicados na aula, como: o ordenamento do espaço público, os direitos dos cidadãos, os serviços públicos ofertados à população, os modos de controle sociais e as formas institucionalizadas de administração de conflitos.

A explicitação do passado e a reflexão crítica do presente

A contextualização histórica realizada na primeira parte da aula é importante para mostrar que a segurança pública é um tema complexo. Não se trata apenas de ações de controle social, prevenção e repressão ao crime. Antes das ações, é preciso que se faça uma reflexão sobre os valores e ideias que informam essas ações.

Não podemos agir mais como se estivéssemos em uma sociedade escravocrata ou na ditadura militar. Estamos em um Estado Democrático de Direito e, portanto, devemos agir de acordo com valores democráticos. Devemos cobrar e ser cobrados, nos responsabilizar e demandar responsabilização das ações através de mecanismos legais transparentes e acessíveis de modo universal a todos.

Por isso, quem hoje se engaja na área de segurança pública, precisa ter uma visão crítica e esclarecida sobre o passado para que o autoritarismo não se repita no futuro. Muitos avanços já foram alcançados no sentido de consolidar a democracia na sociedade brasileira, porém há muitos obstáculos a serem superados. E não poderia ser diferente, como nos lembra Thomas Holloway:

Apesar das importantes mudanças ocorridas desde a abolição da escravatura em 1888, o Brasil carrega ainda o legado de instituições, atitudes e relações sociais arraigadas ao longo dos 350 anos em que foi uma sociedade de escravos e senhores (1997, p. 24).

Entraves burocráticos e administrativos de períodos políticos anteriores, resistência de setores da sociedade que se sentem prejudicados com a efetivação dos direitos constitucionais democráticos de toda população, a ausência de instituições estatais para responder as demandas por direitos de setores historicamente marginais e a baixa qualidade dos serviços públicos ofertados para a população são alguns dos obstáculos que merecem muita atenção por parte de todos os brasileiros comprometidos com o aprofundamento da democracia no país.

Podemos elencar uma série de valores que se relacionam ao regime político do Estado Democrático de Direito, dentre os quais: o respeito pela dignidade humana, o acesso universal e igualitário dos cidadãos aos serviços públicos e o respeito às leis por parte tanto das instituições estatais quanto dos cidadãos.

A lista pode ser estendida longamente, pois basta que os valores se relacionem às ideias de igualdade jurídica e universalismo dos direitos e deveres de todos, inclusive as instituições do Estado, às leis nacionais.

Desse modo, independentemente das orientações corporativas das instituições, como da hierarquia militar, bem como das organizações administrativas dos aparelhos do Estado, como a do Ministério Público ou da Magistratura, e dos interesses particulares dos indivíduos, todos devem se submeter às regras legais democraticamente elaboradas.

No Estado Democrático de Direito, portanto, as leis se constituem como um mecanismo de controle por parte do Estado sobre os cidadãos e, na mesma medida, por parte dos cidadãos sobre os funcionários do Estado. Todos devem cumprir e seguir as leis.

===== **Atividade 2** =====

Indique e comente os principais valores que para você são fundamentais para a segurança pública no Estado Democrático de Direito.

Resposta Comentada

A resposta do aluno deve conter alguns dos valores indicados na aula, como: o respeito pela dignidade humana, o acesso universal e igualitário dos cidadãos aos serviços públicos e o respeito às leis por parte tanto das instituições estatais quanto dos cidadãos. De preferência, o aluno deve indicar também as ideias de igualdade jurídica e universalismo dos direitos e deveres de todos, inclusive as instituições do Estado, às leis nacionais.

Segurança pública não é só assunto de polícia

Não é difícil encontrar nos jornais e noticiários declarações de que só a repressão e o combate ao crime não são suficientes. Isto é dito por secretários de Estado, delegados, policiais, operadores do Direito, enfim, de praticamente qualquer profissional que trabalha diretamente na área da segurança pública.

Outras instituições que se ocupam da educação, moradia, saúde, emprego, e de mais uma série de preocupações que giram em torno das vidas das pessoas também precisam cooperar para que a segurança pública melhore. Esse diagnóstico não é nenhuma novidade.

Não é fácil mudar a associação feita de forma quase automática entre segurança pública e a polícia, pois em um Estado Democrático de Direito, a segurança pública não é só assunto de polícia. Em nosso regime político atual, a segurança pública não está vinculada somente à repressão ao *crime*. O conceito de segurança pública é mais amplo, e engloba também obrigatoriamente a administração de *conflitos*.

Essa distinção entre crime e conflito é muito importante e será desenvolvida nas próximas aulas. Neste momento, basta indicar que os *conflitos* fazem parte do cotidiano das grandes cidades, e saber administrá-los é um passo importante para evitar que conflitos se compliquem e se tornem *crimes*. O coronel da Polícia Militar e doutor em Ciências Sociais Jorge da Silva nos chama a atenção para esse ponto:

Propostas radicais, apresentadas com a pretensão de solucionar o problema prontamente, de forma definitiva. “Soluções já”, tentadas há vinte anos, há dez, hoje, e, caso se mantenha a mesma lógica, quiçá daqui a dez ou vinte, sem que as coisas mudem. Ou mudem para pior. O problema é que não se atenta para os fatores que retroalimentam a violência da cidade. Ora, na interação social, o normal é que aflorem divergências, o que equivale a dizer que não há sociedades humanas sem conflitos internos, afirmação que se aplica, inclusive, a sociedades de regime totalitário. É assim porque a busca pelos bens materiais e simbólicos, e o choque de interesses, opiniões, visões de mundo e crenças conduzem a antagonismos de maior ou menor monta entre indivíduos e grupos, num gradiente que vai de pequenas divergências a grandes conflitos (SILVA, 2009, p. 2).

Esses conflitos estão em toda parte. Podemos identificar uma infinidade de situações cotidianas potencialmente conflituosas como o trânsito desordenado, o transporte público precário, a demora no atendimento e falta de profissionais nos hospitais e emergências. Todas essas situações são potencialmente conflituosas e muitas vezes geram atos de violência e até *crimes*.

Atividade 3

Atende ao Objetivo 2

Descreva duas situações cotidianas que você identifica como potencialmente conflituosas.

Resposta Comentada

Sua resposta pode conter inúmeras situações como as exemplificadas na aula: o trânsito desordenado, o transporte público precário, a demora no atendimento e falta de profissionais nos hospitais e emergências. A resposta deve indicar situações de divergências e conflito.

Conclusão

A conclusão a que chegamos ao fim desta aula é que a segurança pública, no atual regime político do Estado Democrático de Direito em que a sociedade brasileira se encontra, deve lidar com os conflitos cotidianos e não pode ficar sob responsabilidade exclusiva da polícia. Outras instituições públicas também desempenham um papel importante na segurança pública.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Avalie criticamente o exercício da segurança pública ao longo da história brasileira, relacionando os períodos históricos tratados nesta aula com suas respectivas ideias e valores de segurança pública.

Resposta Comentada

Sua resposta deve constar elementos dos momentos históricos discutidos até aqui, com seus respectivos valores sobre a segurança pública: no período colonial, era a ordem do rei que importava; no período ditatorial, a ordem militar; e no atual período do Estado Democrático de Direito, é a ordem democrática.

Resumo

Nesta aula foi dada uma contextualização dos momentos mais importantes da História do Brasil. Desde a colônia até ao Estado Democrático de Direito atual a sociedade brasileira se transformou bastante. Deixamos de ser uma sociedade escravocrata, passamos por um longo período de ditadura até que, com a Constituição Federal de 1988, instituímos um Estado Democrático de Direito. É preciso ter bem clara toda essa história para que nos livremos dos valores de épocas autoritárias do passado e possamos exercitar a segurança pública de modo igualitário e democrático.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula iremos aprofundar a discussão sobre a diferença entre conflito e crime. Vamos ver como as instituições públicas lidam com cada uma e quais são as implicações para a segurança pública.

Leitura recomendada

ALMEIDA Manuel Antônio de. *Memórias de um sargento de milícias*. São Paulo: Ática, Série Bom Livro, [1853] 1991.

Aula 2

As áreas de atuação das instituições de segurança pública: a administração institucional de crimes e conflitos

*Frederico Policarpo
Joana Vargas*

Meta

Discutir as áreas de atuação das instituições de segurança pública, utilizando como referência os mecanismos do sistema de justiça criminal na administração institucional de crimes e conflitos.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. estabelecer uma visão crítica, e não dogmática, acerca da atuação das instituições de segurança pública;
2. reconhecer a importância dos processos históricos e políticos para se compreender a produção e aplicação das leis e o exercício da segurança pública;
3. conceituar a construção social do crime.

Introdução

Sabemos que, muitas vezes, o conhecimento popular se apropria de algumas expressões e, de tanto usá-las, acaba deturpando o seu real sentido. Quantas vezes ouvimos dizer que determinada atitude é um crime? Alguns chegam a dizer que o desperdício de dinheiro público é um crime, como também desperdiçar alimentos é um crime. Mas, afinal, o que é crime? Você sabe definir o que é um crime?

Nesta aula, vamos definir o que é crime, baseando-nos nas áreas de atuação das instituições de segurança pública. Para desenvolver essa discussão, vamos tomar como referência o funcionamento do sistema de justiça criminal.

As áreas de atuação das instituições de segurança pública

Como o próprio nome deixa bem claro, o sistema de justiça criminal lida com crimes. Mas o que é “crime”? Essa pergunta pode parecer bem estranha à primeira vista. Afinal de contas, todos sabem que existe um conjunto de leis – o Código Penal – que classifica certas ações associadas a situações conflituosas como “crimes”. Logo, qualquer conflito que se encaixe nas descrições contidas no Código Penal pode ser considerado “crime”.



Código Penal Brasileiro

O código penal vigente no Brasil foi criado pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, pelo então presidente Getúlio Vargas, durante o período do Estado Novo, tendo como ministro da justiça Francisco Campos. O atual código é o 3º da história do Brasil e o mais longo em vigência; os anteriores foram os de 1830 e 1890.

O Código Penal Brasileiro é o conjunto de leis que visa a um só tempo defender os cidadãos e punir aqueles que cometam crimes e infrações. Criado em 1940, o código passou, ao longo dos anos, por modificações com o propósito de modernizá-lo e torná-lo mais coerente com as características da sociedade atual. Exemplos desse processo de atualização são: a introdução da Lei Maria da Penha, que tem como objetivo punir os crimes cometidos contra a mulher; a inclusão do sequestro-relâmpago como crime; indicação do atentado violento ao pudor na categoria de crimes contra a dignidade sexual, entre outros.

De acordo com a legislação brasileira, todo cidadão tem direito a se defender de qualquer acusação. Isso inclui o pagamento de um advogado pelo Estado, caso o acusado não tenha condições financeiras para contratar um profissional que assuma sua defesa. Outra característica do Código Penal Brasileiro, inspirado no Direito Romano, é a adoção do Tribunal do Júri para a o julgamento dos chamados crimes contra a vida. A ideia é compor um painel multifacetado de pessoas que representem a sociedade de um modo hegemônico, capaz de avaliar e decidir se o réu é culpado ou inocente.

O Brasil possui um período-limite de trinta anos para o cumprimento de uma pena, independente de sua natureza, gravidade ou reincidência. Como se vê, essa característica exclui a possibilidade de prisão perpétua no país. [...]

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/2012/defesa-e-seguranca/04//penas-e-leis-prisionais>.

A definição do que são “crimes” como sendo tudo que está escrito e previsto no Código Penal é válida. Mas não é suficiente para aqueles interessados em compreender o funcionamento das instituições de segurança pública. É preciso um olhar mais amplo, atento e crítico. É preciso partir de um ponto de vista mais reflexivo e menos **dogmático**. Deste modo, vamos ver que precisamos ir mais a fundo em nossa resposta à questão: “O que é crime?”

Adotar a postura reflexiva significa dizer que precisamos observar o próprio funcionamento das instituições de segurança pública. Ao focarmos em como a lei é aplicada, podemos notar com mais clareza os processos sociais que informam a identificação, rotulação e definição

Dogmático

Refere-se a dogma, ponto fundamental e indiscutível de uma doutrina religiosa ou qualquer outra doutrina ou sistema. Sendo assim, pode ser entendido como uma atitude arrogante, uma crença geralmente ingênua e não crítica.

de um curso de ação em um “crime” previsto na lei. Portanto, o “crime” não é o início, mas o resultado de um longo processo social. E é preciso ir além: o “crime” também não é o final, pois, após ser definido em lei, outros processos sociais são acionados entre as instituições estatais de justiça para a produção da verdade.

Conflitos e crimes

Vamos retomar à nossa pergunta: “O que é crime?” Mas agora vamos explorar outros caminhos. Partindo de um ponto de vista mais reflexivo e crítico, não é suficiente tomarmos como referência direta e simples o que é legal e ilegal, e o que deve ser feito com quem infringe uma lei.

Ao invés disso, podemos ampliar nossa visão e indagar sobre *como* determinada ação geradora de conflitos é classificada como crime. Não se trata mais de afirmarmos que aquele conflito é ou não crime, mas de observarmos e compreendermos como as ações dos indivíduos envolvidos em determinado conflito se transformam em crimes.

Desse modo, a problematização segue outra direção, nos forçando a considerar, em primeiro lugar, as relações sociais estabelecidas entre os indivíduos envolvidos em determinada situação conflituosa. Assim, poderemos qualificar e avaliar a natureza do conflito. Por exemplo: Quem são as pessoas envolvidas? São pessoas próximas ou desconhecidas?

Em segundo lugar, somos levados a considerar os mecanismos institucionais que transformam as ações dos indivíduos associados ao conflito em crime. Em outras palavras, podemos responder à pergunta – “O que é crime?” – a partir da observação de como os crimes são construídos socialmente.

Tomando como referência essa observação, de que os crimes são construídos socialmente, e buscando compreender como se dá essa construção social, somos levados a novos desdobramentos em nossa reflexão.

O primeiro desdobramento diz respeito ao pontapé inicial que identifica determinada ação conflituosa como sendo passível de ser classificada como crime. Portanto, estamos falando de uma acusação social, que pode, ou não, também ser rotulada como crime.

O segundo desdobramento, que é consequência direta do primeiro, é observar como se dá esse processo de transformação de uma mera acusação social em um crime. E aqui precisamos considerar as diversas

instituições públicas que estão envolvidas e os mecanismos institucionais acionados que realizam essa transformação.

Nos dois tópicos seguintes, vamos examinar cada um desses desdobramentos com mais detalhes. O que você já deve ter percebido é que o escopo de atuação das instituições de segurança pública deve dar conta tanto das situações conflituosas como também dos crimes. Isto porque estamos falando em processos sociais que estão absolutamente associados – os conflitos e os crimes – e, em uma sociedade democrática, são as instituições de segurança pública as responsáveis por administrá-los institucionalmente. Assim, para responder à questão “O que é crime?”, é preciso também olhar para os conflitos, e não somente para o Código Penal que prescreve o que são crimes.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

A visão dogmática sobre a lei e o crime é limitadora, pois não se presta atenção nos processos sociais que envolvem as instituições de segurança pública na aplicação da lei. Você conseguiu entender o que é dogmatismo? Elabore uma crítica sobre o dogmatismo na área de segurança pública.

Resposta Comentada

A crítica deverá problematizar o fato de que as instituições de segurança pública deveriam ter uma atitude de compreender o processo social que envolve as pessoas em determinada situação de conflito. Não basta ter uma visão dogmática e resumir tudo à lei e ao Código Penal.

Da acusação social ao processo criminal: os conflitos que se transformam em crimes

Vamos voltar à pergunta que está servindo de base para a nossa discussão: “O que é crime?” Você já viu que, para nossos propósitos, referir-se aos textos das leis não é suficiente. Nesta parte da aula, vamos problematizar a noção de crime, focando uma etapa inicial, quando é preciso que alguém identifique e delimite alguma ação conflituosa como passível de ser criminal.

O ponto importante aqui é percebermos que o “crime” não existe por si só. Não há nada em um comportamento ou em um ato que o faça naturalmente criminoso. É por isso que foi dito que o “crime” é construído socialmente. Há uma série de processos sociais que são acionados para que um curso de ação conflituoso se torne crime.

Basta você olhar para a nossa própria história para ter exemplos. Até a abolição da escravidão, em 1888, era perfeitamente legítimo o comércio de escravos. Essa situação é totalmente inaceitável e moralmente condenada nos dias atuais. Outro exemplo: se você for fumante de cigarro, provavelmente sabe que há uma lei que proíbe o fumo em vários locais que antes eram liberados.



Lei que proíbe o fumo no estado do Rio de Janeiro

Lei nº 5.517, de 17 de agosto de 2009

Proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, na forma que especifica, e cria ambientes de uso coletivo livres de tabaco.

Fonte: www.bn.br/portal/arquivos/pdf/lei_do_ambiente_livre_rj.pdf



Fonte: <http://www.riosemfumo.rj.gov.br/site/downloads/logotipo3.jpg>

Por que a lei foi criada?

O Estado do Rio de Janeiro deu um grande passo rumo à preservação da vida e da saúde pública. Sancionada pelo Governador Sérgio Cabral, a Lei Estadual 5517/09 visa resguardar a sociedade dos malefícios do fumo passivo, preservando a saúde do cidadão.

Entenda por que a lei foi criada:

O fumo passivo é a terceira causa de morte no mundo;

Cerca de 7 pessoas morrem por dia no Brasil por causa do fumo passivo;

Em média, custa aos cofres públicos do Estado do Rio R\$ 52,6 milhões anuais em tratamentos do infarto agudo do miocárdio, acidente vascular cerebral e câncer de pulmão relacionados ao tabaco;

O fumo passivo aumenta em 30% a chance do não fumante ter câncer de pulmão;

Crianças expostas ao fumo passivo apresentam 50% mais chances de desenvolverem doenças respiratórias;

Cerca de 200 mil trabalhadores morrem por ano no mundo por conta do fumo passivo;

Pessoas fumando em ambientes fechados, como bares e boates, incentivam jovens a iniciar o consumo;

A lei é boa também para a saúde do fumante, que reduz sua exposição ao fumo passivo e pode usá-la como motivação para deixar de fumar.

Fonte: <http://www.riosemfumo.rj.gov.br/site/conteudo/index.asp>

Da mesma forma, o consumo de álcool também está sendo cada vez mais controlado, como através da ação da **Operação Lei Seca**.



Operação Lei Seca

A Operação Lei Seca é uma campanha educativa e de fiscalização, de caráter permanente, lançada em março de 2009, pela Secretaria de Estado de Governo do Rio de Janeiro. Desde então, até a madrugada de 15/04/2013, 1.102.193 motoristas foram abordados, 209.543 foram multados, 42.892 veículos foram rebocados e 87.484 motoristas tiveram a CNH recolhida. Um total de 89.294 condutores sofreram sanções administrativas, e 2.692, criminais. Os agentes realizaram 962.445 testes com o etilômetro.

Fonte: <http://www.rj.gov.br/web/segov/exibeconteudo?article-id=1533303>



Fonte: <http://focasnaarea.wordpress.com/2012/05/03/bicicletas-eletricas-sao-barradas-na-blitz-da-lei-seca/>

O que esses exemplos nos mostram é que as leis e o que é moralmente aceito pela sociedade podem mudar ao longo do tempo. Para que uma situação se torne um crime é preciso que, em primeiro lugar,

alguém ou um grupo de pessoas identifique essa situação de conflito, disputa ou desacordo como um problema. Ou seja, todo esse processo se inicia com uma acusação social.

A segunda etapa depende de quem são as pessoas envolvidas e qual o conflito entre elas. Dependendo das relações sociais estabelecidas entre os indivíduos em conflito, a acusação poderá ou não ganhar visibilidade e, por fim, ser rotulada como crime.

Vamos ver um exemplo. Até bem pouco tempo, os conflitos envolvendo casais não ganhavam muita visibilidade. Você provavelmente já ouviu aquele ditado em “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”, não é? A mensagem que este ditado está transmitindo é que os conflitos envolvendo casais não deveriam chegar à esfera pública. O próprio casal deveria encontrar a solução; mas, como estamos discutindo nesta aula, precisamos considerar as relações de poder em jogo neste tipo de conflito. Assim, cabe a pergunta: Será que todos concordam com esse ditado? Ou ele ajuda a esconder e tornar invisível a situação dos mais vulneráveis? Enfim, será que os prejudicados nesta situação de conflito também concordam com essa ideia, ou faltam espaços e mecanismos institucionais para que possam se manifestar? Esse é um ponto crucial a que os agentes de segurança pública precisam estar sempre atentos. Sempre é necessário fazer uma avaliação da situação, buscando compreender a natureza do conflito envolvendo as pessoas.

Por fim, depois da primeira etapa de acusação social, apontando e delimitando uma determinada situação conflituosa, e da segunda etapa de conquista da visibilidade pública, mostrando que determinado conflito é merecedor de intervenção externa, ainda é preciso completar a terceira etapa, que é a transformação em crime.

Vamos retomar o exemplo do ditado: “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. A Lei Maria da Penha foi um caso bem-sucedido desse processo que estamos descrevendo. Esta lei surgiu para mostrar que o conflito entre casais deve ser avaliado como uma potencial fonte de acusação social. Muitas mulheres são agredidas por seus companheiros e isto não era considerado moralmente inaceitável. Como o ditado diz, ninguém deveria meter a colher, nenhuma acusação deveria ser feita. Mas a situação mudou, como nos mostra o surgimento dessa lei.



Lei Maria da Penha



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MariaDaPenha.jpg>

Conhecida como Lei Maria da Penha, a Lei 11.340 foi decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo ex-presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006. Dentre as várias mudanças promovidas pela Lei está o aumento no rigor das punições às agressões contra a mulher quando ocorridas no âmbito doméstico ou familiar. A Lei entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006 e, já no dia seguinte, o primeiro agressor foi preso, no Rio de Janeiro, após tentar estrangular a ex-esposa.

A introdução da lei diz:

Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

O nome

O caso nº 12.051/OEA, de Maria da Penha Maia Fernandes, foi o caso que inspirou a Lei 11.340. Ela foi espancada diariamente pelo marido, de forma brutal e violenta, durante seis anos de casamento. Em 1983, por duas vezes, ele tentou assassiná-la, tamanho o ciúme doentio que ele sentia. Na primeira vez, com arma de fogo, deixando-a paraplégica, e na segunda, por eletrocussão e afogamento. Após esta tentativa de homicídio, ela tomou coragem e o denunciou. O marido de Maria da Penha só foi punido depois de 19 anos de julgamento e ficou apenas dois anos em regime fechado, para revolta de Maria da Penha com o Poder Público.

Em razão desse fato, o Centro pela Justiça pelo Direito Internacional e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem), juntamente com a vítima, formalizaram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, que é um órgão internacional responsável pelo arquivamento de comunicações decorrentes de violação desses acordos internacionais.

Esta Lei foi criada com os objetivos de impedir que os homens assassinem ou batam nas suas esposas e de proteger os direitos da mulher. Segundo a relatora da Lei, Jandira Feghali,

Lei é lei. Da mesma forma que decisão judicial não se discute, e se cumpre, essa lei é para que a gente levante um estandarte dizendo: “Cumpra-se! A Lei Maria da Penha é para ser cumprida. Ela não é uma lei que responde por crimes de menor potencial ofensivo. Não é uma lei que se restringe a uma agressão física. Ela é muito mais abrangente e, por isso, hoje vemos que vários tipos de violência são denunciados e as respostas da Justiça têm sido mais ágeis”.

A Lei

A Lei alterou o Código Penal brasileiro e possibilitou que agressores de mulheres no âmbito doméstico ou familiar sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada. Estes agressores também não poderão mais ser punidos com penas alternativas; a legislação também aumenta o tempo máximo de detenção previsto de um para três anos; a nova Lei ainda prevê

medidas que vão desde a saída do agressor do domicílio à proibição de sua aproximação da mulher agredida.

Fonte: Adaptado de http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_Maria_da_Penha

Movimentos sociais conseguiram transformar, em primeiro lugar, esse tipo de conflito em uma acusação social; em seguida, conseguiram ganhar visibilidade da opinião pública, demandando intervenção externa e, finalmente, alcançaram a aprovação da Lei.

Como você pode notar, há um longo processo social definindo alguma ação conflituosa como crime anterior à constituição de uma lei. É por isso que as instituições de segurança pública têm que estar preparadas para lidar com essas diversas etapas, isto é, tanto com os conflitos como com os crimes.

Vamos passar agora para a discussão de como se dá esse processo social de transformação de um conflito em crime. Como mencionamos antes, para tal tarefa precisamos considerar as diversas instituições públicas que estão envolvidas e os mecanismos institucionais acionados que realizam essa transformação.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

Você verificou que o cigarro e o álcool deixaram de ser substâncias totalmente liberadas e passaram a ser controladas com maior rigor? Da mesma forma, a Lei Maria da Penha foi criada para combater a violência doméstica. O cigarro e o álcool, bem como a Lei Maria da Penha, são exemplos de como a lei muda ao longo do tempo. Dê um exemplo de mudança da lei ou, pelo menos, de discussões e demandas pela mudança da lei.

Resposta Comentada

Há várias possibilidades de resposta. Como exemplo, você pode citar o casamento entre pessoas do mesmo sexo, projetos de lei para a descriminalização da maconha, pressões para diminuir a maioria penal, etc.

O processo de criminalização – incriminação

Para que você tenha uma ideia mais clara de todo o processo social que informa a transformação de conflitos em crimes, vamos apresentar uma noção básica a respeito dos mecanismos institucionais utilizados pelo sistema de justiça criminal na construção social do crime.

Para fazer isso, vamos utilizar como referência alguns instrumentos analíticos propostos pelo sociólogo Michel Misse, que possibilitam apreender de forma geral o que o autor chama de processo de criminalização – incriminação, realizado pelas instituições estatais de justiça. Como propõe o autor, todo esse processo pode ser reduzido a três etapas:

a) A etapa policial, que “interpreta” ou “reinterpreta” e registra um evento como crime (ou contravenção) e indicia seus possíveis autores.

b) A etapa judicial inicial, que “mantém” o registro do evento como crime (ou o anula ou arquiva) e “acusar” formalmente os indiciados (ou os libera, quando anulados ou arquivados os inquéritos policiais que os acusavam).

c) A etapa judicial final, o “julgamento”, que estabelece a criminalização efetiva (para a qual haverá possibilidade de recurso e revisão) e estabelece uma “sentença” para o sujeito acusado da ação, o réu (sentença que também pode absolvê-lo da acusação e anular a incriminação) (MISSE, 1999, p. 136).

Esse processo de criminalização – incriminação, que se inicia com a criminalização de um curso de ação definido como crime, é acionado quando alguém é acusado de infringir alguma lei. Ele é um dispositivo moderno de administração institucional de justiça, isto é, num Estado Democrático de Direito, a acusação deve passar por todas as etapas desse processo para que seja considerada válida ou não.

A existência desse processo indica a clara distinção entre uma mera acusação social e uma acusação formal feita pelo Estado Democrático de Direito. Podemos dizer que o processo de criminalização – incriminação é a maneira oficial de exercício do controle social num Estado Democrático de Direito.

As forças acusatórias acionadas são os próprios mecanismos estatais de produção da verdade. Há regras a serem seguidas, previstas em regulamentos oficiais das instituições responsáveis por essa produção da verdade. No Estado Democrático de Direito, de uma maneira geral, os atos processuais mais importantes desse tipo de acusação são os que garantem a igualdade de todos perante a Lei, o direito de se defender (a ampla defesa) e o acesso a um julgamento institucional-legal (o devido processo legal). Um exemplo bem geral de uma característica da acusação estatal é o pressuposto da presunção de inocência, isto é, o ônus da prova é de quem acusa, e não de quem é acusado.

Atividade 3

Atende ao Objetivo 3

Nesta última parte da aula, aprendemos que o sistema de justiça criminal utiliza mecanismos institucionais na construção social do crime. Segundo o sociólogo Michel Misse, esse processo pode ser reduzido a três etapas. Descreva as três fases do processo de criminalização – incriminação, tal como proposto pelo sociólogo Michel Misse.

Resposta Comentada

A sua resposta está no texto de modo explícito:

- a) A etapa policial, que “interpreta” ou “reinterpreta” e registra um evento como crime (ou contravenção) e indicia seus possíveis autores.
- b) A etapa judicial inicial, que “mantém” o registro do evento como crime (ou o anula ou arquivava) e “acusa” formalmente os indiciados (ou os

libera, quando anulados ou arquivados os inquéritos policiais que os acusavam).

c) A etapa judicial final, o “julgamento”, que estabelece a criminalização efetiva (para a qual haverá possibilidade de recurso e revisão) e estabelece uma “sentença” para o sujeito acusado da ação, o réu (sentença que também pode absolvê-lo da acusação e anular a incriminação).

Conclusão

A conclusão desta aula é que, para se compreender o que é “crime”, não basta a referência aos textos legais e à lei. O profissional engajado na segurança pública precisa reconhecer que o “crime” e a “lei” fazem parte de processos sociais amplos e diversificados. Por conta disso, as áreas de atuação da segurança pública podem se limitar a administrar os crimes, mas também os conflitos.

Atividade final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Nesta aula, foi enfatizada a importância de se considerar processos sociais amplos no exercício da segurança pública. Tendo como base essa discussão, faça uma proposta de mudança na lei que, em sua opinião, poderia melhorar a vida das pessoas. Aponte o problema para o qual a lei criada seria direcionada e, em seguida, justifique sua proposta.

Resposta Comentada

A resposta é bem ampla. Você deve seguir os tipos de argumento que foram destacados para os exemplos citados nesta aula, como o da Lei Maria da Penha. A proposta dessa lei surgiu para combater a violência doméstica. Assim, a sua proposta deve mostrar o problema – no caso da Lei Maria da Penha, a violência doméstica – e desenvolver uma justificativa.

Resumo

Nesta aula, discutimos as áreas de atuação das instituições de segurança pública, utilizando como referência os mecanismos do sistema de justiça criminal na administração institucional de crimes e conflitos.

Vimos que o crime é construído socialmente e, portanto, para compreendê-lo é preciso considerar os processos sociais que o informam. Foram mencionados exemplos desses processos, como a Lei contra o fumo, a Operação Lei Seca e a Lei Maria da Penha.

De maneira semelhante, mostramos que esses processos sociais também informam o próprio exercício da lei. O exemplo disso é o processo de criminalização – incriminação.

Por fim, a conclusão é que os profissionais engajados na segurança pública devem desenvolver uma visão crítica e compreensiva sobre os processos sociais que informam o crime e a lei.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, vamos aprofundar a discussão sobre a segurança pública como campo de conhecimento. O objetivo é fornecer a você instrumentos analíticos e reflexões de pesquisa para um melhor desempenho em suas atividades como profissional de segurança pública.

Aula 3

Principais desafios da área de segurança pública no Brasil hoje

*Joana Vargas
Vivian Paes*

Metas

Apresentar a forma como a segurança pública está presente nos debates público e acadêmico. Observar que algumas experiências de violência que afetam o dia a dia do cidadão não são problemas particulares, mas dizem respeito ao conjunto da sociedade. Avaliar alguns dos principais impasses e desafios para a garantia de práticas de segurança condizentes com a ordem democrática.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. entender a forma como outras fontes de informação sobre segurança pública, como as estatísticas e os discursos midiáticos, podem influenciar na avaliação dos problemas sociais e do trabalho das instituições policiais;
2. distinguir a particularização dos recursos de segurança e o recurso à violência para a repressão ao tráfico de drogas de formas mais abrangentes e menos imediatas de compreensão e de enfrentamento desses problemas;
3. analisar os desafios organizacionais da instituição policial.

Introdução

Desde pequeno (...) sempre fiquei intrigado com o lugar da polícia. Com o seu espaço em relação às outras instituições da sociedade, como a escola, o hospital, a igreja etc... Na minha memória, a polícia figura como uma instituição marginal. Prova isso a expressão “caso de polícia” que, ao lado de sua irmã gêmea, “chamar (ou ‘dar parte’) a polícia”, exprimia a fronteira da tolerância social e o limite da convivência do que, àquela época, o Brasil tomava como decente ou correto (DAMATTA. *Crônicas da vida e da morte*. Rocco, 2009, p. 98).

Você já observou que a insegurança é um tema de debate principal nas rodas de conversas entre familiares, amigos e colegas de trabalho? Que é muito comum que a imprensa tenha como pauta privilegiada de suas notícias a questão da segurança na cidade?

Nestas aulas, pretendemos analisar a segurança pública na nossa sociedade. Daremos uma atenção especial à forma como o medo, os riscos, a violência, os conflitos, a criminalidade e outros temas que afetam a segurança pública estão presentes em nosso vocabulário e imaginário cotidiano, perpassando tanto os discursos comuns, como os da imprensa, os das instituições de segurança e justiça e os das universidades.

Vamos ver por aqui como a demanda por segurança pública afeta e interessa a toda a população brasileira e que, para que uma política ou prática seja eficaz para solucionar os problemas, deve estar atenta às expectativas da população, pois a segurança pública não deve ser tratada exclusivamente sob a ótica jurídico-penal e repressiva.

Desafios atuais da segurança pública no Brasil

Em um artigo intitulado “Pensando a segurança pública no Brasil hoje”, Porto (2011) destaca que, atualmente, demonstramos que a violência atinge níveis alarmantes e que há uma expansão incontrolável dos números da criminalidade. A representação acerca do aumento desse fenômeno faz com que haja

um clamor por segurança pública, entendida como sinônimo de um conjunto de medidas, ações e intervenções de ordem estatal que reduzam esta violência e conduzam a sociedade a padrões mais solidários de convivência (p. 276).

Para essa autora, além do receio acerca do aumento da violência, existe o argumento de que há uma crise do sistema de segurança e de justiça devido à insuficiência de recursos humanos e materiais, à baixa eficácia dos resultados das instituições em reduzir os números da violência ou em investigar crimes, à precariedade de formação profissional, que não prepara os policiais para lidarem adequadamente com as pessoas e seus conflitos cotidianos, ao aumento da violência policial, entre outros.

Porto (2011) aponta alguns desafios para analisarmos a segurança pública hoje.

Desafio 1: Definir estratégias de intervenção a médio e longo prazo, planejando e articulando ações, e tendo como base bastante conhecimento acumulado a partir da produção de dados qualificados (*op. cit.*, 2011, p. 276).

Renato Sérgio de Lima, em entrevista concedida a Alcântara (2009), percebe que as instituições de justiça criminal no Brasil não utilizam os registros dos fatos criminais, pois consideram que esses dados possuem apenas objetivos operacionais, e não de planejamento. As polícias, no entanto, têm investido nas ferramentas de análise criminal, mas ainda é incipiente a transformação desses dados em informação e conhecimento, com vistas ao aumento da eficiência democrática, utilizando-a como insumo ao planejamento no enfrentamento da criminalidade.

Segundo Lima, é importante que as polícias utilizem essas informações acumuladas e não se conformem apenas com registros, pois um simples cruzamento dos dados é capaz de evidenciar locais com mais índices de algum tipo de crime, ou os mais violentos, por exemplo. Tal análise permite o planejamento de ações localizadas e adaptadas à dinâmica criminal observada em cada realidade. Além disso, existe a possibilidade de cruzamento desses dados com subsídios vindos de outros órgãos e instituições, gerando informações sobre ocupação urbana e existência de equipamentos públicos.



Ana Perugini

Figura 3.1: Uso e discussão de dados policiais.

Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Palestra_sobre_seg_Buran%C3%A7a_p%C3%BAblica_em_Hortol%C3%A2ndia_SP.jpg



(...) Ao analisar a trajetória da produção de estatísticas no país, o estudo aponta que as instituições de justiça criminal no Brasil não superaram a dimensão do registro dos fatos criminais, ocorrências policiais e prisionais, porque produzem estatísticas quase sempre com objetivo operacional e sem uma grande preocupação de planejamento e eventual ajuste de rota.

Esse é um trecho da entrevista realizada com Renato Sérgio de Lima, “Estatísticas criminais são pouco usadas para traçar políticas públicas”, Agência Fapesp.

Confira esse texto, na íntegra, no *link*:

<http://www.bv.fapesp.br/namidia/noticia/27206/estatisticas-criminais-sao-pouco-usadas/>



Você sabe o que é o Sistema Integrado de Metas (SIM)?

É um modelo de gestão por desempenho, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG), por meio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO), que desencadeia ações integradas de prevenção e controle qualificado do crime, nas suas respectivas regiões, por meio do estabelecimento de metas para a redução de alguns tipos de crimes definidos enquanto prioritários na política de segurança pública estadual.

Desafio 2: Levar em consideração o que a população pensa sobre crime, violências interpessoais e violência policial, (in)segurança, polícia e justiça. Afinal, é a população quem sofre ou se beneficia das consequências ou acertos das práticas ou políticas de segurança pública que são levadas a cabo por nossas instituições. Além disso, pode haver diferenças entre as expectativas da sociedade e as medidas adotadas pelas instituições para a solução dos problemas que vivenciamos (PORTO, 2011, p. 277).

Os autores Pires e Souza (2007) também ressaltam em seus trabalhos a importância da participação popular na discussão sobre segurança pública, assim como em outros assuntos que dizem respeito e interessam à comunidade. Dizem que é preciso estar preparado e entender as regras que possibilitem as negociações de interesses variados, para debater e lidar com diferenças e possíveis conflitos.

É realmente um desafio discutir e decidir sobre o assunto e, por isso, devemos estar atentos a alguns riscos, pois trazer a este tipo de discussão apenas alguns segmentos sociais pode também dar prosseguimento às visões preconceituosas sobre as identidades de indivíduos e lugares, o que acaba por reforçar a discriminação e a exclusão social. São vários os assuntos que afetam o cotidiano da comunidade – sendo importante

a população ter suas demandas ouvidas –, como a necessidade de iluminação e o policiamento em espaços onde se julga necessário fortalecer a segurança.

Buscando justamente saber um pouco mais do que a população brasileira pensa sobre a segurança pública, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza, periodicamente, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que, em 2009, retornou a questionar os entrevistados sobre a sensação de medo e insegurança, após uma primeira pesquisa realizada em 1989. Perguntaram pela sensação de segurança na vizinhança ou cidade onde vivem e pelos crimes dos quais foram vítimas nos últimos 12 meses. Esses dados servem para aproximar os órgãos públicos da realidade vivenciada e sentida pela população. Veja alguns dados de 2009:

Tabela 3.1: Sensação de insegurança e vitimização

47%	da população brasileira sente-se insegura na cidade onde vive.
33%	da população brasileira sente-se insegura no bairro onde vive.
65%	dos domicílios brasileiros em áreas urbanas têm algum tipo de dispositivo de segurança (ex.: olho mágico, grade na janela ou porta, segurança privada, cerca e câmera de vídeo).
7,3%	foram vítimas de furtos e roubos no ano anterior.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009.

Tabela 3.2: Motivos do não registro alegados pelas pessoas vítimas de roubo que procuraram a polícia e não registraram a ocorrência

9,4%	não tinham provas.
12,5%	não deram importância ao roubo.
24,9%	não acreditavam na polícia.
15%	não queriam envolver a polícia, desistiram ou tiveram medo de sofrer represálias.
19,8	alegaram que a polícia não quis fazer o registro.
18,4	alegaram outros motivos.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009.



Para saber mais sobre a pesquisa PNAD de 2009, “Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil”, acesse o *link* a seguir: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/pnadvitimizacao.pdf>

Desafio 3: Entender a forma como a mídia produz certas representações sobre o crime, violência e segurança e sobre como ela pode ser “formadora de opinião”, construindo narrativas sobre os fatos e sobre os “problemas sociais” que chegam à sociedade como notícia (PORTO, 2011, p. 278-279).

Em uma pesquisa sobre a forma como a editoria de um jornal de grande circulação nacional define as prioridades e constrói uma representação da violência urbana, Edilson Silva (2005) ressalta que são vários os critérios de seleção das notícias. O que vira ou não notícia depende da hierarquia de prioridades estabelecida pelo redator de um jornal, da seleção de temáticas que sejam de interesse de segmentos sociais específicos e da possibilidade de não só noticiar um caso, mas de promover uma discussão mais ampla a partir de vieses que coadunem com os interesses de alguns setores da sociedade. Sobre este último aspecto, o autor cita um trecho de DaMatta, ressaltando que:

a mais importante característica deste tipo de discurso reside no instituto de “um acentuado viés normativo, jurisdicista, formalista e/ou disciplinador, através do qual se defendem ou se atacam o ‘governo’ e o Estado, com a crítica assumindo como fundamentais as ausências de ‘autoridade’ e de justiça” (DAMATTA, *Conta de mentiroso*, p. 179). De acordo com essa nova diretriz, problemas como a “violência urbana”, entre outros, tendem a ser tomados como um sintoma da desordem, ou seja, são tratados como um produto autoevidente da falta de Estado, em suas várias dimensões (SILVA, 2005, p. 134).

Outra pesquisadora (PORTO, 2009) ressalta a crueldade da manifestação da violência pela mídia sensacionalista e chama a atenção para algumas representações comuns disseminadas pela imprensa, tais como: a de que a violência vem crescendo cada vez mais, estando onipresente no espaço urbano; de que a desagregação familiar leva a um enfraquecimento moral e ao aumento da violência; de que a causa da desestabilização familiar é a entrada da mulher no mercado de trabalho; de que a religião perde importância como mecanismo de controle social, entre outros.

Segundo essa autora, por força da repetição, essas falas acabam fazendo parte do imaginário popular. Por isso, é importante pensar como a mídia contribui para a construção de representações sociais ao explicitar as crenças, valores e anseios de alguns setores da sociedade, e como a “opinião pública”, expressa a partir da mídia, pode influenciar não só as condutas das pessoas, mas também as políticas públicas.

Para essa autora, a relação entre mídia e segurança pública por vezes é tensa e por vezes é cúmplice, elas têm afinidades e se estranham. As notícias provocam estados de choque e comoções populares e, nesses contextos em que se apresentam algumas reivindicações, é comum o Estado agir de forma emergencial (novas leis ainda mais punitivas, repasse de verbas para alguns setores).

É contraditória também a cobrança para que as instituições ajam com mais rigor e a lógica da denúncia das arbitrariedades policiais: há casos em que a violência policial é trazida à tona; em outros casos, tem-se o esquecimento. A autora conclui que essas representações expressam as ambiguidades, contradições e interesses presentes na realidade. Conhecê-las pode contribuir para reverter algumas práticas.

Outros estudos (RAMOS; PAIVA, 2007), por sua vez, propuseram analisar, em seus levantamentos, mudanças e continuidades nas tendências da cobertura jornalística sobre violência e segurança no Brasil. Entre os diversos temas apontados, as autoras relatam sobre como é avaliada a exposição das fotos dos cadáveres, a decisão de algumas redações em não veicular mais o nome das facções criminosas ou dos criminosos, com vistas a não valorizar a trajetória destes, a elevada dependência que os jornalistas têm dos registros policiais como fonte de informação para confecção das matérias, a falta de cuidado na apresentação dos indicadores da criminalidade fornecidos pelas instituições de segurança e justiça e a vitimização desses profissionais de imprensa. Mas essas autoras consideram que:

A partir dos anos 90, diferentes setores da sociedade despertaram para a gravidade do quadro e se articularam não só para denunciar esta situação, mas também para desenvolver pesquisas e realizar experiências inovadoras de gestão de políticas públicas. Os jornais também responderam a esta nova percepção e iniciaram um processo de qualificação da cobertura, ainda em andamento. Pouco a pouco, as velhas práticas das reportagens de polícia, como a troca de favores com fontes policiais, estão sendo reduzidas, matérias sensacionalistas perdem espaço, enquanto assuntos relacionados à segurança pública e aos direitos humanos entram na pauta (2007, p. 13-14).

As autoras apontam que fazer com que a imprensa esteja mais bem preparada para lidar com o fenômeno da criminalidade e segurança pública, sem a perpetuação de preconceitos e com vistas à promoção de direitos, é muito importante. Afinal, a mídia tem um papel fundamental como formadora de opinião e como avaliadora das práticas de nossas instituições e das políticas públicas que são propostas nesse setor.

===== **Atividade 1** =====

Atende ao Objetivo 1

1. Descreva como as informações veiculadas pela mídia e a consideração dos anseios da população sobre o que fazem as instituições de segurança podem colaborar para a construção de políticas de segurança pública.

2. O que você sabe sobre o uso das informações estatísticas para planejamento e organização operacional da polícia?

Respostas Comentadas

1. Nesta atividade, é importante que você, considerando a bibliografia apontada e a mensagem que ela representa, exponha a importância de outras fontes de informação, além das oriundas das atividades desempenhadas por agentes policiais, na produção de conhecimento e na orientação de políticas de segurança pública. É importante destacar os relatos da população e da imprensa e de que maneira estes dão visibilidade a certos problemas e servem de apoio e controle externo às atividades de nossas instituições.

2. As respostas para este item são pessoais. No entanto, é importante que você pondere o conteúdo indicado na apostila e reflita sobre o uso (ou não uso) das estatísticas como insumo ao planejamento operacional e de políticas de segurança.

O medo que a violência provoca na sociedade e algumas de suas consequências perversas: segregação e estigmatização

Aqui continuamos a lista dos desafios apresentados por Porto (2011).

Desafio 4: Compreender como o medo e a insegurança nas grandes cidades criam demanda por segurança e que, dada a descrença com relação ao controle da violência pelas instituições públicas, têm contribuído para que as pessoas busquem formas privadas de se proteger, como a adoção de um novo aparato tecnológico de vigilância e de proteção (condomínios fechados ou blindagem de veículos, por exemplo).

Essas demandas representam a defesa de interesses particulares, e não coletivos – pois não está em ênfase pensar a segurança como bem comum –, e dão ênfase à ideia de se fazer justiça com as próprias mãos, colocando o cidadão como sendo o responsável por sua própria segurança (PORTO, 2011, p. 280).

No mundo onde vivemos, hoje, quando o cidadão diz que uma cidade é perigosa ou violenta, é porque ele não se sente seguro ao andar pelas calçadas das ruas. De acordo com Jacobs,

O principal atributo de um distrito urbano próspero é que as pessoas se sintam seguras e protegidas na rua em meio a tantos desconhecidos. Não se devem sentir ameaçadas por eles de antemão. O distrito que falha neste aspecto também fracassa em outros e passa a criar para si mesmo, e para a cidade como um todo, um monte de problemas (2011, p. 29-30).

Caldeira (2000, p. 9-10) salienta que a violência e a sensação de insegurança criam processos de mudanças sociais nos grandes centros urbanos, o que gera, por outro lado, segregação espacial e discriminação racial. Alguns grupos sociais “têm usado o medo da violência e do crime para justificar tanto novas tecnologias de exclusão social quanto sua retirada dos bairros tradicionais destas cidades”.

Sentindo-se ameaçados com o crime violento, mas também carregados de muitos preconceitos, acabam por adotar algumas estratégias de ação e reação, e se fecham cada vez mais em condomínios com grandes muros e grades, utilizando-se de um forte aparelho de segurança privada. Assim, “impõem divisões e distâncias, constroem separações, multiplicam as regras de evitação e exclusão e restringem os movimentos”.



Kirill Havezov

Figura 3.2: O uso de sistemas tecnológicos de segurança é cada vez mais comum.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1192386>

A autora chama a atenção para o fato de que

esse universo do crime não é o único a gerar discriminação nas sociedades contemporâneas. No entanto, sua investigação é extremamente importante porque ele fomenta o desenvolvimento de dois novos modelos de discriminação: a privatização da segurança e a reclusão de alguns grupos sociais em enclaves fortificados. Esses dois processos estão mudando as noções de público e espaço público que até bem recentemente predominavam em sociedades ocidentais (CALDEIRA, 2000, p. 9-10).

Em São Paulo, por exemplo, há um aumento da privatização da segurança, e isto vem acompanhado de um descrédito das forças policiais e do sistema judiciário. Inúmeras são as denúncias de abusos e de ineficiência destas instituições. Assim, um número crescente de moradores das grandes cidades tem optado por utilizar uma ampla gama de serviços de segurança privada, mesmo que estes sejam frequentemente irregulares ou até explicitamente ilegais.



Figura 3.3: Segregação urbana: Rocinha vista do luxuoso bairro de São Conrado.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rossinha.jpg>

Desafio 5: Examinar a questão das drogas, articulada ao tráfico e ao porte de armas, pois existem problemas de natureza técnica e problemas de cunho substantivo ou moral.

Temos que pensar nas implicações e decorrências das leis de drogas, nas práticas das agências estatais na penalização e repressão de determinados tipos de pessoas, nas instâncias responsáveis pela definição das drogas ou pela concepção e tratamento da dependência, na estigmatização que sofrem determinados indivíduos e grupos quando outros avaliam que seus comportamentos não são adequados (PORTO, 2011, p. 281-282).

Através de pesquisa feita em processos escolhidos aleatoriamente entre os anos de 1968 e 1988, Batista (2003) observa a institucionalização apenas de jovens pobres e não brancos por portarem pequenas quantidades de droga, enquanto os jovens de classe média ou alta (e até mesmo reincidentes), eram imediatamente entregues aos pais. A partir desses dados, a autora afirma que:

O que determina a institucionalização não é a droga ou a infração em si, mas as condições materiais de existência e a etnia dos adolescentes envolvidos. Se alguma efetividade o sistema penal para menores apresenta aqui, ela se dá no campo simbólico (BATISTA, 2003, p. 111).

No plano simbólico, a diferença de tratamento dado aos jovens pobres e jovens ricos contribui para a representação de que o uso e o tráfico de drogas estão associados diretamente à juventude pobre.

A autora também salienta que os relatórios e processos do sistema penal não focam a questão do uso das drogas, mas o controle específico daquela parcela da juventude considerada perigosa. O conteúdo dos processos faz referência às famílias “desestruturadas”, às “atitudes suspeitas”, ao “meio ambiente pernicioso à sua formação moral”, à “ociosidade”, à “falta de submissão”, ao “brilho no olhar” e ao desejo de *status* “que não se coaduna com a vida de salário-mínimo” (*op. cit.*, p. 134-135). A partir disto, colocam-se em xeque e fazem-se objeto de controle as condições de vida das pessoas menos favorecidas economicamente, e não o crime que supostamente cometeram e pelo qual elas foram conduzidas aos tribunais.

Segundo Deslandes (2003), os autores que debatem a temática das drogas apontam para alguns problemas-chave, como:

(a) a arbitrariedade e os interesses que se ocultam nas definições de drogas legais e ilegais (MCRAE, 1994); (b) a diferença entre

dependência e uso recreacional e ocasional; (c) o erro de considerar o usuário como um dependente potencial e o dependente como pessoa sem discernimento ou capacidades (MARQUES e DONEDA, 1998); (d) as diferenças entre os vários tipos de drogas e os efeitos que elas provocam; (e) as consequências causadas pela banalização e permissividade que envolvem o consumo e comércio de drogas lícitas e a estigmatização que envolve o consumo das ilícitas (SÁ, 1994); (f) as complexas relações de impunidade, corrupção, poder e violência que sustentam o rico comércio das drogas ilegais (ZALUAR, 2000) (DESLANDES, 2003, p. 244).

Para Deslandes, dada a heterogeneidade de relações envolvidas na questão das drogas, é muito importante que consideremos o desempenho dos atores na nomeação das coisas e nas diferentes circunstâncias nas quais estas relações estão imersas.



Sten Porse

Figura 3.4: Folhas de coca.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/97/Erythroxylum-coca-foilage.jpg>

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

1. Você concorda que a demanda por segurança privada e o combate às drogas têm colaborado para práticas de segregação social e territorial? Justifique.

Resposta Comentada

A resposta a esta atividade é de natureza pessoal, mas você deve considerar alguns aspectos destacados nos textos que foram abordados neste módulo.

Observe se você considerou o seguinte aspecto:

Apesar da justificativa de utilização de recursos técnicos, definição e enfrentamento da violência e criminalidade, esses usos não são neutros e espelham valores que, muitas vezes, coadunam a marginalização e repressão penal de parcela da sociedade menos favorecida economicamente e a segregação entre as pessoas no espaço físico das cidades.

Estado de direito e demandas por justiça

A partir daqui, vamos encarar os principais desafios que atravessam nossas instituições hoje.

Desafio 6: Considerar que a representação da impunidade promove o descrédito na legitimidade e eficácia das instituições. É essa representação da impunidade que abriria o espaço para violentas táticas de defesa e para as demandas por privilégios, desqualificando a igualdade de todos perante a lei (PORTO, 2011, p. 283).

De acordo com Cardia (1997, p. 253), o medo da polícia na sociedade brasileira deriva da:

1. percepção de ineficiência, uma vez que aquela não cumpre com as expectativas da população quanto à resolução dos crimes, à dissuasão de novos delitos, à recuperação dos bens perdidos e à promoção de sensação de segurança;

2. perpetuação da arbitrariedade e do abuso policial;

3. ausência de mecanismos de controle externo (incluindo aquele realizado pela própria sociedade) sobre a ação policial.

Lopes (2000, p. 78-79) também chama a atenção para o fato de que, no Brasil, convivemos com a impunidade e com inúmeros desrespeitos, seja à legislação de trânsito, de silêncio, de zoneamento urbano, de preservação de áreas verdes nas cidades, entre outros.

Quanto aos indicadores de impunidade, esse autor aponta que apenas 3,9% dos crimes financeiros foram identificados (o que já aponta para um grande filtro, pois nosso aparato institucional tem menos mecanismos de vigilância voltados para dar conta da identificação desses crimes do que dos crimes comuns) e apenas 20% dos réus de infanticídios foram condenados.

Face à impunidade e falta de recursos institucionais para a administração dos conflitos, tal autor aponta que a violência cotidiana, e principalmente aquela que se apresenta como justiça privada (linchamentos, chacinas e extermínios) tende a aumentar. O número de pessoas e, sobretudo, de jovens assassinados sob esses pretextos, no Brasil, é muito alto, se compararmos com o de outros países e, mesmo se confrontarmos com o número de mortos em períodos de guerras, como a do Vietnã. Segundo o autor, “de acordo com relatório da Ouvidoria de Polícia de São Paulo de outubro de 1998, o número de denúncias de mortes de civis por policiais cresceu 278% de 1997 para 1998” (LOPES, 2000, p. 78-79).



Mathias Wiedmann

Figura 3.5: Monumento em lembrança à chacina da Candelária.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:CandelariaCruz.JPG>

Apesar desse cenário alarmante, Lopes (*op. cit.*) aponta que os movimentos em defesa dos direitos humanos têm atuado nos últimos anos com vistas a dar visibilidade a esses casos e fazer com que sejam efetivamente julgados. Muitos representantes desses movimentos têm atuado no sentido de produzir materiais (coletando depoimentos e provas, por exemplo) que sirvam como subsídio às investigações e aos processos judiciais.

O paradoxo é que, se por um lado, denunciamos a impunidade, por outro, muitas vezes esses defensores dos direitos humanos são acusados de defenderem “privilégios dos bandidos” (CALDEIRA, 1992, p. 362-378; cf. também CALDEIRA, 1991 *apud* LOPES, 2000, p. 78-79). Deve-se destacar que, no caso apontado, não se trata de defender quaisquer tipo de privilégios, e sim direitos que devem ser reconhecidos a todos os cidadãos, na perspectiva de uma sociedade igualitária e democrática. São os princípios hierárquicos e autoritários que regem em nossa sociedade que devem ser problematizados e desconstruídos.

Desafio 7: Pensar no policial como agente de segurança, indagando sobre a legitimidade de suas condutas no uso da força. É importante considerar que as demandas repressivas que são apresentadas à polícia e as práticas efetivas dos agentes dessas instituições podem, por vezes, ser transgressoras e violentadoras dos direitos humanos (PORTO, 2011, p. 283-285).

Para Kant de Lima (2013), um dos principais problemas enfrentados na atualidade brasileira é que a presença de saberes tradicionais e de éticas corporativas compartilhadas pelos policiais – servindo como formas por excelência de orientação de comportamento –, combinada com uma carência de protocolos explícitos que regulem o uso da força nas suas atividades de controle, conduzem a uma falta de transparência e universalização dos critérios utilizados para a administração dos conflitos pelos policiais.

Por isso, é sempre arbitrário que muitas ocorrências sejam conduzidas com o emprego máximo e não com o uso comedido da força. Dada a ausência de protocolos formais de atuação, aos policiais não é autorizada em normas a possibilidade de escolha, mas a obrigatoriedade de agir, o que faz com que eles muitas vezes não sejam responsabilizados, e sim culpabilizados pelos seus erros e omissões.

É nesse sentido que Muniz *et alli* (1999) ressaltam a importância de refletirmos sobre o ciclo completo da abordagem policial, relacionando a disposição de normas que regulem as formas de abordagem com as relações práticas que se estabelecem em dadas circunstâncias pelos policiais de ponta. Segundo os autores, a possibilidade do uso da força estaria sempre presente:

Pode-se perceber a presença desta possibilidade desde o momento da existência de polícia (e o risco de repressão), passando pelo chamado – ou ameaça de chamado – da polícia, até a chegada do policial fardado, incluindo sua aproximação, seu posicionamento físico em relação à situação, seus movimentos corporais, sua intervenção no tom de voz e na forma discursiva adequados, a iminência do uso e o uso de força física, do cassetete, da arma de fogo, da solicitação de reforço (MUNIZ *et alli*, 1999, p. 3-4).

No entanto, os autores apontam para a necessidade de criação de normas, técnicas e procedimentos de abordagem qualificados, para que seja estabelecido um leque de alternativas possíveis em função das situações concretas experimentadas pelos policiais em suas relações com o público.



Em 2011, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos editaram um documento nomeado Diretrizes sobre o Uso da Força pelos Agentes de Segurança Pública, com o objetivo de estabelecer parâmetros para o uso da força e reduzir a grande letalidade das ações policiais no país. O documento propõe, por exemplo, em seu art. 4, que “não é legítimo o uso de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que, mesmo na posse de algum tipo de arma, não represente risco imediato de morte ou de lesão grave aos agentes de segurança pública e a terceiros”; em seu art. 7, que “o ato de apontar arma de fogo contra pessoas durante os procedimentos de abordagem não deverá ser uma prática rotineira e indiscriminada” e, em seu art. 9, que “os órgãos de segurança deverão editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes, definindo objetivamente: a) os tipos de instrumentos e técnicas autorizadas; b) as circunstâncias técnicas adequadas à sua utilização, ao ambiente/entorno e ao risco potencial a terceiros não envolvidos no evento; c) o conteúdo e a carga horária mínima para a atualização periódica ao uso de cada instrumento; d) a proibição de uso de armas de fogo e munições que provoquem lesões desnecessárias e risco injustificado; e) o controle sobre a guarda e utilização de armas e munições pelo agente de segurança pública”, entre outros (Portaria n. 4226 de 31 de dezembro de 2010, Ministério da Justiça). Essa proposta é ainda incipiente e pretende adequar o país às diretrizes internacionais de direitos humanos e segurança pública. A sugestão é de que a sua execução seja observada como condição para a transferência de fundos do governo federal aos estados.

Leia a notícia completa em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/01/05-governo-brasileiro-estabelece-diretrizes-sobre-o-uso-da-forca-por-agentes-de-seguranca-publica.html>

E, para ler o documento na íntegra, acesse: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2011/01-janeiro/03012011_Portaria_uso_da_forca.pdf

Desafio 8: Enfrentar a questão de que a **discricionariedade** não é algo exclusivo da atividade policial (PORTO, 2011, p. 285).

Em seu livro *A polícia da cidade do Rio de Janeiro*, Kant de Lima (1995) destaca que a polícia se vê diante de um paradoxo ao aplicar a lei, pois ao mesmo tempo em que deve elaborar inquéritos policiais com o fim de estabelecer a verdade, construindo fatos legais com procedimentos de acordo com a lei, o sistema judicial brasileiro não lhe concede poderes discricionários na aplicação daquela.

Esse autor ressalta que à polícia é obrigatória a abertura de um inquérito assim que os policiais tomem conhecimento de um crime (casos de ação pública incondicionada). Nesses casos, os policiais não podem escolher se farão um registro ou inquérito ou não; eles são obrigados a encaminhar procedimentos juridicamente orientados.

No exercício do poder de vigilância, porém, a polícia dispõe de certa discricionariedade, o que envolve certa flexibilidade na aplicação da lei de acordo com o julgamento do policial sobre a conduta dos indivíduos, e que também será influenciado pelo contexto sociocultural em que se processam essas interações. Nessas situações, é considerado não só o que aconteceu, mas também o julgamento sobre as probabilidades de comportamento futuro das pessoas envolvidas em situações ilegais. Eis o paradoxo: “a atividade policial é e não é definida como devendo se ajustar à estrutura oficial, legal e judicial não discricionária” (KANT DE LIMA, 1995, p. 121).

Costa (2011), em um artigo sobre a discricionariedade e a possibilidade de elaboração de políticas criminais, destaca a importância de serem definidas as áreas e as atividades que precisam de alguma discricionariedade e seus limites. No entanto, é difícil fazer com que as definições contemplem e prevejam todas as situações com que os policiais se deparam nas ruas. As situações em que os policiais e os operadores do sistema de justiça exercem a sua capacidade discricionária são inúmeras, entre elas: “a) na aplicação seletiva das leis; b) na escolha dos métodos de intervenção; c) nas escolhas dos objetivos e prioridades para as políticas de segurança” (*op. cit.*, p. 103). Esse autor apresenta, como principal desafio, o de limitar e estruturar essas escolhas que são feitas pelos policiais.

Desafio 9: Compreender que a formação policial pode ser uma das formas a partir das quais pode-se construir uma identidade coletiva positiva, com os policiais se identificando como gestores da paz e não como promotores de atitudes repressivas, somente. Pretende-se uma

Discricionariedade policial

Poder de escolha do agente – conforme a situação ou conforme as prioridades da organização – sobre os caminhos possíveis a adotar para a condução de determinadas ocorrências ou circunstâncias. Mas, dada a obrigatoriedade que alguns institutos jurídicos conferem às instituições policiais e judiciais, essa liberdade refere-se a uma escolha restrita ao repertório de leis e códigos de conduta profissional. Neste caso, a condução das ocorrências de forma que não esteja legalmente prevista, embora ocorra na prática, pode configurar uma arbitrariedade, um excesso policial e uma violação de direitos.

Alguns estudos apontam que esta discricionariedade, conforme a lei, também pode levar à prática de tratamento discriminatório das pessoas segundo classe, gênero ou raça. É o caso, por exemplo, quando as escaladas punitivas da lei são aplicadas sistematicamente com relação a algumas pessoas e as garantias jurídicas são reservadas a outras.

A discricionariedade, conforme a lei, também pode configurar privilégios a determinadas classes de pessoas.

Como exemplos desses privilégios, a prisão especial e o foro privilegiado.

maior aproximação entre os órgãos de segurança pública e a sociedade, a valorização da profissão e a construção de uma identidade profissional articulada ao respeito dos direitos humanos (PORTO, 2011, p. 286).

Caruso *et alli* (2010, p. 113-114) relatam que a formação policial deve ser compreendida a partir das relações entre a qualificação profissional e a demanda operacional. No entanto, a dinâmica da instituição é marcada por alguns dilemas, pois a formação policial não é considerada uma prioridade institucional, apesar da demanda constante por maior policiamento.

As demandas políticas, sempre emergenciais, de ampliação dos quadros policiais, faz com que a formação seja comprometida. Isto influi em uma oscilação dos meses de oferta dos cursos e mesmo na supressão de disciplinas para o atendimento a essas demandas urgentes. Uma vez a formação implementada, o conteúdo que geralmente é priorizado é aquele que reproduz o ritual militar, a caserna e a obediência às hierarquias, sem contemplar os desafios e as rotinas que serão encontrados pelos policiais na prática do exercício de sua função (SILVA, 2011, p. 256).

Como consequências:

a) a formação policial oriunda dos centros de formação e das academias de polícia não é percebida como prioridade, mas as experiências práticas que os policiais vão adquirir a partir de uma lógica de erros e acertos (CARUSO *et alli*, p. 114) e

b) não há

por que se falar em reforma da polícia, inclusive com a criação de uma matriz curricular moderna e democrática para a PM, como ultimamente vem sendo discutido, sem que estes mecanismos, que continuam produzindo um discurso ideologicamente diferente, sejam desativados (SILVA, 2011, p. 256).

=====**Atividade 3**=====

Atende ao Objetivo 3

1. Explique por que a discricionariedade não é algo exclusivo às instituições policiais.
2. Dê alguns exemplos de como o repertório de regulamentos e leis dá aos policiais diferentes possibilidades de escolha na condução das ocorrências.

Respostas Comentadas

Nestas respostas, o aluno deve, de acordo com o conteúdo apresentado nesta unidade, ser capaz de distinguir os conceitos de discricionariedade e de arbitrariedade, além de observar que o processo de escolha e tomada de decisão dentro do repertório de normas previstas é algo comum não só à polícia, mas a qualquer profissão.

Conclusão

O objetivo desta aula foi chamar a atenção para um campo de tensões e de debates no Brasil hoje. Não se trata de apenas chamar a atenção para as diferentes opiniões, mas, como descrevem Kant de Lima, Misse e Miranda (2000), devemos considerar as propostas de segurança pública como “valores profundamente interiorizados na sociedade, que se explicitam através de imagens de ordem e de modelos de atuação das autoridades públicas” (p. 55). Esses autores chamam atenção para o fato de que a segurança envolve sempre grupos sociais distintos e tem por objetivo o controle negociado das várias violências que os grupos vivem, até as que são perpetradas pelo Estado.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Caro aluno, há outro desafio que você reconhece como importante na área de segurança pública e que não foi previsto acima?

Resposta Comentada

A resposta é de caráter pessoal. Sugere-se que você evidencie outros desafios da área de segurança pública propondo, ao menos, um novo tópico.

Resumo

Ao decorrer desta aula, avaliamos que a temática da segurança pública está muito presente no nosso cotidiano, pois a violência e a criminalidade afetam as rotinas de todos os cidadãos. Vários são os desafios na área de segurança pública hoje, entre eles: (a) adotar a produção e uso de dados para planejamento operacional e para o desenho de políticas penais e de segurança pública a médio e longo prazo; (b) considerar os anseios da população acerca do medo da violência e da criminalidade, bem como a avaliação que ela faz sobre o funcionamento das instituições públicas e as respostas que estas dão aos conflitos que as pessoas vivenciam; por isso, a importância da participação popular na gestão da segurança, e da consolidação de análises de insegurança e vitimização para firmar as representações e as insatisfações populares sobre o tema; (c) avaliar a contribuição da mídia para a sensação de insegurança da população ao noticiar alguns fatos que são exceção, em vez de outros mais comuns, através da criação de alguns “mitos” acerca da segurança pública, e ao apresentar demandas e reivindicações às nossas instituições públicas; (d) observar que o medo e a insegurança que as pessoas experimentam nas grandes cidades nem sempre contribuem para a adoção de soluções para o problema envolvendo melhoras num espaço público partilhado por todos os cidadãos, e sim para formas privadas e particulares de proteção, que acabam por gerar novas formas de segregação espacial no espaço urbano, e para a adoção de formas de justiça privado que, por vezes, são até ilegais; (e) examinar que o controle das drogas, dos seus usuários ou traficantes também envolve dimensões morais muito fortes, o que contribui para a proibição de algumas substâncias e não de outras, para a estigmatização de algumas pessoas e para a repressão privilegiada de determinados grupos, e não outros; (f) notar que a morosidade e a falta de eficácia regulamentar das instituições de segurança e justiça contribuem para o descrédito destas e para a adoção de formas extrajudiciárias, arbitrárias e desiguais de solução de conflitos, dada a ausência de paridade entre os cidadãos; (g) reconhecer que o uso da força pelas instituições policiais é autorizado e legitimado em algumas situações, devendo se pautar em normas e procedimentos previstos em

uma norma legal, sendo necessária a moderação no uso de armas de fogo e na forma de exercício do controle; (h) distinguir a discricionariedade, que implica a escolha entre o repertório de leis e procedimentos existentes de acordo com a situação e com os objetivos da organização, da arbitrariedade policial, marcada pela adoção de formas extralegais de administração dos conflitos; (i) cuidar para que a formação policial melhor contribua para a preparação dos policiais para a tomada de decisões e para os desafios práticos que eles poderão enfrentar no dia a dia, e não apenas reproduzir rituais militarizados que apenas formalizam suas atividades.

Aula 4

Segurança pública: a atuação de seus agentes através de pesquisas empíricas

*Joana Vargas
Frederico Policarpo*

Metas

Apresentar a segurança pública como campo de conhecimento e fazer uma exposição resumida das pesquisas que servirão de base reflexiva para as próximas aulas.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer a segurança pública como um campo de conhecimento;
2. estabelecer o diálogo entre as pesquisas acadêmicas e as ações de segurança pública.

Introdução

Nos últimos 30 anos, o tema “segurança pública” deixou de ser uma preocupação exclusiva da polícia, do exército e/ou de governos para se tornar uma preocupação também de pesquisadores. Podemos dizer que expandiu seu domínio, fazendo parte não só das academias policiais e militares, mas também das academias científicas, especialmente nas Ciências Sociais.



Figura 4.1: Fachada do prédio da Academia de Polícia do Rio de Janeiro.
Fonte: <http://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Acadepol.jpg>

É possível constatar essa expansão de interesse pelo tema da “segurança pública” através de um levantamento bibliográfico realizado por importantes pesquisadores da área, no ano de 2000, intitulado “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia”.

Apesar de já estar um pouco desatualizado, esse documento continua sendo peça fundamental para a reflexão sobre a constituição da segurança pública como campo de conhecimento. Foi publicado em forma de artigo na *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. Escrito por Roberto Kant de Lima, Michel Misse e Ana Paula Mendes de Miranda, pesquisadores renomados e com vasta pro-

dução sobre o tema, o artigo é dividido em duas partes principais. Na primeira, os autores classificam a principal produção acadêmica do período de 1970 a 2000, ano em que o artigo foi publicado, e discutem suas perspectivas analíticas e as conjunturas político-sociais em que se inserem. Na segunda parte, há uma extensa listagem da bibliografia nas Ciências Sociais brasileiras sobre o tema.



É interessante que você leia o artigo “Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia” e perceba o que estamos discutindo nesta aula. Ele está disponível para download em:

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=128&limit=20&limitstart=0&order=name&dir=DESC&Itemid=435

Segurança pública como campo do conhecimento

A expansão do domínio do tema da segurança pública, aproximando as academias militares e de polícia com as civis e científicas, era de se esperar. Como vimos nas aulas anteriores, o fim do regime militar e o surgimento da Constituição de 1988 criaram limitações ao exercício do poder estatal e abriram a possibilidade de novos diálogos. Por exemplo, o Estado não pode mais tomar medidas unilaterais de controle, como foi o Ato Institucional nº 5 (AI-5) durante o regime militar.



O Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados (veja mais em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>).



Figura 4.2: Capa de jornal exibindo notícia sobre o AI-5.

Fonte: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/discovirtual/galerias/imagens/0000002784/md.0000032357.jpg>

Atualmente, medidas como essa são inconstitucionais. O exercício da força militar, seja através do exército, seja através da polícia, está se tornando cada vez mais democrático. E isto não significa que o poder estatal ou dos militares esteja sendo tolhido. Trata-se de uma nova maneira de exercer o controle estatal em que todos se responsabilizam e, conseqüentemente, prestam contas das suas ações de controle. No regime militar, os únicos responsáveis eram os militares. No regime democrático, instituído pela Constituição de 1988, civis e militares se responsabilizam conjuntamente. A prestação de contas de todos perante todos serve, nesse regime, para assegurar a transparência das ações e também evitar acusações infundadas, pois, se por um lado quanto mais as ações

policiais se tornarem explícitas mais sujeitas estarão às influências externas; por outro lado, a exposição e a abertura para o diálogo também criam mais legitimidade e segurança das ações efetuadas pelos agentes de justiça. Isto é, quanto mais explicitarem e discutirem suas ações, mais protegidos ficam de acusações sobre seu funcionamento. Essa é a base central da lógica do controle exercido pelos agentes de segurança pública num regime democrático. A transparência e o diálogo garantem o controle. Todos sabem, discutem e opinam. Portanto, a responsabilidade é de todos.

Embora o Brasil pareça estar indo nessa direção, o caminho é longo. A herança colonial e os períodos ditatoriais ainda representam fortes influências, que concorrem com o ideal democrático sobre o modo como o tema da segurança pública é tratado; por isso, a ampliação do diálogo, e não da confrontação, entre segmentos conservadores e progressistas é fundamental. É preciso explicitar os modos de funcionamento das instituições de controle, mas não para criticá-los. Pelo contrário, é justamente para que não haja críticas. Já que todos sabem como funcionam, todos estão envolvidos e, portanto, são responsáveis por elas.

Portanto, o grande desafio agora é estabelecer consensos entre as exigências legítimas de controle, disciplina, normalização e repressão por parte do Estado e, ao mesmo tempo, as demandas de liberdade e de expressão por parte da sociedade civil. O estabelecimento da ordem no Estado Democrático de Direito é sempre dialógica e frágil, isto é, a ordem é absolutamente dependente de acordos e negociações constantes entre as instituições estatais e a sociedade civil. Daí, a importância do diálogo e da expansão do tema da segurança pública para além das instituições de controle estatais. Na democracia, o tema da segurança pública é preocupação de todos.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Indique qual é a lógica do controle exercido pelos agentes de segurança pública num regime democrático.

Resposta Comentada

Você deverá indicar que a lógica do controle exercido pelos agentes de segurança pública num regime democrático é a lógica da transparência e do diálogo. Como todos sabem, discutem e opinam sobre o controle, a responsabilidade sobre as ações e os efeitos do controle é de todos.

Produção acadêmica e reflexão crítica

Como mencionado anteriormente, o campo de estudos e pesquisas sobre a segurança pública vem se consolidando nas últimas décadas e já conta com uma produção acadêmica importante. Por isso, para pensarmos sobre a possibilidade do diálogo e da transparência no exercício da segurança pública, vamos tomar casos concretos para a discussão.

Uma das possibilidades para que o diálogo entre a sociedade civil e os agentes da segurança pública se estabeleça é tornar as pesquisas realizadas sobre o tema disponíveis e de fácil acesso. Nesse sentido, a ideia é que você se aproprie, de forma crítica, das discussões apresentadas nessas pesquisas empíricas – não só como leitor, mas também como produtor de conhecimento. Há inúmeros exemplos de agentes de segurança pública que também se tornaram pesquisadores e produziram reflexões importantes sobre o tema da segurança pública.



Mikhail Lavrenov

Figura 4.3: A leitura de pesquisas empíricas colabora com a reflexão crítica acerca da atuação profissional dos agentes de segurança pública.

Fonte: <http://www.sxc.hu/browse.phtml?f=download&id=1024629&edirect=photo>

Como exemplo, podemos citar três pesquisadores que se destacam atualmente na produção do conhecimento acerca do tema:

1. Cel. Jorge da Silva – doutor em Ciências Sociais pela UERJ e professor-adjunto da mesma universidade. Tem extensa produção acadêmica na área, como o livro *Violência e racismo no Rio de Janeiro*.
2. Cel. Robson Rodrigues da Silva – mestre em Antropologia pela UFF e chefe do Estado-Maior Geral Administrativo da PMERJ. Publicou o livro *Entre a caserna e a rua: o dilema do “pato” – uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI*.
3. Paula Vidal – agente de Polícia Federal há 10 anos, mestre em Direito pela Universidade Gama Filho, pesquisadora, diretora jurídica do Sindicato dos Policiais Federais do Rio de Janeiro, publicou o livro *Os donos do carimbo – investigação policial como procedimento escrito*.



O Cel. Jorge da Silva debate temas atuais sobre segurança pública em seu blog: <http://www.jorgedasilva.blog.br/>. Acesse!

A partir desses exemplos, é possível perceber que o objetivo é que a discussão de pesquisas empíricas colabore para que os agentes de segurança pública reflitam criticamente sobre suas ações. Essa reflexão crítica não objetiva apontar eventuais equívocos nas ações e incentivar demandas pelo controle externo. A ideia é que a exposição transparente e a discussão direta e ampla sobre as ações dos agentes de segurança pública nos ajudem a compreender cada vez mais o modo de funcionamento das instituições estatais de controle no Brasil. Por isso, nas aulas seguintes deste curso, vamos partir de pesquisas empíricas sobre temas relacionados à segurança pública. Essas pesquisas descrevem comportamentos efetivos das pessoas e suas relações com os agentes de segurança pública.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

Qual é o objetivo da criação de uma reflexão crítica através do estudo de pesquisas empíricas na área de segurança pública?

Resposta Comentada

O principal objetivo da criação de uma reflexão crítica através do estudo de pesquisas empíricas na área de segurança pública é compreender o modo de funcionamento das instituições estatais de controle no Brasil.

Através das pesquisas empíricas que serão abordadas nas próximas aulas, você vai entrar em contato, de forma introdutória, com uma série de conteúdos teóricos acerca da construção social da verdade legal e também das diferentes estratégias de controle, como o disciplinamento, a normalização e a repressão. A ideia é discutir esses conteúdos a partir de situações concretas, descritas e analisadas nas pesquisas.

A importância em se utilizar essas pesquisas empíricas se deve ao fato de elas nos fornecerem o contexto histórico e social em que se desenvolveram e se aplicam as ações dos agentes de segurança pública. Essas pesquisas nos obrigam a ancorar a reflexão em situações concretas, e não em noções puramente teóricas sobre as estratégias de controle. Para que o diálogo e a transparência, que foram mencionados antes, sejam estabelecidos de fato, é preciso levar em consideração as situações concretas, rotineiras, e não somente as situações idealizadas.

Por isso, ao tomar como referência essas pesquisas empíricas, vamos situar a nossa reflexão no contexto histórico e social brasileiro. Esta contextualização é importante porque já nos indica algumas características específicas do controle social, em especial, o estatal, realizado no Brasil ao longo de sua história. É preciso compreender esse contexto mais amplo, para que se vislumbrem as possibilidades de diálogo entre diferentes segmentos de nossa sociedade e o funcionamento transparente de nossas instituições de segurança pública.

Os trabalhos do antropólogo Roberto Kant de Lima têm delineado alguns aspectos gerais do contexto brasileiro. Para esclarecer os argumentos de suas pesquisas, que têm como característica a comparação com outras formações jurídicas, ele elaborou dois modelos de estratégia de controle social que informam os sistemas de justiça. Daí que o autor propõe, usando a perspectiva comparativa entre o Brasil e os EUA, dois modelos jurídicos de controle social:

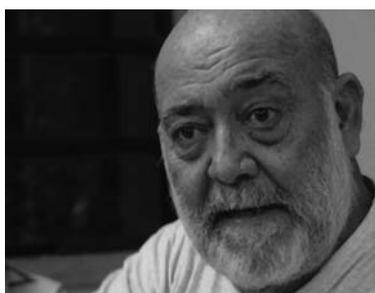


Figura 4.4: Roberto Kant de Lima, antropólogo.

Fonte: <http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/kant-ok-ok.jpg>

O primeiro [dos EUA] assemelha-se social e juridicamente a um paralelepípedo, no qual a sociedade se representa como composta de elementos individuais, juridicamente iguais, mas diferentes de fato, que se opõem permanentemente na disputa por recursos

escassos, que estão disponíveis a todos em princípio. [...] Quanto ao segundo modelo [do Brasil], o de formato piramidal, pode-se dizer que ali se enfatiza e naturaliza a desigualdade, pela própria constituição do modelo: sendo o topo da figura menor que a base, está claro que deverá haver mecanismos de exclusão para determinar quem está em cima e quem está embaixo da estrutura social. Presume-se a sociedade como constituída de segmentos desiguais e complementares entre si, que não se opõem no espaço público. Aqui a diferença está associada à desigualdade e a semelhança à igualdade entre os pares, uma vez que a igualdade é um fenômeno que só ocorre entre os membros de um mesmo patamar da pirâmide (KANT DE LIMA, 2008, p. 273-274).

Outro antropólogo, Luís Roberto Cardoso de Oliveira, também chama a atenção para a importância desses contextos em sua discussão sobre a associação entre o insulto moral e a reparação legal. Também usando a comparação entre os EUA e o Brasil, o autor observou que, no contexto norte-americano.

a falta de atenção às demandas ou percepções pessoais do interlocutor é vivida como uma negação de sua identidade de cidadão e, portanto, como um insulto inadmissível, mas de difícil fundamentação como ato ilícito que justifique reparação.

Já no contexto brasileiro, o autor chama a atenção para “nossa dificuldade inversa, em respeitar os direitos individuais, parcialmente compensada pelo valor que atribuímos à manifestação de *consideração* à pessoa do interlocutor” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2002, p. 8. Grifo no original).

Como você pode notar, são várias as implicações que podemos seguir a partir dessa distinção entre modelos jurídicos de controle social. Agora, vamos destacar apenas uma característica fundamental desses modelos e que tem relação direta com o tema da segurança pública, que são os processos relativos à construção social da “verdade” legal no Brasil.

Aqui, a “verdade” legal não é considerada como algo a ser construído pelas partes em conflito, mas sempre se supõe que há uma “verdade real” a ser descoberta a todo custo. As implicações dessa premissa a respeito da “verdade real” são importantes e atravessam todas as estratégias de controle, desde as que visam à disciplina até as que visam à repressão.

A socióloga Joana Vargas tem estudado algumas dessas implicações. Em um de seus trabalhos, no qual busca compreender o uso da tortura como técnica de apuração da “verdade real” e sua persistência ao longo dos séculos, ela resume os principais elementos do contexto brasileiro.



Figura 4.5: A leitura de trabalhos acadêmicos é importante para a formação do entendimento crítico sobre justiça e verdade.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/883985>

Ela observa que, embora os textos produzidos na fase policial busquem a elucidação do “fato”, “do que aconteceu realmente”, “da verdade” em geral, de perspectivas conflitantes, os códigos em vigor no Brasil baseiam-se numa concepção de verdade “a ser descoberta”, e não de verdades socialmente produzidas, isto é, a “verdade” das partes é abandonada em proveito da “verdade real”. Fazendo referência ao jargão jurídico muito difundido que diz que “o que não está nos autos não existe no mundo”, a autora observa que a ideia de verdades produzidas é negada na dogmática jurídica, sempre em busca da “verdade real”. Essa busca implica a ideia de que, para constar dos autos, a reconstituição da “verdade real” precisa seguir procedimentos formais atestados por escrito por uma autoridade legal.

Com isso, ela conclui que

a polícia, ainda que defenda a crença na possibilidade de obtenção da verdade por meio de procedimentos científicos de investigação, na prática, quando da administração das disputas que demandam a pesquisa da verdade, continua a realizar a investigação por meio da confissão e dos testemunhos que os pró-

prios juristas denominam de “prostituta das provas”. Finalmente, parece-me importante ressaltar que a permanência da tortura como critério de produção da verdade não parece constituir uma exceção, um desvio, mas talvez uma crença epistemológica de longa duração. Tal crença não é diferente daquela que almejava alcançar uma verdade quase divina que abriu caminho, no passado, para o uso legal da tortura como método de produção de provas (VARGAS, 2012).

Esses são alguns elementos do contexto, portanto, em que estão inseridas as pesquisas que vamos discutir nas próximas aulas. Elas tratam de conflitos em diferentes lugares e, a partir da observação de como esses conflitos são administrados, vamos refletir sobre o papel das instituições de segurança pública.

Atividade 3

Atende ao Objetivo 2

Qual é a importância de se utilizar pesquisas empíricas para dar apoio às nossas reflexões críticas acerca das práticas dos agentes de segurança pública?

Resposta Comentada

Você deve mencionar que a importância em se utilizar essas pesquisas empíricas se deve ao fato de elas nos fornecerem o contexto histórico e social em que se desenvolveram e se aplicam as ações dos agentes de segurança pública. Essas pesquisas nos obrigam a ancorar a reflexão em situações concretas, e não em noções puramente teóricas sobre as estratégias de controle.

Conclusão

Concluimos, nesta aula, que precisamos saber contextualizar a maneira como nossas instituições de segurança pública funcionam. O Brasil passou por períodos políticos bem diferentes do atual regime de Estado Democrático de Direito. Contudo, os regimes políticos anteriores fazem parte de nossa história e, o mais importante, como várias pesquisas acadêmicas mostram, há elementos do passado que ainda são atualizados por nossas instituições de segurança pública no presente. Recorrer a essas pesquisas acadêmicas é importante porque elas nos fornecem meios analíticos e históricos para refletir sobre algumas dessas características. Além disso, a utilização de pesquisas empíricas sobre situações atuais nos permite a reflexão crítica do funcionamento prático, e não só apenas teórico, das instituições de segurança pública. Por conta disso, as aulas seguintes abordarão temas referentes à segurança pública, tendo como base pesquisas empíricas diversas.

=====**Atividade Final**=====

Atende aos Objetivos 1 e 2

Nesta aula, destacamos a importância do diálogo entre as pesquisas acadêmicas e as instituições de segurança pública porque as primeiras ajudam a contextualizar as estratégias de controle exercidas pelas últimas. Indicamos, ainda, algumas contribuições de três pesquisadores: dois antropólogos e uma socióloga. Volte ao texto e indique as contribuições de cada um deles, apontadas nesta aula.

Resposta Comentada

A resposta deve indicar os antropólogos Roberto Kant de Lima e Luis Roberto Cardoso de Oliveira e a socióloga Joana Vargas. E reproduzir os trechos em que os trabalhos desses autores são apresentados nesta aula.

Resumo

Nesta aula, vimos que o Brasil passou por períodos políticos diferentes do nosso atual regime democrático e que as pesquisas acadêmicas nos ajudam a contextualizar esses regimes políticos. Com essa contextualização, podemos verificar a persistência de algumas características do passado que continuam a se reproduzir no presente. É o caso, como foi mencionado, dos processos de construção social da “verdade” legal no Brasil. As implicações dessa busca pela “verdade” legal, entre outros elementos, serão discutidas a partir das pesquisas indicadas para as próximas aulas.

Informação sobre a próxima aula

A próxima aula vai iniciar a nossa reflexão a partir de pesquisas empíricas. O tema é a escola, e o foco será as maneiras como os conflitos são resolvidos nesse ambiente.

Leituras recomendadas

SILVA, Jorge da. *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. 1. ed. Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense – EdUFF, 1998.

SILVA, Robson Rodrigues da. *Entre a caserna e a rua: o dilema do “pato” – uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI*. 1. ed. Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense – EdUFF, 2011.

VIDAL, Paula. *Os donos do carimbo – investigação policial como procedimento escrito*. 1. ed. Lumens Júris, 2013.

Aula 5

O papel da escola na segurança pública

*Joana Vargas
Bóris Maia*

Meta

Apresentar as principais questões, no âmbito da segurança pública, que dizem respeito aos direitos de crianças e adolescentes, dando especial atenção ao papel da escola na manutenção da ordem social, assim como na forma como tal instituição administra os conflitos decorrentes da diversidade sociocultural dos alunos que nela interagem.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, assim como as principais regulamentações no país sobre o tema;
2. identificar o papel da escola na conservação da ordem social num contexto democrático marcado pela diversidade sociocultural dos alunos;
3. identificar situações cotidianas potencialmente conflituosas que envolvam crianças e adolescentes, como bullying, racismo e intolerância religiosa.

Introdução



Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bullying_on_Instituto_Regional_Federico_Err%C3%A1zuriz_\(IRFE\)_in_March_5,_2007.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bullying_on_Instituto_Regional_Federico_Err%C3%A1zuriz_(IRFE)_in_March_5,_2007.jpg)

Houve época em que crianças e adolescentes eram só objeto de leis repressivas, que serviam para indicar as punições a que estariam sujeitos, caso não se submetessem às ordens superiores, seja lá de onde elas viessem. As famílias e as instituições religiosas eram as instâncias que determinavam, como bem entendiam, o tratamento que deveria ser dado a crianças e adolescentes, assim como com que idade e em que lugar iriam trabalhar, a religião que iriam seguir e tudo mais que fosse de sua vontade.

Essa realidade vem mudando nas últimas décadas, e o Brasil aprovou uma série de legislações que tornam crianças e adolescentes sujeitos de direitos. Nesta aula, iremos tratar dessas legislações, assim como dos conflitos mais comuns que costumam envolver crianças e adolescentes no ambiente escolar, lugar por onde passam grande parte de seu tempo durante muitos anos.

A criança e o adolescente como sujeitos de direitos

Poder Legislativo

Um dos três poderes do Estado, ao qual é atribuída a função legislativa, ou seja, a elaboração das leis que regulam o Estado, a conduta dos cidadãos e das organizações públicas e privadas.

No contexto de redemocratização política do país, vivenciado na segunda metade dos anos 1980, a questão da criança e do adolescente ganhou uma atenção especial por parte do **Poder Legislativo**, que fez da criança e do adolescente objeto de regulamentações aprovadas em âmbito nacional.



Criança, adolescente ou jovem?

No Brasil, são considerados crianças todos aqueles entre 0 e 12 anos de idade incompletos; e adolescentes todos aqueles entre 12 e 18 anos de idade. Atualmente, no país, desde a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Juventude, aprovada em 2000, os jovens compreendem aqueles entre 16 e 29 anos de idade.

Duas destas regulamentações devem ser ressaltadas, devido à sua importância para a efetiva implantação dos direitos de crianças e adolescentes no país. A primeira delas é a nossa atual Constituição Federal, de 1988, que tem um artigo dedicado a tal questão, como se pode ver na citação a seguir:

Art. 227º – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A outra lei, também federal, a que nos referimos anteriormente, é o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais conhecido como ECA, aprovado em julho de 1990. O ECA foi produzido com fins de regulamentar o artigo 227º da Constituição Federal, que, apesar de garantir os direitos de crianças e adolescentes no país, contém apenas diretrizes mais gerais sobre o tema. Com a promulgação dessa legislação, o Brasil se tornou o primeiro país a se adequar aos princípios estabelecidos na **Convenção sobre os direitos da criança**, adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Tanto a Constituição de 1988 como o ECA sinalizam uma mudança no entendimento do que é ser criança e adolescente no país, pelo menos do ponto de vista da legislação. O antigo Código de Menores, que esteve em vigência até a aprovação do ECA, era destinado apenas aos filhos de pobres e excluídos da sociedade; quando pegos “em situação irregular”, deveriam submeter-se ao arbítrio do Estado. Tal política deu origem à criação de muitos abrigos e internatos – lugares em que os direitos humanos eram frequentemente violados – para onde eram mandados os “menores em situação irregular”.

Convenção sobre os direitos da criança

Convenção internacional que se tornou referência no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes no mundo. Foi adotada pela ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil já em 1990.



A palavra “menor”, embora fosse uma simples abreviação de “menor de idade”, ganhou uma carga valorativa negativa, estando sempre associada a atos infracionais, a alguém em situação irregular. Diferentemente de “menor”, as palavras criança e adolescente, que constam já no título do ECA, têm uma carga valorativa positiva, associadas a sujeitos em desenvolvimento que possuem determinados direitos.

Apesar de a legislação brasileira ser considerada muito avançada pelos órgãos internacionais, como a ONU e a Unesco, na prática, a garantia dos direitos de crianças e adolescentes encontra diversos obstáculos para sua realização, em função da manutenção de práticas autoritárias, repressivas e violentas, sobretudo no tratamento que diversas autoridades – sejam policiais, professores ou guardas – dispensam a crianças e adolescentes de camadas sociais inferiores.

Qualquer pessoa que presencie algum ato de violência ou desrespeito aos direitos da criança ou do adolescente pode procurar o Conselho Tutelar ou a Defensoria Pública, que irão tomar medidas legais para que esses direitos sejam garantidos.

=====**Atividade 1**=====

Atende ao Objetivo 1

Consulte o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90 (disponível no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) e cite, pelo menos, dois direitos garantidos a crianças e adolescentes, explicando em que consistem tais direitos.

Resposta Comentada

Você deve indicar, pelo menos, dois direitos listados a seguir, explicando em que eles consistem: 1. direito à vida e à saúde – consiste em permitir o nascimento e desenvolvimento sadio e harmonioso em condições dig-

nas de existência; 2. direito à liberdade – consiste em poder ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, liberdade de opinião e expressão, liberdade de crença e culto religioso, participação da vida política na forma da lei; 3. direito ao respeito – consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, dos ideias e das crenças, dos espaços e dos objetos pessoais; 4. direito à dignidade – consiste em os pôr a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor; 5. direito à convivência familiar e comunitária – consiste em poder ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.

A escola na conformação da ordem pública

A socialização política na escola

Poucas instituições têm tanta centralidade na história do Ocidente como a escola. Difundida por praticamente todo o mundo, apesar de sofrer variações importantes em cada país, foi concebida pelos teóricos da Modernidade como o lugar destinado a fornecer formação moral e intelectual às crianças, lugar onde iriam aprender a conviver em sociedade.

A formação intelectual diz respeito aos diferentes conhecimentos científicos que a criança irá aprender durante sua vivência escolar, sendo os mais elementares deles o letramento e a numeração, ou seja, o domínio da leitura e da escrita de símbolos gráficos (seja na forma de letras e/ou números). Já a formação moral pressupõe a transmissão de um conjunto de ideias – como igualdade, liberdade, fraternidade, etc. – que são valorizadas por uma determinada sociedade.

Em seu livro *A educação moral*, **Émile Durkheim** irá chamar atenção justamente para a importância da formação moral que a escola deve dar aos estudantes. Sua preocupação, na época em que escreveu, era que a escola deveria construir o que chamou de moralidade pública.

A moralidade pública é o conjunto de valores que todos os membros de uma sociedade compartilham e que tornam possível a convivência

Émile Durkheim (1858-1917)

Importante pensador francês, considerado por muitos como o pai da Sociologia. Através de sua extensa obra, dedicou muitos escritos sobre a questão da educação, e mais particularmente sobre a escola, instituição que julgava fundamental para a construção de uma ética republicana e para a formação de uma identidade nacional.



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Emile_Durkheim.jpg

de grupos sociais heterogêneos em uma nação. Apesar de o homem se ligar a diferentes grupos sociais durante sua vida (família, igreja, nação) – que resultam em diferentes tipos de moralidade –, é a moralidade pública transmitida através da escola que será a responsável por vincular a criança à sociedade política, à pátria.

A família garante sua existência, despertando na criança sentimentos que asseguram sua continuidade. Já no tocante à pátria,

a escola constitui o único meio moral no qual a criança pode aprender sistematicamente a conhecê-la e a amá-la. É precisamente nesse aspecto que reside a importância primordial do papel que cabe à escola na formação moral do país (DURKHEIM, 2008: p. 89).

Nesse sentido, a escola cumpre um papel de socialização política das crianças, contribuindo na produção da ordem social, ao garantir que os futuros adultos aprendam a se comportar como cidadãos, submetendo-se às regras e leis vigentes no espaço público. A ideia é que a escola funcione como uma instância que socialize as crianças com os valores cívicos.

É claro que a realidade é muito mais complicada. A escola é palco de muitos conflitos que se dão cotidianamente entre alunos, pais e professores. A questão é saber como a escola irá lidar com os diferentes tipos de conflitos que surgem em seu interior – o que será objeto desta parte da aula. Antes, porém, precisamos entender um pouco da história da escolarização no Brasil.

A difícil trajetória da escolarização no Brasil

Um dos direitos sociais mais valorizados na construção da cidadania no Ocidente, a educação, no Brasil recebeu uma atenção reduzida por parte do Estado, se comparada aos demais países ocidentais e mesmo latino-americanos.

A história da educação no Brasil evidencia que, desde sua origem, o direito à educação no país foi marcado por uma forte seletividade. Inicialmente, as escolas – monopólio dos jesuítas – eram destinadas às crianças indígenas, tendo como objetivo evidente a catequização. Uma mudança de rumo fez com que os filhos da elite colonial se tornassem o público majoritário das escolas, que se transformou no lugar de formação dessa elite, excluindo a maioria da população.

As **Reformas Pombalinas** na educação, expulsando do país os jesuítas, não parece ter alterado as práticas pedagógicas, pelo contrário, pois foram seus antigos alunos que viraram os novos mestres das aulas régias instituídas. As formas de transmissão do conhecimento nas escolas do período mencionado eram marcadas pela permanência da submissão à autoridade e à disciplina. As práticas punitivas davam o tom do cotidiano escolar.

Com a chegada da família real ao país, em 1808, o investimento no ensino superior se tornou o foco da política educacional levada a cabo por dom João VI, claramente preocupado em oferecer uma formação de qualidade para a elite aristocrática e a nobreza, que constituíam a corte que veio acompanhando a família real. Enquanto isso, o ensino primário ficou sob responsabilidade das províncias, ministrado por tutores particulares; e o ensino secundário ia sendo cada vez mais oferecido por escolas privadas, em sua maioria, católicas.

Depois de o país se tornar um Estado-nação, em 1822, a escola passou a ser requerida por uma parcela cada vez maior da sociedade, sobretudo por uma nova pequena burguesia que via na escolarização sua chance de ascensão social. Respondendo à demanda, o sistema educacional mostrava, aos poucos, uma pequena expansão do número de escolas e do processo de escolarização.

No entanto, esse crescimento veio acompanhado de uma desigualdade de qualidade entre as escolas existentes. O Colégio Pedro II, a “escola-modelo”, foi criado em 1937 e era o único colégio que fornecia o grau de bacharel, necessário para o prosseguimento dos estudos no ensino superior. As demais escolas públicas, por sua vez, mostravam uma qualidade de ensino abaixo das escolas particulares católicas.

Reformas Pombalinas

Foi como ficaram conhecidas as reformas administrativas, econômicas e sociais realizadas pelo marquês de Pombal em Portugal e em suas colônias na segunda metade do século XVIII. Marcadas pela influência do Iluminismo europeu em voga, visavam aproximar a metrópole portuguesa da realidade econômico-social de outras metrópoles da Europa.



Figura 5.1: Fachada do prédio do Colégio Pedro II, localizado no centro do Rio de Janeiro, ainda em pleno funcionamento nos dias de hoje. Além do prédio histórico do Centro, atualmente, o Colégio Pedro II conta com diversas unidades no Rio de Janeiro, em bairros como São Cristóvão, Tijuca, Engenho Novo, Humaitá e Realengo.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Col%C3%A9gio_pedro_ii

A partir de então, as escolas secundárias serviriam como preparação para a entrada no ensino superior. O predomínio do Direito nesse nível do ensino fez com que as características do saber jurídico prevalecessem nas escolas secundárias, com a valorização da retórica em prejuízo da criatividade e da capacidade crítica.

Substituído o Império por um regime republicano, o país começava a ver emergir uma parcela da elite preocupada com a questão da escolarização em massa, condição fundamental, segundo imaginavam, para se formar um Estado Nacional com uma população integrada. Os desafios seriam grandes, pois “durante toda a Primeira República (1889-1930) [...] somente cerca de 25% da população, no máximo, era alfabetizada” (SCHWARTZMAN, 2005, p. 22).

Atualmente, o maior problema da educação deixou de ser o acesso; passou a ser a permanência na escola. Além das elevadas taxas de evasão escolar, principalmente quando os jovens chegam à adolescência, a cultura da repetência escolar faz com que os jovens fiquem retidos na escola por mais tempo do que deveriam, o que indica que a qualidade do ensino oferecido não tem sido satisfatória.

Precisamente por essa razão, pode-se dizer que a socialização escolar, ao longo da história do país, tem deixado a desejar, pois grande parte da população ficou excluída da escolarização durante muito

tempo. Além disso, os serviços educacionais ofertados às crianças e aos adolescentes têm sido bastante desiguais, dependendo da escola em que estejam estudando. As escolas públicas – com raras exceções, como o Colégio Pedro II – têm oferecido um ensino de qualidade inferior às escolas particulares.

Isso caracteriza um déficit de cidadania, já que as formas de interação e de participação pública precisam ser aprendidas, pois devem obedecer a certas regras, mediante as quais a participação é permitida. Cabe à escola, então, desenvolver nos alunos as qualidades necessárias, visando à formação de cidadãos com condições plenas de tomarem parte na vida pública da sociedade.

Atividade

Atende ao Objetivo 2

Considerando o que vimos até agora sobre o papel que a escola pode exercer na sociedade, indique, pelo menos, uma razão que justifique a afirmativa a seguir: “Educai as crianças, para que não seja necessário punir os adultos” (Pitágoras).

Resposta Comentada

Sua resposta deve indicar, fundamentalmente, como a escola pode atuar no sentido de ensinar crianças e adolescentes a conviver em sociedade, socializando-os com os valores cívicos que os tornarão futuros cidadãos.

Conflitos identitários e violência na escola

As múltiplas identidades na escola

As diferenças identitárias existentes entre professores e alunos podem se expressar durante a dinâmica escolar de diferentes formas, gerando conflitos entre os diversos atores que compõem o ambiente escolar. Tais conflitos envolvem, muitas vezes, instâncias externas à escola, chamadas a administrar os conflitos iniciados, dos quais iremos dar mais atenção nesta aula aos que se referem à opção religiosa e à identidade étnico-racial.

A escola tem o desafio de conseguir lidar com a diversidade sociocultural dos alunos que a frequentam. Essa tarefa exige que os professores e demais integrantes da equipe técnico-pedagógica estejam preparados para assumir as diferenças – sejam elas econômicas, religiosas, étnicas, sexuais – como parte do aprendizado cotidiano de conviver com o “outro”. Desta forma, garante-se o respeito entre os indivíduos, independentemente de quem sejam.

A produção de políticas públicas voltadas ao campo educacional tem resultado na aprovação de leis – em âmbito nacional, estadual e municipal – que colocam em primeiro plano o debate sobre como a diversidade étnico-racial-religiosa tem sido tratada na escola.

A Lei 10.639/03 é uma tentativa de ampliar o debate nessa direção. A proposta desta lei é a inclusão transversal, no currículo obrigatório das escolas, de temáticas que reconheçam a diversidade da cultura e a história da população afro-brasileira e africana a partir de uma prática que contemple discursos e imagens que valorizem o negro dentro da história do país e da **Diáspora** africana.

Diáspora

Termo utilizado para se referir à dispersão de povos obrigados a viver no exílio por serem perseguidos por motivos políticos ou religiosos.

A lei acaba tocando indiretamente em um ponto que a sociedade brasileira sempre teve dificuldade em reconhecer como uma realidade nas relações sociais cotidianas: a discriminação e o preconceito racial. Por isso, a implantação da lei nas escolas vem sofrendo diversas resistências institucionais, o que indica a dificuldade da sociedade brasileira em lidar com a questão racial.

A diversidade religiosa também é um ponto de discussão no que concerne à escola pública. O ensino religioso como disciplina escolar, prevista no horário regular das escolas públicas do país, passou a figu-

rar em todas as demais constituições federais, desde a Constituição de 1934. Isso ocorreu em função da aproximação do Estado com a Igreja Católica, sempre sendo alvo de questionamentos por parte de diversos setores da sociedade, sobretudo intelectuais e representantes das demais confissões religiosas.

Embora o modelo das aulas varie conforme as regulamentações estaduais e municipais sobre o tema, a força político-institucional da Igreja Católica tem garantido uma maior presença de professores católicos nas escolas, fazendo com que os valores cristãos sejam majoritariamente difundidos durante as aulas, em prejuízo das demais tradições religiosas.



Atualmente, tem-se observado um grande número de casos envolvendo intolerância religiosa no país. No Rio de Janeiro, foi criada a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa (CCIR), que é uma organização formada por religiosos de diferentes tradições religiosas cujo objetivo é combater o preconceito religioso, lançando mão dos instrumentos legais, com vistas ao cumprimento da Constituição no que diz respeito à liberdade de credo. Um dos casos denunciados pela CCIR foi o do menino Felipe, cuja situação foi mostrada por alguns meios de comunicação, como na notícia a seguir:

Polícia abre inquérito para investigar intolerância religiosa em sala de aula

A polícia do Rio investiga uma denúncia de intolerância religiosa na Fundação de Apoio a Escola Técnica (Faetec), em Quintino, no subúrbio do Rio. O fato ocorreu em junho de 2008, (...) quando Felipe (...), de 13 anos, foi expulso da sala de aula por uma professora e chamado de “filho do demônio” por usar no pescoço um colar de contas típico dos adeptos de religiões de origem africana. O caso foi parar na delegacia, mas só agora, em janeiro, foi instaurado um inquérito.

É fundamental ter em mente que a educação é um dos direitos humanos mais valiosos, cuja garantia é um dever do Estado para com todas as crianças e todos os adolescentes, sem distinção de cor/raça, credo ou sexo. Para que ele se exerça de forma satisfatória, é imprescindível que a diversidade – cultural, social, sexual – seja respeitada e promovida pelos agentes públicos responsáveis por manter a ordem escolar, assegurando com isso a possibilidade dos diferentes alunos de desfrutar da educação de forma igualitária, afastando qualquer manifestação de intolerância.

O problema do *bullying* escolar

Quando se pensa em violência na escola, o *bullying* é logo mencionado como um fenômeno social que afeta o dia a dia das instituições escolares. Palavra de origem inglesa, o *bullying* vem sendo utilizado na literatura referente aos estudos sobre a violência escolar para caracterizar comportamentos agressivos e antissociais.



Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wikibully.jpg>

Bully pode ser traduzido como valentão, tirano, brigão. Como verbo, *bully* significa tiranizar, amedrontar, oprimir, e o substantivo *bullying* descreve o conjunto de atos de violência física ou psicológica, intencionais e repetidos, praticados por um indivíduo ou grupo de indivíduos com o objetivo de agredir outro indivíduo (ou grupo de indivíduos) incapaz de se defender (FANTE E PEDRA, 2008: p. 34).

Ao contrário do que se costuma pensar, o *bullying* não está relacionado apenas a conflitos entre alunos. Grande parte dos casos de *bullying* que vêm sendo identificados por pesquisas em diferentes países, inclusive no Brasil, envolvem professores e outros profissionais que trabalham dentro da escola.

Professores são alvos constantes de *bullying* por parte dos alunos e, o que é mais problemático, também praticam *bullying* contra os seus próprios alunos. Quando o professor se torna o praticante do *bullying* contra o aluno, a situação é mais séria, já que o desequilíbrio de poder entre professor e aluno é mais marcado, dificultando ainda mais que o aluno possa se defender das agressões sofridas.

Além disso, o professor é visto por muitos alunos como uma figura exemplar, e essas práticas acabam deslegitimando o papel que o professor tem na construção de um espaço público democrático e plural, onde o respeito mútuo entre os cidadãos orienta as relações sociais.

As formas de praticar o *bullying* são diversas, podendo se caracterizar por agressões físicas, verbais, psicológicas e sexuais. A ideia geral é que uma ou várias pessoas pratiquem essas agressões de forma intencional e repetitiva contra uma ou mais pessoas que, por alguma razão, mostrem-se incapacitadas de reagir.



Cyberbullying

Uma das modalidades de *bullying* que mais tem crescido e que, devido aos seus meios de se efetuar, torna seu controle mais difícil, é o cyberbullying. O *cyberbullying* é uma forma virtual de praticar o *bullying*, ocorrendo geralmente através de e-mail e das redes sociais. Uma das peculiaridades do *cyberbullying* é que, diferentemente do *bullying* tradicional, os agressores tendem a praticar as agressões de forma anônima, impedindo que a vítima reconheça quem a está agredindo.



As consequências do *bullying* para aqueles que o sofrem podem ser variadas, indo de um gradativo desinteresse pela escola, depressão e transtornos psíquicos, até situações mais graves, como homicídio e suicídio. Por isso, a importância de reconhecer o *bullying* como um problema assim que for identificado.

O problema é que, muitas vezes, os profissionais que trabalham na escola só passam a intervir nos casos de *bullying* quando eles atingem níveis de violência mais explícitos, quando muitos danos já foram causados à vítima, fazendo com que os conflitos se tornem mais difíceis de serem administrados.

A incapacidade de a escola resolver os conflitos que ocorrem dentro dela tem feito com que projetos de segurança na escola, desenvolvidos pelo poder público, comecem a prever a presença de policiais e/ou guardas municipais fardados dentro da escola ou fazendo ronda escolar. No entanto, pesquisas desenvolvidas em escolas têm mostrado que a presença desses agentes, ao invés de produzir um sentimento de segurança, teve resultado oposto, fazendo com que os alunos se sintam intimidados. Além disso, gera desconfiança entre os alunos, que atribuem a presença dos policiais na escola a alguma coisa errada que seus colegas tenham feito, contribuindo assim para aumentar os conflitos dentro do corpo discente e a distância social dos alunos em relação aos próprios colegas no ambiente escolar.

Conclusão

A conclusão a que chegamos ao fim desta aula é de que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos, e que o exercício destes são essenciais para a contínua produção de cidadãos. O direito à educação é um destes direitos, sendo a escola uma instituição fundamental para a conservação de uma ordem social democrática, capaz de lidar com a desigualdade social e com as diferenças socioculturais que caracterizam a sociedade brasileira. Nesse sentido, qualquer forma de intolerância e discriminação não deve ser aceita e incentivada, assim como as agressões físicas e/ou verbais repetitivas, caracterizadas atualmente como *bullying*, pois ferem os direitos que crianças e adolescentes possuem, de acordo com as leis brasileiras.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Como vimos em nossa aula, uma prática comum quando se fala em conflitos e violência na escola – como os casos de intolerância religiosa, preconceito racial e *bullying* – é que os responsáveis por administrar tais conflitos preferem não interferir, deixando que os envolvidos no caso resolvam os “problemas” entre si. Dê, pelo menos, duas razões explicando o porquê de tal atitude ir contra o exercício da segurança pública pensada de modo igualitário e democrático.

Resposta Comentada

Sua resposta pode conter as seguintes justificativas: 1. todos os conflitos e formas de violência citados violam os direitos de crianças e adolescentes previstos no ECA e na Constituição Federal de 1988; 2. quando não administrados em seu início, os conflitos tendem a se agravar, podendo causar consequências graves para os envolvidos; 3. uma sociedade democrática deve garantir o direito de expressão e manifestação a todos os cidadãos, independentemente de sua opção religiosa, sexual ou de sua cor de pele.

Resumo

Nesta aula, vimos como a segurança pública pode ser pensada a partir da perspectiva de crianças e adolescentes. Na primeira parte da aula, conhecemos as principais regulamentações que definem as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos. Em seguida, mostramos o papel que a escola pode assumir na produção da ordem social num contexto democrático marcado pela diversidade sociocultural dos alunos. Por fim, identificamos os principais conflitos que têm ocorrido no ambiente escolar, como *bullying*, racismo e intolerância religiosa, buscando compreender suas motivações e as consequências sociais da não administração de tais conflitos.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, iremos discutir as questões pertinentes à segurança pública a partir do estudo dos procedimentos da Polícia Civil. Vamos conhecer os procedimentos administrativos que constroem verdades judiciais e discutir os valores e princípios que orientam as diferentes fases do processo penal. Com isso, você vai ter um panorama de como a verdade judiciária é construída, desde a delegacia até o juiz.

Aula 6

Segurança pública e mercados populares:
como funciona essa mistura?

*Joana Vargas
Gabriel Borges*

Meta

Apresentar questões acerca do ordenamento do espaço público por meio da criação de mercados populares, abordando aspectos relacionados à segurança pública.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar a formação de mercados populares que, em seu funcionamento, promovem ordenamento do espaço público;
2. comparar, de forma crítica, aspectos positivos e negativos do fenômeno estudado;
3. reconhecer situações cotidianas, potencialmente conflituosas, no exercício de atividades econômicas da cidade, como parte das preocupações da segurança pública.

Introdução

Sílvio Santos, a polícia e os mercados populares

Eu tenho certeza de que você já ouviu falar que Sílvio Santos, o apresentador de TV, já foi camelô. Sabia que é verdade? Aos 14 anos, ele já trabalhava, vendendo capas para título de eleitor no centro do Rio de Janeiro.

Seu tempo de serviço era rápido: durava apenas 45 minutos, que era o tempo de almoço do guarda que rondava a região. Seu irmão e um amigo eram os seus faróis, os “vigias” do camelô.

E o que essa história tem a ver com este curso e com esta aula? O tema de que trataremos aqui é a relação da segurança pública com os antigos “camelódromos”, hoje denominados **mercados populares**. Ao longo do desenvolvimento deste curso, foi possível verificar que tratar do tema da segurança pública no Brasil significa perceber que seus aspectos estão relacionados com os valores que dialogam com o ordenamento do espaço público, os controles sociais, os direitos dos cidadãos e as formas institucionalizadas (ou não institucionalizadas) de administração de conflitos. Esta aula vai discutir esses pontos, tomando como base a relação dos mercados populares com as instituições estatais no que concerne à dinâmica de resolução de conflitos.

Para o delineamento dos objetivos desta aula, vamos tomar como referência empírica o mercado popular da rua Uruguaiana, no centro do município do Rio de Janeiro, que possui características que permitem dialogar com os aspectos da segurança pública, de acordo com o tema abordado.

Descrivendo o Mercado Popular da Uruguaiana (MPU)

O mercado popular da rua Uruguaiana foi fundado no ano de 1994 pelo então prefeito César Maia com o apoio de Leonel Brizola, governador à época, com o intuito de preservação do patrimônio cultural da cidade. O espaço onde se encontra é delimitado como Zona Especial do Corredor Cultural, de preservação paisagística e ambiental do centro da cidade do Rio de Janeiro, e pertence a uma subzona de renovação urbana, de acordo com a Lei Municipal nº 506, de 17/01/1984.

Mercados populares

Conhecidos coloquialmente como “camelódromos”, são espaços onde são exercidas atividades comerciais com características típicas, que dialogam com uma forma simples de exposição de mercadorias, liberdade de negociação de preços e maior aproximação dos comerciantes com seus clientes.



Lei Municipal nº 506, de 17/01/1984

Cria a Zona Especial do Corredor Cultural, de preservação paisagística e ambiental do centro da cidade; dispõe sobre o tombamento de bens imóveis na área do entorno e dá outras providências.

Art. 3º. A Zona Especial do Corredor Cultural fica subdividida em 3 (três) subzonas denominadas, respectivamente, de preservação ambiental, de reconstituição e de renovação urbana, que se acham delimitadas nas plantas do PA 10.290 e do PAL 38.871.

Camelôs

Entendidos como categoria diferente dos comerciantes ambulantes, que têm como principal característica a mobilidade, estes possuem local fixo.

O MPU é localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro, entre a avenida Presidente Vargas e a rua da Alfândega, num dos pontos de maior fluxo de pessoas daquela região. Sua construção se deu por um conjunto de comerciantes informais ou, na linguagem coloquial, **camelôs**. A disposição geográfica do mercado é peculiar. O espaço é composto por quatro agrupamentos – as quadras – que se subdividem em A, B, C e D (**Figura 6.1**) – que, interligadas, formam uma espécie de labirinto.

No interior das quadras, localizam-se os “boxes”, que são dotados de numeração própria. Estima-se que já sejam mais de 1.600 boxes a ocuparem uma área de cerca de 3.000 metros quadrados.

O horário de funcionamento é normalmente das 9h às 19h, de segunda-feira a sexta-feira, e das 9h às 16h, aos sábados. O mercado não funciona aos domingos. Dentro do MPU, é possível encontrar diversos tipos de mercadorias e serviços, que vão desde vestuários em geral até eletroeletrônicos. As duas principais características das mercadorias são o baixo preço e a abertura à negociação entre o comprador e o comerciante.



Artigo 5º da disposição legislativa municipal n.º 1.876, de 29 de junho de 1992

Das Pessoas Habilitadas

Art. 5º. São considerados habilitados para o comércio descrito no art. 1º:

I – os cegos, os paraplégicos, os mutilados e demais deficientes físicos;

II – vetado;

III – as pessoas físicas que já exerçam atividades profissionais previstas nesta lei na data de sua promulgação.



Art. 15. A autorização de comerciante ambulante é pessoal e intransferível, concedida a título precário, devendo a autoridade competente da Secretaria municipal de Fazenda examinar o pedido inicial e concluí-lo no prazo máximo de noventa dias da data de entrada no protocolo da repartição.

A Prefeitura concedeu então uma autorização para o exercício da atividade (concedida a título precário, ou seja, que pode ser revogada a qualquer momento), que deveria ser emitida pela Secretaria municipal de Fazenda a pedido do interessado ou por indicação dos órgãos de fiscalização. Nessa lei, ficou definido também o que a Prefeitura entendia como comércio ambulante, bem como regras e direitos dos comerciantes cadastrados.



Comércio ambulante

Artigo 1º. Comércio ambulante é a atividade profissional temporária, exercida por pessoa física em logradouro público na forma e condições definidas nesta Lei.

Parágrafo único. Comerciante ambulante ou camelô é a pessoa física que exerce essa atividade profissional por sua conta e risco, com ou sem emprego de tabuleiro ou outro apetrecho permitido nesta Lei, apregoando suas mercadorias. Subordinam-se os camelôs às disposições desta Lei.



Regras e direitos dos camelôs

Artigo 16. É permitido à pessoa física contar com um auxiliar na atividade de comerciante ambulante, o qual poderá ser o seu representante do momento da ação fiscal, desde que seu nome figure na autorização.

Parágrafo único. O ambulante será responsável pelo recolhimento dos encargos trabalhistas referentes ao auxiliar, exceto quando parente de primeiro grau.

O espaço onde hoje é situado o MPU advém de uma área remanescente de terrenos que foram desapropriados a construção da estação de metrô Uruguaiana e, à época, era utilizado como estacionamento pela companhia de energia elétrica Light. Tal fato não impedia que aquela localidade fosse tomada por ambulantes, devido ao enorme fluxo de pessoas que passavam por ali todos os dias.

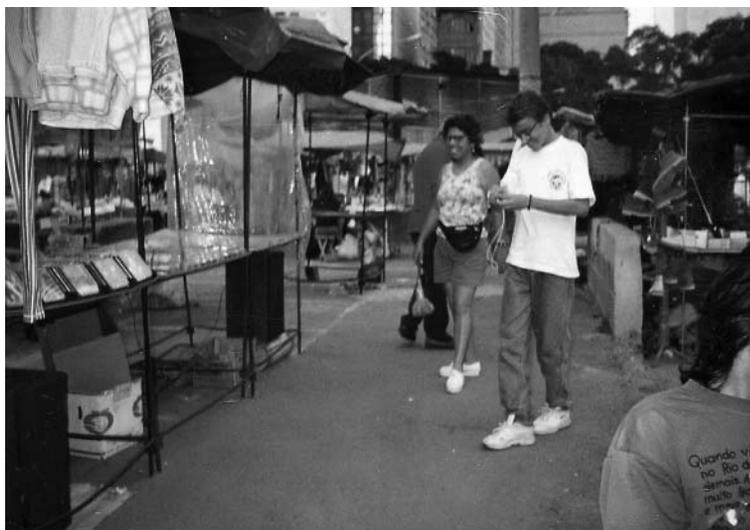


Figura 6.2: “Camelódromo”, antes de se tornar Mercado Popular da Uruguaiana.

Fonte: <http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/uruguaiana.jpg>

Ao longo dos anos, o diálogo entre o MPU e órgãos estatais que deveriam ser responsáveis pelo monitoramento do mercado na cidade do Rio de Janeiro diminuiu. Este fator gerou um afastamento do Estado, surgido em função da ausência ou do distanciamento de ações governamentais dentro do MPU, como gestor do espaço público. Porém, o que se vê é aproximação dos órgãos de controle em ações de repressão às atividades comerciais dentro do mercado.



A informalidade é um fenômeno presente em praticamente toda parte do mundo e pode ser entendida por meio de diversas perspectivas, a depender do campo de análise. Devemos ter sempre em mente que as economias modernas que hoje contam com a atuação governamental, antes de se constituírem como tal, iniciaram suas atividades econômicas de maneira informal, visto que, em grande parte, não contavam com o aparato e o apoio estatal. E, por tal presença na sociedade moderna, a informalidade apresenta inúmeras facetas, o que permite uma análise do que se enquadraria como economia informal – também conceituada como economia subterrânea (TANZI, 1982/2009) – por diversas óticas, fato que dificulta não só sua mensuração como também sua definição por meio de um conceito capaz de abranger todas as suas manifestações possíveis.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Indique outros locais no estado do Rio de Janeiro que possuam características de mercados populares e comente sobre como se deu seu processo de formação.

Resposta Comentada

A resposta deve conter a indicação de mercados populares no estado do Rio de Janeiro, de modo que você possa refletir sobre seu processo de formação. De preferência, deve indicar também a relação destes locais com os órgãos estatais de fiscalização.

Ordenamento do espaço público e aspectos legais

A legalidade está expressa em nosso ordenamento jurídico como um princípio e, por tal natureza, traz em seu núcleo um preceito a ser cumprido. Os princípios se comportam como ordenações que dão força a determinado conjunto de normas, no qual se inserem os valores com que este se reveste no momento de sua aplicação. Assim, a função básica do princípio é justamente traçar os mais importantes objetivos a serem seguidos pelo Estado (ordenamento jurídico) ao qual pertencem.

Por conta disso, a legalidade se insere como um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, aplicado no art. 5º de nossa Constituição Federal. Então, a legalidade se apresenta com a função de governar as condutas de acordo com as leis.

Portanto, a autoridade jurídica, por meio das leis, tenta abarcar o maior número de acontecimentos possíveis da vida em sociedade. Isso permite que a legalidade caminhe junto com a legitimidade dada ao Estado, pois sem esta não se justificaria o cumprimento dos ditames normativos impostos ao povo.

Por outro lado, é preciso que os receptores da norma – os cidadãos – reconheçam a existência de um poder legitimado que instituiu determinada regra. Com isso, o indivíduo representado pelo Estado deveria se enxergar como corresponsável por comportar-se, dentro do espaço de convívio social, de acordo com aquilo que é permitido em lei. Mas será que tal reconhecimento é perceptível em todas as camadas sociais?

Se levarmos em consideração os trabalhos de um grande número de pesquisadores que se dedicam a compreender o Brasil, veremos que suas pesquisas nos dizem que a aplicação das leis gerais, em nossa sociedade, é particularizada.

Assim, não é possível verificar na aplicação da lei no espaço público contornos democráticos, uma vez que as normas não seriam válidas para todos de maneira igual. Diante dessa situação, “o espaço público é submetido a regras gerais, e não locais. É lugar apropriado de forma particular, seja pelo Estado ou por membros da sociedade autorizados ou não por ele” (PIRES, 2011).

O ponto aqui é considerar que, já que as instituições de segurança pública não aplicam as leis de modo universal e igualitário, os indivíduos acabam por constituir suas próprias regras de convívio. E essas regras do cotidiano, dentro de um contexto determinado, acabam dotadas de legalidade, por serem formalizadas por mecanismos representativos da população naquele espaço público.

A partir da observação anterior, você pode notar o caráter moral preponderante na formação de regras que ordenam determinado espaço público. Como exemplo, podemos fazer referência ao estudo de Lênin Pires sobre os usos e costumes dos trens na Central do Brasil. O autor segue justamente esta lógica, ao afirmar que o Direito

não se restringiria às suas expressões positivadas, sendo complementado ou “regulamentado” por inúmeros códigos privados, quase sempre resultantes de disputas e ajustamentos nos quais a moral desempenharia um papel preponderante na regulação das práticas e relações vigentes no espaço público (PIRES, 2011, p. 50).

E esta mesma lógica parece operar no modo como as instituições de segurança pública lidam com os mercados populares no Rio de Janeiro. Voltemos ao Mercado Popular da Uruguaiana, o MPU, para entender melhor:

O MPU foi constituído de maneira peculiar (mas segue características dos demais mercados populares existentes no estado do Rio de Janeiro). Primeiramente, foi cedido um espaço físico pelo município, a pedido do então governador Leonel Brizola, e foram firmadas autorizações através de um cadastramento para a ocupação ordenada deste local.

Depois foi constituída uma associação com a responsabilidade de organizar e formalizar regras de ordem estrutural. Por fim, as práticas de venda anteriormente exercidas pelos ambulantes ganharam novo formato e, a cada dia, desenvolvem-se com suas próprias características e particularidades, que descrevem fatores distintivos dos comportamentos ali presentes.



Luiz Fernando Reis

Figura 6.3: Mercado Popular da Uruguaiana nos dias atuais.

Fonte: http://farm7.staticflickr.com/6126/5967687746_f54364db29_b.jpg

O que ocorre no MPU é uma simbiose de atos, gestos e ações que se transfiguram em regras. Tais regras ganham sua força por serem compostas por criações populares que, no seio daquele mercado, são revestidas de legalidade pela retórica de um discurso jurídico que ao mesmo tempo inverte e utiliza a lógica estatal para sua confirmação. São as experiências vividas, somadas aos acontecimentos diários, que servem como fundamento para as normas que comandam as ações naquele espaço.

Portanto, definir como ilegal ou legal não é o melhor ponto, dado o fato de encontrarmos diversas atividades entrelaçadas (i) que baseiam sua ação em práticas permitidas; (II) que nasceram e se tornaram tão presentes dentro daquela realidade, que são vistas como legais; (iii) e outras que, em algum momento, revestiram-se de ilegalidade antes de adentrarem aquele território.

Assim, o Estado não é a única instância a emanar normas e solucionar os conflitos advindos das relações comerciais dentro do MPU. É muito importante reconhecer esta ideia, para que você possa relativizar a atuação dos órgãos de segurança pública em locais com as características do MPU. É um espaço onde existe um ordenamento do espaço público que opera com lógicas diferenciadas de promoção de segurança àqueles que ali circulam.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

De acordo com o que você aprendeu até aqui, discuta os motivos de ser difícil usar a ideia de legal e ilegal nas ações feitas no Mercado Popular da Uruguaiana.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter, de preferência, os três aspectos destacados no texto:

diversas atividades entrelaçadas (i) que baseiam sua ação em práticas permitidas; (II) que nasceram e se tornaram tão presentes dentro daquela realidade, que são vistas como legais; (iii) e outras que, em algum momento, se revestiram de ilegalidade antes de adentrarem aquele território.

As instituições de segurança pública e as formas de resolução de conflitos no Mercado Popular da Uruguaiana

A atividade policial no MPU é promovida principalmente com incursões da Polícia Civil. Cabe destacar que não existe repressão ou sequer fiscalização no que se refere ao exercício das atividades dos lojistas. Um fator que chama a atenção é a postura da Guarda Municipal, que não entra no MPU. Ela faz a repressão de ambulantes fora do mercado, mas jamais entra no MPU com fins de promover qualquer tipo de fiscalização.

Ao longo dos anos, já houve muitos conflitos entre a Guarda Municipal e os lojistas. A Guarda Municipal, em geral, utilizava a força bruta frente àqueles que trabalhavam dentro do MPU. Com o tempo, isso mudou; hoje existe um acordo tácito de que a Guarda Municipal não é

competente para promover qualquer tipo de fiscalização ou apreensão dentro do mercado.

Assim, a atuação do Estado se resume somente ao controle de mercadorias no interior do mercado (mesmo assim, algo casual feito pela Polícia Civil) e ao redor (controle diário feito pela Guarda Municipal). Os órgãos estatais são indiferentes no trato das atividades exercidas dentro do mercado: não promovem qualquer tipo de fiscalização de registros, inscrições em órgãos oficiais ou proteção de direitos trabalhistas.



caoscartoica

Figura 6.4: Guarda Municipal com material apreendido de ambulantes fora do MPU.

Fonte: http://farm6.staticflickr.com/5501/9129247760_7796f4ba73_b.jpg

Mas existe uma exceção. A Polícia Militar está sempre disposta a resolver problemas surgidos entre os lojistas dentro do MPU. Apesar de tal disposição, e de ser uma possibilidade aceita no discurso dos responsáveis por dirimir conflitos no MPU, não é comum a atuação da Polícia Militar para a resolução de conflitos dentro do mercado.

Como você já viu, antes de constituírem o MPU, os lojistas trabalhavam espalhados na rua. Após a autorização para uso do espaço, pela

Prefeitura do Rio de Janeiro, não houve mais nenhuma mobilização para a organização do local.

Por conta disso, os próprios comerciantes procuraram se organizar de modo a garantir a ordem e evitar os conflitos que vinham ocorrendo dentro e em volta do mercado.

No ano de 1995, foi criada a União dos Comerciantes, que promoveu a organização interna do mercado, visando a melhorias em suas instalações e também ao aumento de competitividade frente ao comércio local. A União dos Comerciantes foi responsável por várias melhorias no espaço, tais como: (i) pavimentação do terreno, que no início era de chão batido; (ii) construção dos “boxes”, que antes eram lonas ou barracões de ferro; (iii) colocação da cobertura que hoje protege o MPU.

As funções da União dos Comerciantes vão além da construção do espaço físico que percebemos hoje. Ela assumiu a responsabilidade de garantir a segurança dos ali presentes – não só dos comerciantes, mas também dos consumidores que circulam por ali. Desse modo, passou a produzir normas internas de comportamento e de zoneamento dos “boxes”, a controlar o fornecimento de luz (inclusive promovendo o corte daquele que não paga a taxa referente à iluminação), a cuidar da manutenção da infraestrutura e, ainda, a trabalhar como órgão legitimado a solucionar os conflitos internos entre os comerciantes.

É importante frisar que a União dos Comerciantes normalmente não interfere na forma de trabalho de cada lojista, tampouco exerce qualquer tipo de fiscalização sobre a origem das mercadorias. Ela cuida das regras de convivência. Como exemplo, cada lojista tem direito a colocar o balcão até 40 centímetros à frente do “box” e, caso alguém desobedeça, é feita a reclamação ao coordenador, que rapidamente entra em contato com o Apoio, para solicitar que o comerciante utilize o espaço da maneira correta.

Não é incomum que no MPU surjam conflitos entre os lojistas, e até brigas. Nesses casos, a União dos Comerciantes faz seu papel de mediadora da situação. Surgido um conflito, os coordenadores, que estão sempre transitando pelas quadras (cada um tem a sua zona de atuação), ligam para a sala da Central da União dos Comerciantes.

Normalmente, são enviados dois seguranças ao local. Ao coordenador cabe fazer o primeiro filtro do conflito e tentar mediá-lo ali mesmo. Caso não seja possível, as partes conflitantes são levadas a uma sala dentro da Central, onde são ouvidas uma a uma. Todo trabalho de resolução do conflito é feito na base da conversa e da utilização do discurso,

que se confunde e busca embasamento, inclusive, no direito estatal, apesar de não seguir a mesma lógica em sua aplicação.

A conversa é muito valorizada na resolução dos conflitos. As partes têm grande participação, pois mesmo que a União dos Comerciantes dê a palavra final, esta decide de acordo com o que foi produzido no diálogo que permitiu a resolução do conflito.

Diante do abordado neste tópico, podemos perceber que a resolução de conflitos (questão de segurança pública, como vem sendo abordado ao longo do curso) no MPU é feita, em maior parte, por instituições não governamentais que mediam os conflitos oriundos da ocupação daquele espaço público, de modo a evitar que estes inviabilizem a convivência no local. Por outro lado, a atividade policial se resume a uma atividade de fiscalização, focada em práticas ilegais dentro do MPU.



A União dos Comerciantes do Mercado Popular da Uruguaiana (União dos Comerciantes) estabeleceu-se no mercado após a sua criação e se mantém no mercado até hoje.

Atividade 3

Atende ao Objetivo 3

Descreva uma situação que envolva o exercício de atividades econômicas no espaço público do Estado do Rio de Janeiro e que você identifica como potencialmente conflituosa.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter situações como as exemplificadas na aula, mas em outros espaços de ocupação e ordenamento popular do espaço público. A resposta deve indicar situações de divergências e conflitos nesses locais.

Conclusão

O tema tratado na presente aula aponta como formas populares de ordenamento e ocupação do espaço público são fundamentais para pensar a segurança pública. É preciso reconhecer, além das formas legais, a existência de outras lógicas de ordenamento do espaço público, baseadas em regras de convívio. Desse modo, vimos que o conceito de segurança pública envolve também obrigatoriamente a administração de conflitos, que nem sempre é feita diretamente pelas instituições de segurança pública.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Avalie criticamente o exercício das atividades de segurança pública frente aos mercados populares, relacionando-as com as práticas não institucionais de resolução de conflitos, como as ações da União dos Comerciantes do MPU.

Resposta Comentada

Em sua resposta devem constar elementos discutidos ao longo da aula. De preferência, você deve indicar alguma associação da sociedade civil ou mesmo vinculada ao estado, como a própria Polícia Militar, e sugerir como essa associação resolve questões conflituosas. Na resposta, também deve constar alguma reflexão sobre a relação entre o modo institucional e o não institucional de resolução dos conflitos.

Resumo

Nesta aula, estudamos a resolução de conflitos em espaços urbanos ocupados por manifestações populares, como é o caso do Mercado Popular da Uruguaiana (MPU). Você aprendeu mais sobre o contexto da formação do MPU e estudou em detalhes o seu funcionamento. O principal ponto a ser destacado nesta aula é a existência das diferentes formas de resolução de conflitos, para a manutenção da segurança no ordenamento do espaço público.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, você vai estudar as relações entre as instituições de segurança pública e os jogos de azar. Escolhemos uma das modalidades de jogo de azar mais populares no Rio de Janeiro: o jogo do bicho. Você vai adquirir conhecimentos detalhados sobre a história do jogo do bicho no Rio de Janeiro e sobre como os poderes municipais e privados contribuíram para o surgimento dos tão conhecidos “bicheiros”.

Leitura recomendada

PIRES, Lenin. “Deus ajuda a quem cedo madruga?”: trabalho, informalidade e direitos civis nos trens da Central do Brasil”. In: GROSSI, Miriam Pillar (Org.) et al. *Antropologia e direitos humanos*. 4. ed. Blumenau, SC: Nova Letra, 2006.

Aula 7

Bicho fora da lei. Repensando alguns dos processos históricos acerca da ilegalidade do jogo do bicho

*Joana Vargas
Rômulo Labronici*

Metas

Identificar e reconhecer como, a partir de processos históricos, o jogo do bicho enquadrou-se em uma nomenclatura jurídica ambígua e discrepante das diversas outras formas de jogos de aposta que atualmente são jogados no Rio de Janeiro. Desse modo, vamos utilizar o jogo do bicho para problematizar alguns aspectos das instituições da segurança pública.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os processos de criação do jogo do bicho e como suas formas distintas de jogar se popularizam e se espalham pela cidade;
2. reconhecer os processos repressores que incidiram no jogo, assim como outros conflitos de interesse que contribuíram para uma visão negativa do jogo, qualificando-o como uma atividade imoral, sendo assim, passível de ser criminalizada;
3. comparar os valores e as ideias em torno da representação que o jogo possui ao longo da sociedade brasileira, tendo em vista o surgimento da figura dos grandes banqueiros do bicho, transformando o jogo em um “problema de segurança pública”.

Introdução

A exploração de jogos como negócio tem um longo histórico no Rio de Janeiro e, seguramente, o jogo do bicho foi uma das modalidades importantes ao longo do século XX. Para se ter uma compreensão mais ampla sobre o papel que o jogo do bicho tem na segurança pública no Brasil é preciso, antes de tudo, considerar os diversos processos históricos pelos quais o jogo atravessou até os dias de hoje.

Do zoológico no final do Império, passando por períodos de liberação e repressão, até a República Democrática atual, o jogo do bicho já passou por inúmeras mudanças.

De modo resumido, trataremos dos momentos históricos de expansão e concentração do jogo e da adoção dos atuais modelos de sua organização. Essa perspectiva histórica vai nos ajudar a refutar a ideia tão comum nos dias de hoje de que o jogo do bicho é proibido por partilhar de uma suposta ligação com esta entidade chamada de “crime organizado”.

Buscaremos compreender os reais motivos do jogo de o bicho possuir esta classificação confusa e muitas vezes conflitante, em que ora é posto na legalidade, ora na ilegalidade. Deste modo, poderemos compreender o papel que o jogo do bicho tem na segurança pública de maneira mais objetiva.

Homem preso e bicho solto

O jogo do zoológico

A cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, então capital do Império brasileiro, foi a escolha de um jovem empresário de Minas Gerais para fazer fortuna. O empresário João Baptista Vianna Drummond, posteriormente intitulado barão, chegou à cidade com uma pequena fortuna e logo demonstrou uma aptidão natural para os negócios. Trabalhou com especulações na Bolsa e, posteriormente, adotou parcerias de investimentos com o banqueiro mais poderoso da cidade, o barão – depois visconde – de Mauá. O tino para negócios do futuro barão de Drummond levou-o para especulação imobiliária em zonas periféricas da cidade.



Figura 7.1: Barão de Drummond.

Fonte: <http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/joabvdru.jpg>

João Batista Viana Drummond, o barão de Drummond, era um grande empresário mineiro nascido em Itabira. Foi um abolicionista e progressista brasileiro do fim do século XIX. Amigo de d. Pedro II, foi o principal idealizador do bairro de Vila Isabel, da companhia de bondes que ligavam o bairro ao centro da cidade, assim como do jogo do bicho.



Junius

Figura 7.2: Praça Barão de Drummond, no bairro de Vila Isabel, Rio de Janeiro.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:P%C3%A7a_Bar%C3%A3o_de_Drummond.JPG

A pretensão do Barão de Drummond era criar um bairro moderno, com um traçado regular, ruas e avenidas largas. Assim, o bairro de Vila Isabel nasce a partir de uma série de loteamentos. O bairro torna-se o primeiro a ser construído de acordo com um planejamento. A princesa Isabel foi a grande homenageada. Além de emprestar seu nome ao bairro, a principal via do bairro, o *boulevard* 28 de Setembro, foi assim batizado em homenagem à Lei do Ventre Livre, assinada nesta data pela princesa regente.

O historiador Felipe Magalhães afirma que o bairro, ao sair das pranchetas e das mentes de arquitetos e engenheiros, apontaria para o futuro, para a modernidade representada pelo ideal de ordem e civilização. Além da novidade, haveria outro sentido para a sua construção nas terras antigas da Fazenda dos Macacos.

A ação do homem teria, por meio de elementos adquiridos da técnica e da ciência, dominado a natureza e transformado um ambiente inóspito numa área urbana, servida por bondes e capaz de atender às primeiras necessidades da nascente vida urbana.



Figura 7.3: No bairro de Vila Isabel, o Boulevard 28 de Setembro e sua calçada musical. No século XX, as originais “calçadas musicais” foram formas de homenagear outras figuras ilustres do bairro, com a construção de calçadas com partituras de grandes compositores da música popular brasileira, com mosaicos de pedra portuguesa.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Cal%C3%A7ada_musical.JPG

Com isso, Vila Isabel se tornaria uma zona residencial, dotada de amplas avenidas, sendo um projeto indiscutivelmente moderno e ambicioso. Além do bairro, o barão era também acionista da Cia. de Ferro-carril Vila Isabel, que era principal responsável pela ligação com o centro da cidade por meio de uma linha de bondes de tração animal.

Tal proposta urbanística civilizadora veio em conjunto com a criação de um novo parque – localizado na encosta da serra do Engenho – e de um jardim zoológico. Este empreendimento estava previsto desde 1884, através do envio de uma petição à Câmara Municipal em que o barão argumentava a necessidade de um estabelecimento destes moldes na cidade, apontando para o embelezamento e suas potencialidades de estudo. Pelo contrato firmado, o futuro barão se comprometia a observar os parceiros da arte moderna, guardar as prescrições higiênicas aconselhadas pela ciência e competir com os melhores desse gênero, com o objetivo de não fugir de determinados critérios de modernidade e de civilidade.



No ano de 1873, entrou em funcionamento a primeira linha da Cia. de Ferro-carril Vila Isabel, saindo da atual praça Tiradentes ao portão da antiga Fazenda dos Macacos, de cujo loteamento originou-se o bairro de Vila Isabel. A linha de Vila Isabel possuía a cor verde, para diferenciar das outras duas linhas existentes na cidade (a linha do Andaraí, de cor azul; e a linha do Engenho Novo, de cor vermelha).

Em julho de 1888, acontece a inauguração “oficial” do zoológico. Este rapidamente se tornou um divertimento bastante procurado. Bondes, puxados por burros ou cavalos, saíam todos os dias lotados do centro da cidade em direção a Vila Isabel. Neste mesmo ano, o então comendador Drummond recebe o título de barão das mãos de d. Pedro II.

O suposto sucesso inicial deu lugar a uma crise. Obrigado a manter o zoológico com seus próprios recursos, o barão passou a lutar contra tremendas dificuldades financeiras para a alimentação dos animais e a própria manutenção do jardim. Dois anos mais tarde, o barão argumentava que a subvenção anual de dez contos de réis oferecida pela municipalidade não seria adequada para a manutenção do parque e dos animais, e que pretendia transformar o jardim zoológico em um “jardim de aclimação não só de animais como também plantas exóticas e indígenas”, segundo as palavras de sua própria petição.

Assim, mais uma vez se dirige à Câmara Municipal para auxílio, mas dessa vez não mais sob a forma de dinheiro público, mas pela exploração de jogos lícitos dentro do jardim. Com o intuito de auxiliar as contas do parque, foi liberado que alguns jogos fossem praticados. A companhia passa então a oferecer uma gama de diversos jogos, tais como: bilhar, carteadado e o recém-criado jogo do bicho.

A gênese deste novo jogo deu-se pela suposta sugestão de um comerciante mexicano, Manoel Ismael Zevada, que nessa época já bancava um jogo similar num sobrado do centro da cidade (na esquina da rua do Ouvidor com a Gonçalves Dias), o “jogo das flores”. O jogo das flores possuía uma forma semelhante ao então jogo do bicho. Havia 25 flores com seus números correspondentes, podendo o apostador escolher em qual apostar. A adaptação das flores para os bichos, conforme citam alguns autores, se daria pela influência do mexicano Zevada, sendo o bicho um descendente direto das flores. Entretanto, não há registro histórico que explique os motivos do barão para a escolha dos atuais bichos que compõem a lista do jogo.

De todo modo, o visitante do zoológico, ao entrar, recebia um bilhete com a figura de um animal impresso. Havia uma lista, contendo vinte e cinco bichos (lista que se mantém a mesma até os dias atuais). Uma caixa de madeira foi pendurada em um poste, a cerca de cinco metros de altura, perto do portão de entrada do parque. Dentro desta, ficava escondida uma gravura de um dos 25 animais da lista. O animal era previamente escolhido pelo barão e pendurado no poste. Às cinco horas da tarde, a caixa era aberta. O animal do dia era retirado e deixado à mostra para que todos pudessem ver qual foi o grande sorteado. O prêmio era de 20\$000 – vinte mil-réis –, 20 vezes o valor pago pela entrada no parque.

O fim do jogo no zoológico e sua liberação para autônomos

O barão de Drummond não seria, contudo, o exclusivo merecedor do crédito – ou da culpa – pela transformação do jogo em uma loteria clandestina altamente difundida. Sua participação limitou-se à parceria com o mexicano Zevada em abrir pontos de venda de bilhetes do bicho na principal rua da cidade – a rua do Ouvidor –, e de estabelecer parcerias com indivíduos que já realizavam operações de jogos de azar no Centro. Entretanto, diversos comerciantes locais, independentes do controle do barão, também instalaram seus próprios pontos de venda. A praça Tiradentes, um ponto de grande fluxo de negócios, era um dos locais onde também era possível comprar bilhetes para o zoológico, além da passagem de bonde.

Pequenos comerciantes e lojistas locais também se aventuraram com a venda dos bichos. Estes montaram suas próprias versões independentes da de Drummond e do zoológico, na quais jogadores apostavam na loteria de bichos enquanto os mercadores bancavam sorteios paralelos por conta própria. Para conseguirem o alvará que permitisse a seus empregados vender bilhetes pelas ruas do Rio de Janeiro, teriam de pagar um imposto no valor de cinco mil réis. É importante registrar que, nesta época, os vendedores ambulantes de loterias poderiam ser autônomos ou ser funcionários de alguns comerciantes.

A historiadora Amy Chazkel afirma que, em 1895, banqueiros não afiliados a Drummond já realizavam apostas por conta própria sem a influência dos desenhos sorteados no zoológico e pagavam aos ganhadores com seus próprios ganhos – e sem dúvida também apreciavam lucros por conta própria. No período crucial entre 1892 e 1895, quando as autoridades da cidade do Rio permanentemente fecharam a loteria dos bichos no zoológico, estas pequenas loterias não possuíam registros com o governo local ou sofriam perseguição policial. Em meados de 1890, o jogo do bicho já havia escapado do zoológico.

Esta enorme quantidade de ambulantes transformou-se num meio fundamental para a disseminação das loterias na cidade. Alguns especuladores compravam grandes quantidades de bilhetes e aguardavam do lado de fora o anúncio do resultado do bicho do dia – **que bicho deu?** –, funcionando como intermediários entre o zoológico e a freguesia do bicho. Assim como ambulantes, quiosques também passam a vender a sorte e tiveram uma importante participação neste comércio.

Que bicho deu?

É a expressão utilizada para saber qual o bicho sorteado no primeiro prêmio de cada sorteio do dia.

Um abraço do “amigo infiel”

Tentativas de um consenso no controle e repressão ao jogo

Mesmo antes da criação do jogo do bicho no zoológico, os “jogos de azar” já se apresentavam como um problema legal na capital do Império. Muito antes do surgimento dos bichos, legislações referentes à temática “jogo” engatinhavam pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Já no início da década de 1830 (muito antes da própria criação do jogo do bicho), foi publicada a primeira legislação sobre os jogos no Brasil. Desta forma, veremos de que maneira algumas das questões referentes à legislação para um maior controle estatal dos jogos de azar, durante o período em que o mercado de diversões estava sendo regulado, permitiram que o jogo fosse posicionado de forma legalmente ambígua.

A repressão aos jogos de azar nas cidades, no início do século XX, não era exclusividade nacional. No Brasil, o debate pelo controle dos jogos no espaço público deu-se de maneira conturbada. O debate sobre a regulamentação de jogos de azar advém de longa data. As decisões da Câmara não eram informadas por uma política organizada de combate ou repressão aos jogos de azar e nem eram respaldadas por uma ideologia antijogos. Embora nestes dispositivos legislativos da Câmara e até 1874 se fizesse referência a jogos proibidos, na verdade, como reclamavam os chefes de polícia da corte, não havia qualquer acordo ou jurisprudência a respeito dos jogos que deveriam ser, de fato, proibidos.

O peso moral da aposta

Nos discursos e documentos oficiais contrários à prática, o jogo aparecia atrelado a categorias como **vício e vadiagem**. O peso moral de tais categorias servia de justificativa para esta nova fase de repressão aos jogos. Seus “efeitos danosos” passaram a se repetir entre os discursos oficiais: os vícios apontados pelo movimento operário e também pelo discurso oficial são praticamente os mesmos, com destaque para o abuso de bebidas alcoólicas, o jogo e a vadiagem.

Vendedores e jogadores do bicho passam a compartilhar de estigmas pejorativos e avessos à moralidade de uma capital “civilizada”. Com seu

Vício e vadiagem

São categorias ainda utilizadas nos momentos em que discursos com intuito repressivo são utilizados para classificar negativamente jogadores e operadores do jogo.

imenso sucesso e com a popularidade adquirida ao longo de seu breve período de existência, o jogo do bicho atraiu uma grande atenção para si, passando a ter uma forte visibilidade em diversas instâncias da sociedade brasileira. Assim, a proliferação de mercadores, vendendo a sorte nos bichos pelas ruas, começa a se apresentar como um “problema” moral, mais do que social, trazendo a necessidade de uma regulação mais direta.

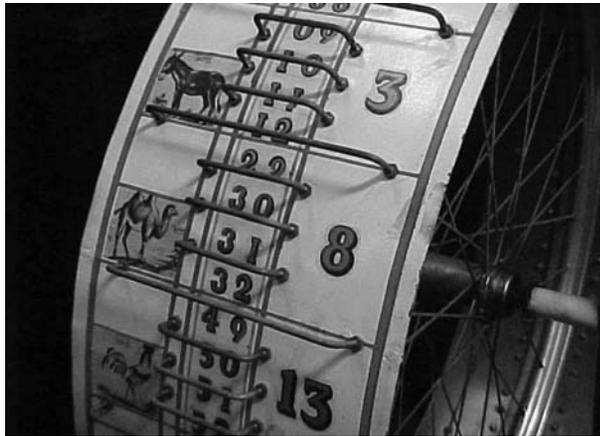


Figura 7.4: Roleta de jogo do bicho, utilizada para o sorteio.

Fonte: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/museu/visita%20Virtual/fotos%2FRoletaBicho%2Ejpg>

Vale aqui lembrar a observação do antropólogo Roberto DaMatta sobre a proibição de jogos populares. Para ele,

a jogatina sempre esteve presente na sociedade, mas quando, com a proclamação da República, se adota formalmente o credo igualitário e o ideal de liberdade individual como base da cidadania, a atividade amplia-se de modo considerável, chegando à consciência das elites como um problema social que caberia discutir, regular e controlar (DAMATTA, 1999).

Esta atitude tipicamente elitista fez com que os chefes de polícia e o restante da corporação se sentissem moralmente obrigados a proteger o povo – contra sua própria vontade – dos então “efeitos danoso dos jogos de azar”. Com isso, justificava-se tanto a repressão policial aos operadores do bicho quanto a criação de uma legislação de cunho tutelar das camadas mais baixas da população.

O mês de janeiro de 1895 tornou-se o marco da primeira tentativa de intervenção direta do governo republicano para impor limites aos jogos ilícitos (incluindo o jogo do bicho). Apesar das diversas sanções, o jogo ainda não estava inserido diretamente na ilegalidade.

O ataque às apostas do então jogo dos bichos deu-se por duas frentes. A primeira estipulava que apostas poderiam ser realizadas exclusivamente em corridas e eventos atléticos uma vez por semana, e a segunda proibia a participação de intermediários. Os *bookmakers*, nesta época, já eram presentes e extremamente populares: vendiam a sorte pela cidade afora, como intermediários do bicho. A venda de sorte, por parte dos *bookmakers*, atravessava uma gama enorme de jogos, de corridas de cavalos, jogos esportivos, inclusive o próprio jogo do bicho. Apesar de licenciados, a Câmara Municipal já iniciava um movimento de não renovação de licenças para a venda de bilhetes de apostas para qualquer jogo. O objetivo era se livrar permanentemente da figura do intermediário.

Um segundo golpe nos jogos deu-se pela apreensão direta de vendedores e jogadores, mesmo que a legislação da época não fosse clara quanto a essa questão. Em 1896, registros de acusações, relacionadas a apostas, já eram comuns, conforme aumentavam as atuações da polícia e do poder público frente ao jogo.

A economia do jogo

Mesmo quando ainda não se haviam estabelecido precisamente as bases legais de proibição dos jogos de azar, o inesgotável debate entre regulação versus proibição impedia a criação de um consenso legal que desse a devida jurisprudência para eventuais prisões relacionadas ao jogo do bicho. As lideranças policiais e políticas, esporadicamente, adotaram fortes medidas e vigorosas campanhas na tentativa de acabar com o bicho, contendo em sua prerrogativa um grande peso moral e relativamente baixo teor punitivo.

O historiador Felipe Magalhães afirma a importância do poder público no mercado de diversões no período em que o jogo começa a se popularizar: entre os anos 1890 e 1910, o mercado de diversões da cidade do Rio de Janeiro foi profundamente alterado. Além da intensa circulação de dinheiro, a tecnologia foi fundamental para este processo de expansão e diversificação. O poder público também desempenhou um importante papel, pois era responsável por permitir e proibir a instalação de novos espaços voltados para o lazer.

Quanto a esta crescente atuação do poder público, é importante você ter em mente que todas as formas de loterias são mais do que um vício ou um simples jogo, elas são um grande negócio.

No início do governo republicano, uma parceria público-privada criou, em 1896, a Companhia das Loterias Nacionais do Brasil, cuja concessão garantia a administração de loterias pelo país. Esta recém-criada companhia exerceu um grande papel no sentido de acabar com as loterias clandestinas, independentes e populares, pois estas se apresentavam como uma forte concorrência para seus futuros opulentos lucros.

A partir de 1898, esta atuou de maneira mais ativa, tratando o “problema” das loterias clandestinas não mais como uma questão local ou pontual. Em 1917, a companhia intensificou o apoio a uma postura favorável à repressão contra os demais jogos de azar, em especial o jogo do bicho (que já era considerado o jogo popular de maior alcance e visibilidade), desencadeando uma onda repressiva, chamada de “Mata-bicho”, que terminou em dezembro do mesmo ano.

O jogo do bicho escapa, tanto política quanto economicamente, das mãos dos investidores privados e do poder público, pois nunca se apresentou inteiramente confinado a tais amarras. Ao invés disso, os jogos de azar apresentaram-se como uma apropriação de capitalistas e governantes, que se aproveitaram de uma realidade socioeconômica e de infraestruturas existentes.

A ambiguidade das leis perante o bicho o deixava em uma posição intermediária entre o permitido e o proibido, legal e ilegal. A súbita transição legal do jogo, mascarada por uma moralidade consensual, permite uma aplicação seletiva da lei. Em momentos, deixa o bicho solto e em outros, enjaula-se.

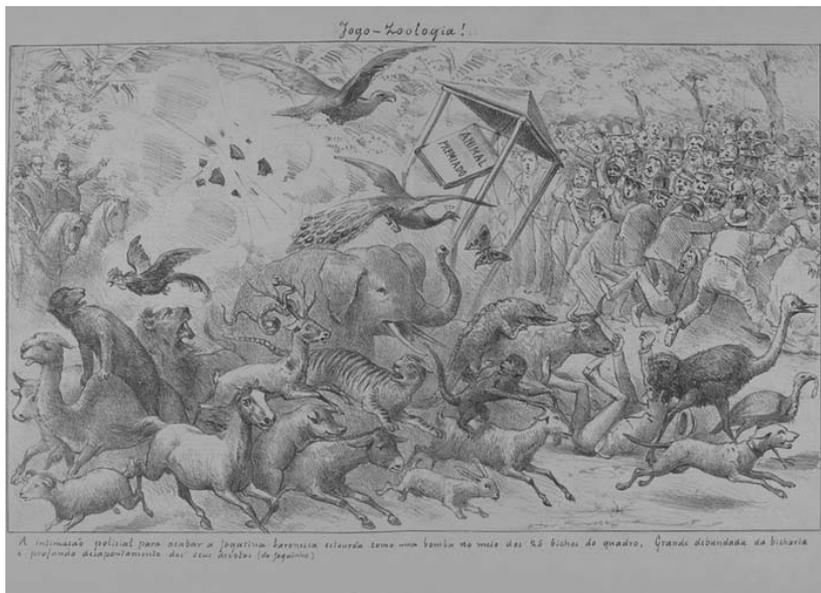


Figura 7.5: Ilustração da revista Dom Quixote, do fim do século XIX, feita pelo caricaturista Ângelo Agostini.

Fonte: http://www.exposicoesvirtuais.arquivonacional.gov.br/media/225/j398_vol1_don_quixote_zoo.jpg

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

Levando em consideração os processos históricos de regulação, descritos nesta aula, tanto de permissão quanto o de proibição, indique como e por que podemos considerar que o jogo do bicho possui uma classificação ambígua.

Resposta Comentada

A resposta do aluno deve contemplar a dificuldade na obtenção de um consenso por parte dos membros do poder público na produção de uma legislação regulatória satisfatória; a adesão de categorias pejorativas que são, na maioria das vezes, utilizadas para atribuir um peso moral maior com o intuito de intensificar a proibição de determinadas atividades populares por parte das elites, assim como a forte campanha, realizada pela Companhia das Loterias Nacionais, que contribuiu como um opositor econômico de peso.

Segurança de bicho

Lucros extraordinários

O historiador Felipe Magalhães fala-nos que, no momento em que o jogo do bicho passou a ser explorado, existia uma “estrutura” montada na cidade para a venda de bilhetes de loterias, permitidas e não permitidas. Os escritórios e agências lotéricas surgiam como o espaço privilegiado para a comercialização destes bilhetes, mas ao seu lado também havia uma infinidade de possibilidades para o apostador tentar sua sorte. Faz-se uma alusão a uma “estrutura” que está referenciada ao imenso e diversificado conjunto de locais onde se poderia comprar um bilhete do bicho.

É importante relembrar que, na maioria dos casos, as loterias foram tomadas como mais um produto a ser oferecido pelos comerciantes, sendo vendido junto com outros produtos ou serviços. Assim, antes mesmo da proibição do sorteio promovido no jardim zoológico, o jogo do bicho já estava incorporado a esta extensa lista de loterias não autorizadas, comercializadas pelas ruas da capital da República.

Roberto DaMatta apresenta-nos uma proposta que faz da repressão um dos fatores (paradoxais) de institucionalização do jogo, algo que teria criado condições para uma unificação. Para ele, a repressão inaugura uma nova fase no jogo do bicho: a de consciência institucional de si.

Em outras palavras, uma incondicional aprovação popular, geradora de legitimidade social, seria oriunda de uma postura contrária às leis elitistas e mal intencionadas. Entretanto, esta repressão, como você vai aprender a seguir, não desencadeou pura e simplesmente uma expulsão de amadores, criando os grandes banqueiros atuais. Isto se deu por processos muito mais lentos e graduais.

O termo *banqueiro* populariza-se no início do século XX e é adotado para os então donos do jogo do bicho. Pois, um *banqueiro*, no bicho, é a pessoa que “banca” a aposta dos demais. Segundo a opinião de alguns autores, os primeiros banqueiros seriam, em sua maioria, imigrantes – árabes, portugueses, espanhóis, entre outros.



Figura 7.6: Material de organização do jogo do bicho, como calculadoras e talões.

Fonte: http://www.policiacivil.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=461&cod_conteudo=16806

Em geral, a exploração do bicho era conjugada a outras atividades legais, como mercearias e até mesmo loterias regulamentadas e corridas de cavalo. Havia, até fins dos anos 1960, uma pulverização do capital do jogo. As áreas e os pontos de apostas eram espalhados pela cidade. Os contraventores possuíam pontos de apostas no município, sem que tivessem áreas rigorosamente definidas, e atuavam dentro de um relativo clima de estabilidade, embora mantivessem firme a concorrência entre si.

A partir dos anos 1940, pode-se pensar numa competição entre banqueiros. Uma competição pautada pela lei do mais forte e com o objetivo de concentrar os pontos de jogo em torno de alguns poucos banqueiros. Esta competição nem sempre se deu pelos meios da concorrência capitalista.

Em alguns momentos, a força das armas foram o meio para se ganhar mais um ponto de venda. De tal modo, o jogo constitui-se enquanto um mercado ilícito, segmentado, competitivo e perigoso. Conflitos armados entre banqueiros, durante as décadas de 1950 e 1960, já tomavam conta das páginas policiais do país.

Os conflitos envolviam organizações de pistoleiros – chamados pela imprensa de “sindicato do crime” – e de suas redes familiares, numa verdadeiramente “sangrenta sucessão de lutas de proporções alarmantes”. A representação social do banqueiro do bicho vai além de um simples marginal ou fora da lei. Sua força não está inserida exclusivamente no indivíduo. As redes e influências são fatores de peso na representação de tais figuras.

Conclusão

Por mais que tenhamos tomado um recorte histórico não muito recente (final do século XIX até meados do século XX), o conteúdo desta aula foi o suficiente para chegarmos à conclusão de como o jogo do bicho adquiriu suas características de caráter “empresarial fora da lei”. Os processos que o levaram a se enquadrar na ilegalidade estão longe de ser os mesmos a que, hoje em dia, são atribuídos à sua manutenção. Todas essas contradições frequentemente ocupam as páginas dos principais jornais e ainda são foco de conflito. Vimos que, no caso do jogo do bicho, a repressão contrária à vontade popular contribuiu para a formação dos banqueiros do bicho. Embora o jogo do bicho tenha adquirido a tipificação penal de “contravenção” na década de 1940, a perseguição a seus jogadores e bicheiros aconteceu muito antes, com movimentos higienizadores de elitistas conservadores, incidindo sobre uma atividade de camadas mais pobres.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 3

Levando em consideração a breve descrição relacionada aos donos do jogo, indique como a repressão contribuiu para a formação da figura dos grandes banqueiros do bicho, transformando o jogo em um “problema de segurança pública”. Depois, relacione algumas distinções morais entre o jogo do bicho e os demais jogos de azar que são atualmente “liberados”, traçando um paralelo entre estas atividades.

Resposta Comentada

A resposta do aluno deve conter referência à estrutura montada para o mercado de apostas que ficou extremamente lucrativa com a crescente adesão popular. Deve, ainda, abordar o papel da repressão, que expulsa os banqueiros amadores, e a ascensão da figura dos grandes banqueiros como figuras emblemáticas de domínio do jogo do bicho ao longo do século.

Em seguida, a resposta deve contemplar a diferença entre o bicho e os demais jogos de azar que são liberados pelo poder público, relacionando o papel monopolista do Estado diante deste tipo de atividade.

Resumo

Nesta aula, contextualizou-se os momentos mais importantes da história do Brasil, referentes à temática do jogo do bicho, desde sua criação no zoológico de Vila Isabel até seu caráter empresarial, espalhado pelas ruas da cidade. Vimos o papel fundamental que os poderes municipais

e empresariais privados desenvolveram, com suas campanhas contrárias a esta atividade, até a criação da figura do bicheiro, emblemática em nossa sociedade. É preciso ter bem clara toda essa história para que nos livremos de preconceitos referentes a esta temática, ligando-a simplesmente a um contexto de crime. É preciso entender que as motivações que levam à continuidade do jogo estão de acordo com as normas mais elementares e especulativas do sistema capitalista.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, vamos estudar o exercício das instituições de segurança pública, relacionado à prestação de serviços de justiça. Para você se aprofundar nessa discussão, vamos examinar de perto o funcionamento dos Juizados Especiais Criminais. Você vai aprender sobre o contexto de criação desses juizados e quais são os desafios que eles enfrentam. Vamos discutir, em profundidade, dois mecanismos fundamentais para a segurança pública: a conciliação e a mediação.

Leituras recomendadas

CARVALHO, José Murilo. *Os bestializados*. O Rio de Janeiro e a república que não foi. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1987.

CRUZ, Mario Ribeiro da. *Vale o escrito: casos de jogo do bicho*. Rio de Janeiro: Razão Cultural, 2000.

SALDANHA, Gehisa. *O jogo do bicho, como jogar e ganhar*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986.

Aula 8

Segurança pública: a construção da verdade judiciária no âmbito da
Polícia Civil

*Joana Vargas
Alessandra Freixo*

Metas

Apresentar aspectos relacionados à construção da verdade judiciária, tomando a Polícia Civil como referência.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer o papel que o inquérito policial desempenha na construção de verdades, levando-se em consideração as peculiaridades do nosso processo penal;
2. identificar o cartório policial como órgão que constrói a verdade judiciária através da elaboração de procedimentos administrativos;
3. identificar a verificação da procedência das informações (VPI) como um procedimento situado no âmbito das práticas policiais.

Introdução

Sempre que ocorre uma infração penal, o papel de averiguação da situação cabe aos institutos de segurança pública. Neste quesito, é preciso levantar dados que comprovem a autoria da infração, que descrevam o ocorrido o mais próximo possível da realidade.

À Polícia Civil cabe averiguar a autoria e materialidade das infrações penais que chegam ao seu conhecimento. A partir do registro de uma ocorrência, inicia-se uma série de procedimentos preliminares ao inquérito policial, com o objetivo de verificar a procedência das informações narradas pelas vítimas/comunicantes.



Fatima Rodrigues

Figura 8.1: 9ª Delegacia de Polícia do Rio de Janeiro.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:9%C2%AA_Delegacia_do_Rio.jpg

Veremos, nesta aula, como estas informações se transformam em *verdade* judiciária. Serão apresentados os mecanismos institucionais de controle e produção do conhecimento por parte dos agentes, bem como o *lugar* ocupado pela Polícia Civil no processo penal brasileiro.

Notas iniciais sobre o processo penal brasileiro: peculiaridades

Antes de iniciar a abordagem sobre o tema da aula, você vai aprender um pouco sobre o processo penal brasileiro. Para contextualizar o debate sobre a construção da verdade judiciária, é importante que você compreenda as peculiaridades de nosso ordenamento jurídico no que diz respeito à atribuição de culpa pelo cometimento de uma infração penal.

Assim, faremos algumas considerações sobre as espécies de sistemas processuais penais identificadas pelos juristas brasileiros, bem como a maneira pela qual os elementos destes sistemas se atualizam nas práticas das instituições de controle social.

Por sistema processual penal, devemos entender o conjunto de normas e princípios caracterizadores de determinado modelo político de Estado, no que diz respeito ao procedimento de aplicação da lei penal. Assim, a doutrina jurídica costuma apontar a existência de dois sistemas processuais penais: o inquisitorial e o acusatório.

De forma resumida, o sistema inquisitorial é usualmente caracterizado pela reunião, no mesmo órgão, das funções de acusador e julgador. Neste sistema, não há garantias constitucionais para o resguardo de direitos, e o acusado é visto como objeto, sem qualquer participação no processo. Aqui, o sigilo das investigações e o interrogatório do suspeito indicam a presunção de culpa do investigado, já que a busca de provas pressupõe a sua condenação.

Por outro lado, o sistema acusatório é caracterizado pela publicidade das investigações. O acusado é presumido inocente, e as provas são produzidas com o intuito de convencer o juiz de sua culpa.

Apesar de a doutrina jurídica afirmar que o Brasil adotou o sistema acusatório, o nosso Código de Processo Penal contempla uma fase extrajudicial de construção da verdade, que é o inquérito policial. Esta fase, que é presidida pela autoridade policial, é marcada por seu caráter inquisitorial na medida em que conta com procedimentos sigilosos de investigação e prescinde da participação do suspeito.

Embora o procedimento investigativo e o processo judicial constituam formas distintas de produção de verdades, o inquérito policial, como será visto mais adiante, acompanha e integra os autos da ação penal. Nesta perspectiva, o juiz está autorizado a formar a sua convicção com base em qualquer prova/indício presente nos autos, mesmo que sejam provenientes de um procedimento inquisitorial.

Dessa forma, embora a Constituição de 1988 tenha reafirmado alguns direitos e instituído determinadas garantias aos indivíduos em face do Estado, o processo penal ainda possui características que não nos permite considerá-lo pertencente ao sistema acusatório.



Cabe salientar que não é apenas na fase pré-processual que o caráter inquisitorial do sistema se manifesta. Como aponta o antropólogo Roberto Kant de Lima (2009), no processo, mais especificamente na etapa de produção de provas (fase de instrução), isto também se verifica. Assim, “a possibilidade de o juiz trazer provas aos autos”, bem como “a interpretação do silêncio do réu, que pode vir em prejuízo de sua própria defesa” (2009, p. 48), são exemplos deste caráter inquisitorial de nosso sistema processual penal.

Construindo verdades judiciárias: inquérito e VPI

Existe uma crença no processo penal brasileiro de que o inquérito e, posteriormente, a ação penal, são instrumentos do Estado para buscar a *verdade real*. Caracterizada como *aquilo que realmente aconteceu*, a verdade real autoriza a polícia e o juiz a utilizarem expedientes que objetivem aproximar o conteúdo dos autos a um evento passado, isto é, o cometimento do delito.

No entanto, a *verdade* contida nos autos, seja do inquérito ou da ação penal, é sempre uma *versão* daquilo que realmente aconteceu. Assim, como não existe apenas uma verdade, esta será sempre uma *versão interessada*, na medida em que é contada a partir da perspectiva de quem a escreve.

Dessa forma, a verdade será sempre uma construção social. Assim,

pode-se afirmar que o inquérito é um procedimento que constrói determinado tipo de verdade – isto é, a verdade judiciária. Isto significa dizer que a polícia judiciária produz conhecimento através de seus procedimentos escritos, como veremos a partir de agora.

Nos termos do nosso ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), em seu Título V, Capítulo III, dispõe sobre a segurança pública e elenca os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da **incolumidade** das pessoas e do patrimônio. Dentre os órgãos listados pelo artigo 144, destaco a Polícia Federal e a Polícia Civil, que, respectivamente, desempenham a função de polícia judiciária da União e dos estados.

Incolumidade

Esta palavra está relacionada à preservação de algo ou alguém contra o perigo, vinculando-se à segurança.



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, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Federal;

II – Polícia Rodoviária Federal;

III – Polícia Ferroviária Federal;

IV – Polícias Cíveis;

V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.



Figura 8.2: Cópia do original da Constituição Federal, exposta no Museu do Supremo Tribunal Federal.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988_do_Brasil_no_Museu_do_STF.jpg

O Código de Processo Penal (CPP), em seu artigo 4º, indica que a finalidade da polícia judiciária é a apuração das infrações penais e sua autoria, o que excluiria a Polícia Militar desta classificação, uma vez que a esta está reservada a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.



Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. (Redação dada pela Lei nº 9.043, de 9/5/1995.)

Assim, a atividade policial judiciária compreende, dentre as atribuições previstas na CRFB/88, o dever de investigar as condutas delitivas que lhe são reportadas diariamente.

O antropólogo Roberto Kant de Lima, em seu artigo intitulado “Cultura e práticas policiais: a tradição inquisitorial”, atenta para o fato de que, no Brasil, são atribuídas à polícia funções administrativas e judiciárias. Esta ambiguidade na atribuição de funções distintas a uma mesma instituição faz com que a polícia atue repressiva e preventivamente.

Assim, ao exercer atividades de vigilância, a polícia atua de forma preventiva, evitando a consumação dos delitos, utilizando-se de **expedientes discricionários** para a manutenção da ordem e da segurança da população. De forma diversa, no exercício da função judiciária, a polícia atua repressivamente, através de investigações que têm como fundamento punir as condutas já tipificadas pelo Direito.

Nas palavras de Kant de Lima, “a nossa polícia tem de fazer uma distinção entre *discricionariedade preventiva* e *discricionariedade repressiva*, ambas regidas por formas de procedimento orientadas *inquisitorialmente*, baseadas na suspeição sistemática e no sigilo” (2009, p. 52).

O inquérito policial é o instrumento utilizado pela polícia judiciária para reunir os resultados da investigação. Ele é um procedimento administrativo para averiguação de autoria e materialidade do delito que, na maioria das vezes, constitui a fase preliminar da **persecução criminal**. É através dele que a Polícia Civil apura as informações que chegam ao seu conhecimento, quando estas atribuem a alguém o cometimento de determinada infração.

Discricionariedade

Tal como ela é representada pela doutrina jurídica brasileira, é a margem de atuação conferida pela lei ao agente administrativo para a execução de suas atividades cotidianas. Pressupõe maior liberdade para a consecução das tarefas, uma vez que se contrapõe aos atos administrativos vinculados (aqueles que não conferem liberdade de atuação ao agente administrativo).

Persecução criminal

É a “soma” da etapa investigativa desempenhada pela polícia com a ação penal, promovida pelo Ministério Público ou pelo ofendido.



João Sérgio

Figura 8.3: Inquérito Policial em andamento.

Fonte: <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/images/W1siZilsjlwMTMvMDgvMDEvMTdfMzBfMjRfNzk3XzAxXzA4XzEzX2ZvdG9faW5xdVx1MDBlOXJpdG9fcG9saWNpYWwuanBnll1d/01-08-13%20foto%20inqu%20inqu%C3%A9rito%20policial.jpg>

A segunda fase da persecução criminal inicia-se com a ação penal. A **denúncia**, peça processual elaborada pelo Ministério Público, deve conter as provas e/ou os indícios de que a conduta criminosa foi praticada por alguém. O juiz tem a prerrogativa de aceitar ou não a denúncia. Em caso positivo, a ação penal será deflagrada, iniciando a segunda fase da persecução.

Dessa forma, o inquérito policial integra a ação penal nos casos em que a denúncia o teve como base. Embora as provas contidas no inquérito sejam produzidas novamente em sede judicial, este contribuirá de forma decisiva para a formação da convicção do juiz.

Neste sentido, a Polícia Civil ocupa um lugar na construção da verdade judiciária na medida em que produz conhecimento através do inquérito policial. No entanto, apesar de o inquérito ser o principal instrumento para apuração de informações de que a Polícia Civil dispõe, são utilizados outros expedientes de verificação preliminar.

O artigo 5º, § 3º, do Código de Processo Penal, à primeira vista, parece autorizar a instauração de um procedimento preliminar de verificação da procedência das informações, quando a notícia do crime chegar ao conhecimento da autoridade policial de forma não imediata, isto é, nos casos em que a polícia não tenha presenciado o delito. Assim dispõe o artigo mencionado:

Denúncia

Peça de acusação que inicia o processo, feita pelo representante do Ministério Público em ação penal pública, que leva ao conhecimento do juiz a ocorrência de um fato criminoso.

Art. 5º Nos crimes de ação pública, o inquérito policial será iniciado:

(...)

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, *verificada a procedência das informações*, mandará instaurar inquérito (grifo nosso).

A VPI (abreviação de Verificada a Procedência da Informação), a partir do que dispõe o artigo exposto, aparece como um instrumento de averiguação da credibilidade daquilo que é informado por qualquer pessoa que não faça parte da instituição policial. Dessa forma, ao lado do inquérito, funcionam também outros procedimentos investigativos que possibilitam alargar a margem de atuação funcional da polícia.



A ação penal pode ser classificada em virtude do elemento subjetivo, considerando-se o promovente, sua titularidade, pelo que se classifica a ação penal em: pública, se promovida pelo Ministério Público; privada, quando promovida pela vítima; popular, quando exercida por qualquer pessoa do povo.

Fonte: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4739

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Indique e comente as principais características do inquérito policial que nos permite identificá-lo como procedimento que constrói a verdade judiciária.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter alguns elementos apresentados na aula, como a relação entre a fase preliminar e a fase judicial do processo penal; o lugar ocupado pelo inquérito neste processo; o que se entende por verdade judiciária; o caráter inquisitorial do nosso sistema processual penal.

Registro de ocorrência e cartório policial

Registrar uma ocorrência significa afirmar que a conduta narrada pela vítima/comunicante encontra previsão no ordenamento jurídico, ou seja, possui relevância para o Direito. Dessa forma, o registro tem como consequência a separação, a partir de critérios legais e institucionais, daquilo que interessa ou não ao Estado punir enquanto crime.

Com a implementação do Programa Delegacia Legal (PDL), em 1998, a maioria das delegacias do Rio de Janeiro sofreu consideráveis mudanças em sua estrutura espacial e organizacional. Objetivando a melhoria do atendimento ao público, através do oferecimento de melhores condições de trabalho, o PDL adotou algumas medidas, dentre elas a informatização dos registros de ocorrência.



Figura 8.4: Imagem da 123ª DP (Macaé), que faz parte do Programa Delegacia Legal.

Fonte: http://www.delegacialegal.rj.gov.br/detalhe_foto.asp?id=177

No entanto, a informação produzida no interior da delegacia circula através do *cartório policial*, órgão responsável por atestar a veracidade dos documentos e declarações que farão parte dos procedimentos administrativos. Em outras palavras, a fé pública de que gozam tais informações confere autenticidade e validade jurídica a estes documentos.

Assim, a introdução do PDL na rotina da polícia não impediu a circulação de papéis e a manutenção da burocracia cartorial na delegacia. Se, por um lado, o sistema operacional foi informatizado, por outro, os inspetores não deixam de produzir verdades através dos procedimentos escritos. Dessa forma, o apego à escrita indica a relevância do cartório policial e o seu papel na construção da verdade judiciária.

A antropóloga Ana Paula Mendes de Miranda, em seu artigo intitulado “Arquivo Público: um segredo bem guardado?” (2004), problematiza, dentre outras questões, a relação entre a escrita e a particularização das informações. Isto porque a palavra escrita perdura no tempo, e seu monopólio confere autoridade e, por conseguinte, poder a quem o detém, uma vez que, na sociedade brasileira, “o domínio da palavra escrita atua como um patrimônio privado” (MIRANDA, 2004, p. 141).



Figura 8.5: Ana Paula Mendes de Miranda, antropóloga.

Fonte: http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/ana_paula_secretaria.jpg?1307142121

As informações que circulam através do cartório são disponibilizadas ao público na medida em que redes de sociabilidade são formadas e reconhecidas pelos seus participantes. Neste sentido, pode-se dizer, de acordo com Ana Paula Mendes de Miranda (2004), que a lógica que permeia a circulação das informações nos arquivos públicos e, neste caso, mais especificamente no cartório, é a lógica do segredo.

Nas palavras da antropóloga,

o segredo possui um duplo caráter: é uma forma de controle social, pois dá poder a quem o possui e, ao mesmo tempo, representa a possibilidade de mudança, pois, à medida que pode ser revelado, cria novas relações de poder e conhecimento (MIRANDA, 2004, p. 141).

Assim, a burocracia cartorial articula o segredo quanto às informações e o poder de revelá-las a partir das relações pessoais estabelecidas entre os agentes e o público. O funcionamento do cartório só acontece quando estes vínculos não oficiais são mantidos, uma vez que o serviço público no Brasil é apropriado por critérios particularizantes (MIRANDA, 2000).

A narrativa do registro e a construção da verdade

Como dito anteriormente, o ato de registrar uma ocorrência significa, antes de tudo, fazer com que a experiência narrada por alguém adentre no “mundo do Direito”, reconhecendo que a conduta tipificada abstratamente pelo código existiu naquele caso concreto. As implicações para esta atividade são muitas. Uma delas é separar as condutas que, nesta perspectiva, interessam ao direito daquelas que não merecem este interesse.

No entanto, esta separação não se opera apenas no nível legal, isto é, com base naquilo que o Código Penal diz ser crime, logo objeto de um possível registro. Para além de prescrições, o que determina quais casos serão ou não registrados são práticas e interesses institucionais.

O modo pelo qual os registros são construídos está, então, relacionado com a burocracia cartorial. Eles consistem em uma narrativa baseada na história descrita pela vítima/comunicante. Dessa forma, a ocorrência é construída a partir da perspectiva de quem escreve, e não daquele que conta a história.

Neste sentido, o cartório policial cumpre um papel central na construção da verdade presente no inquérito. Isto acontece porque, historicamente, a estrutura administrativa do Brasil esteve atrelada à estrutura de administração da justiça (SCHWARTZ, 1979). O surgimento da burocracia judiciária acompanhou a formação hierárquica da sociedade colonial, o que possibilitava a flexibilização das leis em favor das relações pessoais estabelecidas.

Enquanto os magistrados formalmente representavam os interesses da Coroa, e se constituíam como burocratas profissionais, seus interesses pessoais ou coletivos animavam o sistema e permitiam a administração de conflitos em nível local. Embora em relação aos magistrados existisse uma série de proibições explícitas acerca de seu comportamento, as práticas ilegais eram uma realidade. Isto se justifica pelo fato de a *obrigatoriedade*, contida nas leis, pressupor a vulnerabilidade daquele que é o destinatário do comando legal.

Em outras palavras, quando o agente é impedido de tomar decisões em razão de uma conduta obrigatória, outros mecanismos são acionados para que o sistema possa funcionar a partir de outra lógica, que não a da lei (KANT DE LIMA, 2009).

Assim, o inquérito policial pode ser considerado um produto do cartório policial. Isto porque a verdade ali construída constitui-se a partir de uma burocracia alimentada por redes de sociabilidade que permitem a circulação de informações e interesses.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

A partir do que foi discutido até o momento, indique a relação existente entre o cartório policial e a construção da verdade judiciária.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter algumas questões concernentes ao cartório policial que permitem identificá-lo como órgão produtor de verdades, tais como: os usos feitos das narrativas das vítimas/comunicantes; a predominância da escrita; o papel das redes de sociabilidade neste processo; a relação entre inquérito policial e a fase judicial do processo.

Verificando a procedência das informações

Como mencionado, a VPI (sigla utilizada como abreviação de Verificada a Procedência das Informações) é um procedimento administrativo, à semelhança do inquérito, realizado pela polícia com o objetivo de apurar as ocorrências registradas na delegacia.

Apesar de o Código de Processo Penal prever em seu artigo 5º, § 3º, a possibilidade de averiguação da procedência das informações que chegam ao conhecimento da autoridade policial, não há qualquer menção à burocratização desta atividade, assim como não há indicativos de que esta aconteça na forma de um *procedimento*.

Dessa forma, a própria instituição elaborou uma norma denominada Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária, que, dentre outras coisas, objetivava *regulamentar* a VPI, descrevendo as etapas a serem seguidas para sua consecução.

Como documento aprovado pela própria instituição, o manual prevê as etapas necessárias para a construção da VPI, assegurando aos policiais a prerrogativa de confeccioná-la. Algumas restrições também lhes são impostas, na medida em que existe a preocupação em diferenciar VPI e inquérito policial.

A antropóloga norte-americana Sally Falk Moore (1978), ao enfatizar a importância de se abordar o Direito a partir de seu caráter dinâmico, indica que não são apenas os códigos e as leis positivadas que regulam as relações entre os indivíduos no espaço público. Ao lado destes instrumentos estatais de controle, figuram outras formas de *regulamentação* das condutas, que são informadas, sobretudo, por valores morais.



Figura 8.6: Sally Falk Moore, antropóloga norte-americana.

Fonte: <http://www.fas.harvard.edu/~anthro/moore/images/06-news.jpg>

O Manual de Procedimentos, nesta perspectiva, foi elaborado com o objetivo de *suprir* a falta de regulamentação legal da VPI. Por se tratar de uma *norma*, o manual deveria cumprir o papel de refletir os interesses institucionais da polícia, já que o Código de Processo Penal privilegiou o inquérito como instrumento principal para a apuração das condutas criminosas, deixando uma *lacuna* quanto à VPI.

No entanto, apesar da regulamentação normativa, a VPI é informada por uma série de regras institucionais de conduta que, embora particularizadas pelos agentes, desenvolvem-se de maneira uniforme. Em outras palavras, lei e norma não são utilizadas, no cotidiano da polícia, como referência para a construção da VPI, na medida em que esta se desenvolve a partir de critérios institucionais.

O antropólogo Roberto Kant de Lima (1995), em sua obra intitulada *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*, identificou a existência de uma ética policial que, em suas palavras “servia de fundamento para o exercício de uma interpretação autônoma da lei e como tal imprimia à aplicação desta uma característica peculiar, própria das práticas policiais” (KANT DE LIMA, 1995, p. 65).

Nesta perspectiva, a VPI, assim como o inquérito policial, está “situada” neste espaço de interpretação autônoma da lei, ou seja, no âmbito das práticas policiais. Como tal, pode ser caracterizada como mais uma etapa na construção da verdade judiciária, uma vez que, na maioria dos casos, antecede a elaboração do inquérito, *integrando-o* (à semelhança do que acontece com o inquérito em relação à ação penal).

Isto significa dizer que a VPI, então, funciona como uma fase dentro do conjunto de procedimentos utilizados pela polícia para dispor as ocorrências. *Registro, VPI e inquérito* seguem uma ordem temporal de construção, em que um serve de embasamento para o outro. A VPI, neste sentido, mais do que um procedimento de averiguação das informações, é uma etapa na construção da verdade judiciária, que também está informada por esta *ética policial*.

===== **Atividade 3** =====

Atende ao Objetivo 3

Indique e comente a relação entre leis, normas e práticas policiais no que diz respeito à VPI.

Resposta Comentada

Sua resposta deve indicar o que foi apresentado sobre a relação entre o Código de Processo Penal, o Manual de Procedimentos de Polícia Judiciária e as práticas policiais, no que diz respeito à construção das VPIs na rotina da polícia.

Conclusão

A conclusão a que chegamos, ao fim desta aula, é a de que a polícia judiciária, através de seus procedimentos administrativos, tais como inquérito e VPI, é uma instituição que constrói verdades. Estas verdades adentram a esfera judicial do processo na medida em que integram os autos da ação penal, podendo servir de base para a formação da convicção do juiz.

Atividade Final

Atendo aos Objetivos 1, 2 e 3

Avalie criticamente o nosso processo penal no que diz respeito ao papel desempenhado pela polícia na construção de verdades judiciárias através do inquérito e da VPI.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter as principais características do nosso ordenamento jurídico processual penal, como: o caráter inquisitorial; a existência de fases distintas de construção da verdade; os instrumentos de que a polícia judiciária dispõe para elaborar os seus procedimentos.

Resumo

Nesta aula, foi dado um panorama sobre a fase extrajudicial do processo penal brasileiro. O inquérito e a VPI foram apontados como procedimentos administrativos que constroem verdades. Estas verdades, no entanto, não se limitam ao espaço da delegacia: elas integram a ação penal, durante a fase judicial do processo, e podem contribuir para formar a convicção do juiz. É preciso termos em mente que, apesar de vivermos em um Estado Democrático de Direito, nosso processo penal está marcadamente informado pela inquisitorialidade de algumas práticas policiais.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, iremos aprender sobre os Juizados Especiais Criminais e os modelos de justiça autocompositiva e heterocompositiva. Vamos tomar como referência o modelo de administração de conflitos implantado pela Lei. nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), bem como a forma como ela é atualizada nas práticas judiciárias. Você vai aprender uma série de questões referentes à relação entre as partes da demanda levada ao Juizado Especial Criminal e o cotidiano desta instituição.

Aula 9

Os Juizados Especiais Criminais no
contexto da segurança pública

*Joana Vargas
Victor Rangel*

Metas

Apresentar a criação e o funcionamento de um dos elementos mais importantes da reforma judiciária dos últimos anos, que são os Juizados Especiais Criminais. O aluno também vai aprender o significado e as diferenças entre justiça autocompositiva e heterocompositiva.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar o contexto de criação e quais os crimes atendidos nos Juizados Especiais Criminais;
2. descrever como funcionam os Juizados Especiais Criminais, em particular as audiências de conciliação e mediação;
3. reconhecer as diferenças entre justiça autocompositiva e heterocompositiva e em qual desses dois modelos os Juizados Especiais Criminais se enquadram.

Introdução

No intuito de se ter uma compreensão mais ampla sobre as formas de justiça autocompositiva – quando as **partes** envolvidas no conflito alcançam um acordo sem a intervenção exterior – e heterocompositiva – quando a intervenção exterior ao conflito é utilizada –, vamos estudar nesta aula os Juizados Especiais Criminais.

Estes juizados nos ajudam a discutir essa questão porque foram criados com o objetivo de se aproximarem de um modelo de justiça mais autocompositivo, no qual as partes teriam mais autonomia na resolução de seus conflitos. Entretanto, o que veremos nesta aula é que, embora os Juizados Especiais Criminais tenham sido criados para aumentar a autonomia das partes, isso não ocorre na prática. A discussão desta aula vai apontar alguns obstáculos e também vai possibilitar a problematização do funcionamento de outras esferas da segurança pública.

No Brasil, é preciso, antes de tudo, considerar um período específico da década de 1980, quando se começou a discutir maneiras de reformular instituições públicas, entre elas, o Poder Judiciário, tendo em vista os entraves burocráticos que atrapalham seu funcionamento.

De modo resumido, é possível dizer que o período de reabertura política pós-ditadura e a elaboração da Constituição de 1988 marcaram o início de reformulações nos procedimentos de funcionamento do Judiciário. O objetivo era um novo modelo de justiça, baseado nos princípios da celeridade, economia processual, informalidade, simplicidade e oralidade. Nesse sentido, esta aula irá discutir como a reformulação desses procedimentos de administração de conflitos foi pensada e como o modelo de justiça em que as partes alcançam um acordo por si, isto é, autocompositivo, é difícil de ser aplicado dentro dos Juizados Especiais Criminais.

A criação e o funcionamento dos Juizados Especiais Criminais

O início da tentativa de democratização do acesso à justiça foi concebido no intuito de privilegiar as iniciativas voltadas à assistência judiciária a aos indivíduos de baixa renda que não tinham condições de custear as despesas com um advogado.

Partes

São chamadas de partes as pessoas que estão envolvidas no processo, ou seja, a suposta vítima e o suposto agressor (acusado), também chamado de autor do fato.

Interesses difusos

São um tipo de interesse transindividual ou metaindividual, isto é, pertencem a um grupo, classe ou categoria indeterminável de pessoas, que são reunidas entre si pela mesma situação de fato. Eles têm natureza indivisível, ou seja, são compartilhados em igual medida por todos os integrantes do grupo. Exemplos: os moradores de uma região atingida pela poluição ambiental, ou os destinatários de uma propaganda enganosa divulgada pela televisão.

Infração de “menor potencial ofensivo”

É um conceito jurídico para designar os crimes considerados de menor relevância, ou seja, os crimes com pena máxima não superior a dois anos de prisão.

Este tipo de democratização ocorreu nos anos 1970, primeiramente nos EUA, depois em países como França, Suécia, Inglaterra, entre outros. Já em um segundo momento, principalmente nos Estados Unidos, a democratização do acesso à justiça baseou-se em reformas que proporcionaram uma maior assistência aos **interesses difusos**, já que o processo era visto apenas como um instrumento de resolução de conflitos entre duas partes. Ou seja, o processo era encarado a partir de uma ótica individual, sem espaço para interesses coletivos difusos.

Essas duas reformas fizeram surgir um terceiro momento que teve como eixo central a tentativa de ampliar o acesso à justiça, propondo reformas nos procedimentos jurisdicionais, na estrutura dos tribunais e, principalmente, na elaboração de meios alternativos de resolução de conflitos.

O Brasil atinge esse terceiro momento de democratização do acesso à justiça sem que a intervenção estatal – para garantir a eficácia na assistência judiciária – estivesse plenamente cumprida. Um exemplo disso é o fato de a Defensoria Pública não estar presente em várias regiões do país e de a proteção de interesses difusos não ter conhecido grande avanço, exceto no que se refere aos consumidores.

Nesse terceiro momento, os programas de mediação e informalização foram implantados em vários países, com o intuito de diminuir a insatisfação da população com a burocracia judicial, bem como o problema do alto índice de população carcerária. As instituições judiciárias não conseguiam atender a todos de forma rápida e eficaz. Portanto, começou-se a pensar em alternativas de controle menos onerosas que o regime de prisão e mais rápidas do que as oferecidas pelo sistema penal tradicional.

No Brasil, a criação de Juizados Especiais (Criminais e Cíveis) começa a ser discutida nos anos 1980, inserida em um cenário político que se preocupava em implantar reformas em instituições do Estado. Com o intuito de diminuir o grande acúmulo de processos, os Juizados Especiais Criminais foram criados para atender às centenas de tipos de infrações penais, consideradas de “**menor potencial ofensivo**”.

O primeiro passo foi a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas a partir da Lei 7.244, de 7 de novembro de 1984, que atuava em causas cíveis de até 20 salários mínimos. A lei não incitava a obrigatoriedade de sua criação. Apenas ressaltava aspectos relativos à sua regulação normativa, e assim, devido a esta não obrigatoriedade, poucos juizados foram criados. Outro motivo para este pequeno número: uma parcela significativa dos juízes enxergava esse novo mecanismo legal como algo

que poderia reduzir seu poder dentro do Poder Judiciário, já que as audiências seriam guiadas por conciliadores e mediadores.

A criação desses juizados foi inspirada no modelo norte-americano, mais especificamente no molde nova-iorquino – denominado *Poor Man's Court* –, criado em 1934 com o intuito de julgar causas de pequeno valor econômico (até 50 dólares).

No final da década de 1980, com a reabertura política pós-ditadura militar, a Constituição de 1988 incorporou à ordem política e jurídica brasileira uma larga demanda de direitos civis, políticos e sociais. Neste contexto, os Juizados Especiais, imaginados como uma forma de democratização da justiça, entraram na pauta da Constituição de 1988, como podemos observar no artigo 98, inciso I, que versa sobre sua criação:

A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

Entretanto, neste mesmo período foi discutida a construção de políticas criminais de aumento das penas, sobretudo para os crimes hediondos. Ou seja, no mesmo período havia duas correntes distintas: uma voltada para a despenalização e outra, para o aumento da punição.

Sete anos após a Constituição de 1988, no dia 26 de setembro de 1995, é criada a Lei 9.099/95. Esta lei orienta a criação dos Juizados Especiais Criminais no país, com o intuito de julgar os crimes de menor potencial ofensivo. Esses juizados adotam a instrução conciliatória que visava à ampliação, ao acesso e à democratização da justiça no país.



Esse novo mecanismo, caracterizado como “mínima intervenção penal”, “abolicionismo penal” ou “despenalização”, ganhou destaque na época, sendo bastante discutido por pesquisadores e operadores do direito. Apesar de almejar uma justiça menos burocrática e mais visível pela população, a Lei 9.099/95 foi bastante criticada por movimentos sociais ligados aos direitos da mulher, já que os casos envolvendo violência contra a mulher chegaram a constituir 80% dos processos encaminhados aos Juizados Especiais Criminais. Após a promulgação da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, a violência doméstica passa a ter pena de até três anos de prisão, saindo da alçada dos Juizados Especiais Criminais.



Cherie Wren

Fonte: <http://www.sxc.hu/assets/182988/1829879116/alone-867275-m.jpg>

Podemos afirmar que os Juizados Especiais Criminais foram instituídos, em teoria, com a intenção de ampliar o acesso à justiça para a população, propondo rápida e efetiva atuação do direito, pela descomplicação, simplificação e, sobretudo, pela celeridade do processo, além da aplicação de penas alternativas ao regime fechado de prisão para os crimes classificados como de “menor potencial ofensivo”.

Os Juizados Especiais Criminais operam na busca da conciliação entre as partes de um conflito, utilizando os princípios da *oralidade*, *informalidade*, *simplicidade*, *celeridade* e da *economia processual*, buscando a conciliação. A proposta era, sempre que possível, reparar aos danos sofridos pela *suposta vítima* e empregar pena não privativa de liberdade.



Figura 9.1: Os Juizados Especiais Criminais têm por objetivo atingir a conciliação das partes.

Fonte: http://www.sxc.hu/pic/m/1/lo/lockstockb/1097209_shaking_hands.jpg

A seguir, veremos o que dizem esses cinco princípios que orientam os Juizados Especiais Criminais.

Oralidade	Predomínio da palavra oral sobre a palavra escrita.
Informalidade	Reduzir o rigor formal característico da justiça comum.
Celeridade	Viabilizar o resultado efetivo da forma mais rápida possível.
Economia Processual	Apresentar às partes um resultado prático, efetivo, com o mínimo gasto de tempo, dinheiro e esforços.
Simplicidade	Realizar o processo de forma clara, simples e acessível, com o intuito de um melhor entendimento entre as partes.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Por que os Juizados Especiais foram criados e quais seus princípios norteadores? Quais os tipos de crimes eles atendem?

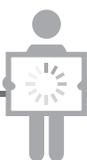
Resposta Comentada

Sua resposta deve relatar que os Juizados Especiais Criminais foram criados com o intuito de diminuir o grande acúmulo de processos nos tribunais e são pautados a partir dos princípios da oralidade, informalidade, simplicidade, celeridade e da economia processual. Esses juizados atendem às infrações penais consideradas de “menor potencial ofensivo”, ou seja, os crimes com pena máxima não superior a dois anos de prisão.

O funcionamento dos Juizados Especiais Criminais

Neste tópico, você vai conhecer as dinâmicas de funcionamento dos Juizados Especiais Criminais, em especial, as diferenças entre conciliação e mediação.

Em relação aos procedimentos da Lei 9.099/95, não existe, na área criminal, acesso direto da população aos Juizados Especiais Criminais. Todo o registro criminal entra no sistema de justiça a partir das delegacias de polícia, considerada a primeira etapa do fluxo do sistema criminal.



No estado de Minas Gerais, o Tribunal de Justiça preparou uma página na internet com o passo a passo que mostra como os fatos chegam ao Juizado Criminal. Para conferir, entre em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/conheca-o-tjmg/a-justica/passo-a-passo/detalhe-5.htm>.



Patrick Hajzler

Fonte: http://www.sxc.hu/pic/m/o/oe/oeildenuit/1242081_mouse.jpg

Termo circunstanciado de ocorrência – TCO

É o documento específico lavrado pela autoridade policial quando se trata de enquadrar o crime na Lei 9.099/95. Esse termo contém o resumo do conflito ocorrido.

Depois, os registros sobre os crimes são enviados ao Ministério Público, que autoriza ou não a entrada no Judiciário. Diferentemente, portanto, dos procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis, em que o acesso da população, com suas reclamações, pode ser direto ou mediado por advogados.

Diferente do que acontecia antes da Lei 9.099/95, a fase policial é muito rápida, já que não há a instauração do inquérito policial. O delegado faz um **termo circunstanciado de ocorrência – TCO**, requisita as perícias necessárias quando julga necessário e encaminha o documento ao juizado.

O uso do TCO, ao invés do inquérito policial, foi uma tentativa de colaborar com a celeridade do processo e de pôr fim a enorme burocracia judicial. Mas esse imediatismo de comunicação da delegacia ao juizado nem sempre ocorre na prática.

Uma pesquisa realizada em um Juizado Especial da cidade de Campinas (SP) mostra que é considerada uma prática comum que o TCO demore alguns meses para que seja enviado pelas delegacias aos Juizados Especiais Criminais (OLIVEIRA, 2006).

As audiências nos Juizados Especiais Criminais são compostas por três fases. A primeira fase, denominada *audiência preliminar* ou *audiência de conciliação*, conduzida por um juiz ou, como no caso da maioria dos juizados do estado do Rio de Janeiro, por um conciliador, tem o intuito de promover um acordo entre as partes, podendo resultar também no arquivamento do processo, caso a *suposta vítima* resolva retirar o processo.

Nesta primeira fase, em juizados que possuem Centros de Mediação, alguns casos são encaminhados para a sessão de mediação. Os casos encaminhados à mediação são aqueles conflitos em que as partes possuem algum tipo de relação continuada, ou seja, quando existe algum tipo de proximidade geográfica ou sentimental que força o convívio entre as partes.

É muito comum que sejam encaminhados, para as sessões de mediação, vizinhos ou parentes. Os casos encaminhados para a conciliação envolvem conflitos onde as partes não se conhecem ou não são obrigadas a conviverem entre si.

As dinâmicas da mediação e da conciliação nos Juizados Especiais Criminais se diferem em alguns pontos. No quadro a seguir, destacaremos algumas das diferenças fundamentais.

	Conciliação	Mediação
Os diferentes casos	Envolve conflitos entre pessoas desconhecidas ou que não convivem cotidianamente.	Envolve conflitos entre pessoas que possuem uma relação continuada, como vizinhos e parentes.
O foco das audiências	A audiência baseia-se no processo. Portanto, os conciliadores guiam as audiências a partir do relato policial descrito no Termo Circunstanciado de Ocorrência.	A audiência se baseia na fala das partes. O mediador não tem acesso ao processo durante as audiências.
O tempo	As audiências são marcadas de 15 em 15 minutos.	As audiências de mediação podem ter mais de uma sessão. Cada sessão dura em média 2 horas.
Perfil dos operadores	Os conciliadores são, em maioria, alunos de Direito ou advogados já formados.	Os mediadores são psicólogos, assistentes sociais, funcionários do Juizado (serventuários) e advogados (poucos).

Nos Juizados Especiais Criminais, quando não há acordos entre as partes, segue-se para a segunda fase: a transação penal, em que são propostas penas alternativas à restrição da liberdade. Essas penas constituem-se em trabalho comunitário em algum órgão de assistência da cidade ou, na maioria dos casos, doação de cestas básicas a alguma instituição local. Caso o réu aceite a pena alternativa, o processo é encerrado, independente de a suposta vítima ficar satisfeita ou não com seu desfecho.

A terceira fase se dá quando não há acordo nas fases anteriores ou quando o acusado descumpriu algumas das obrigações assumidas nas etapas anteriores. Ainda nessa fase, como em todas as anteriores, o objetivo é tentar uma nova conciliação. Caso isso se dê, o processo é encerrado. Se não houver conciliação, tem lugar a audiência de instrução ou julgamento, na qual o juiz escuta o defensor público, testemunhas, a suposta vítima, o autor do fato, o promotor, enfim, todos os envolvidos. Mas raramente o processo chega a essa fase, já que os advogados e conciliadores muitas vezes orientam os supostos autores do fato a aceitarem a transação penal (oferecida na fase anterior), já que consideram mais

vantajoso para o autor do fato pagar algumas cestas básicas do que correr o risco de sofrer alguma sanção penal mais dura pelo juiz.

Portanto, os Juizados Especiais Criminais possuem três fases:

- 1) a audiência preliminar, onde é tentado o acordo, tanto na conciliação quanto na mediação;
- 2) na segunda fase – caso não se tenha nenhum acordo –, é oferecida a transação penal, que consiste no pagamento de cestas básicas ou na prestação de serviço comunitário pelo autor do fato;
- 3) A terceira fase se dá nos casos em que o acusado não cumpre as obrigações assumidas nas etapas anteriores.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 2

Descreva a primeira fase dos Juizados Especiais Criminais, abordando as diferenças entre a conciliação e a mediação.

Resposta Comentada

Você deve responder que a primeira fase, assim como as demais, busca promover o acordo entre as partes. Nesta primeira fase, em juizados que possuem Centros de Mediação, alguns casos são encaminhados para sessões de mediação. Você deve dizer quais casos são encaminhados para a conciliação e para mediação; e quais são as diferenças em relação ao foco e ao tempo das audiências; e os diferentes perfis profissionais dos operadores.

Os Juizados Especiais: uma justiça autocompositiva ou heterocompositiva?

Podemos falar em heterocomposição quando um determinado conflito é solucionado através da intervenção de um agente exterior à relação conflituosa. Ou seja, ao invés de as partes buscarem elas próprias a solução dos seus conflitos, delegam a um terceiro a busca de uma solução. Já na autocomposição, os indivíduos envolvidos em um conflito, por eles mesmos – com autonomia de decisão e com equilíbrio de poder –, administram seus conflitos.



Fonte: http://www.oplop.uff.br/sites/default/files/images/galerias/martelo_da_justica.jpg

O martelo é um símbolo emblemático da justiça heterocompositiva, significando que uma terceira pessoa, na figura de um juiz ou árbitro, irá decidir o resultado de determinado conflito. Apesar de pouco utilizado nos dias atuais pelos juízes brasileiros, o martelo pode ser usado em dois momentos:

- 1º) Para pedir que se mantenha a ordem no tribunal, reforçando sua posição de autoridade.
 - 2º) Quando o juiz encerra a audiência. Portanto, ao bater o martelo, o juiz demonstra que já tomou sua decisão e que esta deve ser cumprida.
-

Os Juizados Especiais Criminais foram implantados com o intuito de se aproximar da justiça autocompositiva, na qual as partes iriam construir o acordo a partir de um processo menos formal e conforme suas vontades. Ou seja, a proposta seria que a vítima e o acusado, durante as audiências, explicitassem seus argumentos na tentativa da construção de consensos. Portanto, de forma mais autônoma do que a forma impositiva da justiça tradicional.

Alguns doutrinadores do direito e juristas ensinam que a conciliação e a mediação são métodos autocompositivos de resolução de conflitos. Outros consideram que apenas a mediação poderia ser classificada de tal forma, tendo em vista que a conciliação é pautada em uma lógica quantitativa, e não qualitativa, no trato dos conflitos. Isso porque as audiências de conciliação são marcadas de 15 em 15 minutos e seu foco é o processo, e não as demandas trazidas pelas partes.

Por outro lado, alguns pesquisadores acreditam que tanto na conciliação quanto na mediação não é possível se chegar a uma justiça autocompositiva. Isso pode ser explicado por alguns motivos. Em primeiro lugar, as audiências de mediação e conciliação são guiadas por uma terceira pessoa (o conciliador ou mediador). Nos cursos de formação, é ensinado que eles devem atuar de forma neutra, imparcial. Ora, isso não é possível na prática. Não conseguimos separar nossos valores de nossa prática profissional. Por exemplo, se um conciliador pertencer a uma religião evangélica ortodoxa e uma das partes a uma religião de matriz-afro brasileira, como a umbanda, será que o conciliador atuará sempre

de forma imparcial, separando seus preceitos religiosos de sua prática profissional? Ou seja, a forma como conciliadores e mediadores enxergam determinados temas pode influenciar no resultado das audiências.



Stephen Stacey

Fonte: http://www.sxc.hu/pic/m/d/da/darktaco/875413_balance.jpg

A balança é um dos símbolos da justiça e significa que o papel das instituições jurídicas é se manter em equilíbrio; portanto, não deve pender nem para o lado da suposta vítima nem para o do acusado. Mas, na prática, esse equilíbrio é difícil de ser alcançado de forma neutra.

Outro motivo refere-se à assimetria das partes. O que isso quer dizer? Em muitos casos, alguma das partes não consegue se comunicar de forma clara e inteligível, e essa dificuldade de expor seus argumentos coloca-a em uma posição menos privilegiada do que a outra parte, que se expressou melhor. Por exemplo, uma pessoa muito pobre, que não teve condições de estudar, muitas vezes não consegue expor suas ideias de forma bem articulada. Ou no caso de uma pessoa que vive em uma área rural isolada, ou de outra que morou desde criança em um país estrangeiro e não domina o idioma etc. Assim, o conciliador ou mediador terá uma visão mais privilegiada de uma das partes, que conseguiu

expor seus argumentos de forma mais clara.

Outro fator seria que a nossa tradição jurídica, baseada no modelo jurídico da *civil law*, baseia-se em uma lógica de controle do Estado. Os Juizados Especiais foram instituídos a partir do modelo americano da *common law*, que se preocupa com os interesses individuais dos envolvidos no processo.

Assim, por mais que se tente aplicar novos métodos de administração de conflitos, como os Juizados Especiais, os operadores e as partes ainda se orientam a partir de nosso modelo antigo de justiça, baseado na tutela (no sentido de dependência) do Estado. É comum as pessoas falarem: “vou te colocar na justiça” ou “vou procurar a justiça”. Ou seja, existe uma falta de autonomia das partes em tentar resolver seus conflitos e, por outro lado, muitos operadores ainda entendem que eles são mais capazes de dizer o que é melhor para as partes do que elas mesmas.

Por fim, praticamente todos os crimes que vão aos Juizados Especiais Criminais envolvem questões morais. Por exemplo, João processa Mário em um caso de “lesão corporal leve” pelo fato de Mário ter lhe dado um tapa no rosto. Provavelmente, o tapa deve ter doído na hora, mas o que motivou o processo não foi apenas a dor física, mas um sentimento de ser violentado moralmente.

Os conflitos que envolvem conteúdos morais são muito mais complexos de serem administrados pelos operadores do direito do que as demandas materiais. Isso porque somente as partes – e não pessoas de fora, como os conciliadores e mediadores, muito menos a lei – podem medir o grau dessas ofensas. Portanto, podemos dizer que apenas quem sofreu a agressão pode medir o grau dos insultos.

Desta forma, vimos a dificuldade de se ter um modelo de autocomposição dentro do Poder Judiciário. De acordo com o quadro a seguir, podemos ver que apenas a negociação, realizada fora do Poder Judiciário, é um método realmente autocompositivo de resolução de conflitos.

encaminhar esses casos a esses juizados reforça o caráter heterocompositivo pela tradição tutelar do Estado brasileiro; e as questões morais são difíceis de serem traduzidas pelos operadores do direito, portanto, uma justiça autocompositiva deve ser construída a partir dos olhos dos envolvidos, e não por pessoas que não vivenciaram o conflito.

Conclusão

Deste modo, podemos concluir dizendo que, muitas vezes, o acesso à justiça é realizado de forma mais eficaz quando envolve uma negociação direta das partes, sem a imposição de um terceiro que não está a par dos contextos específicos do surgimento do conflito nem da realidade local das partes envolvidas.

Nossa tradição jurídica faz com que deleguemos ao Estado uma função de administrar conflitos que muitas vezes poderiam ser resolvidos por nós mesmos.



Para demonstrar como as instituições jurídicas muitas vezes tratam os conflitos de forma burocrática, normativa e sem se ater ao contexto local dos envolvidos, sugiro que assistam em casa ao filme indicado a seguir.

Trata-se do filme *Justiça*, de Maria Augusta Ramos, que discute o distanciamento entre os operadores da justiça e os réus. Também enfatiza como o processo judicial é um procedimento frio, burocrático, que se preocupa mais com a lei, com o processo, do que com as pessoas concretas.

Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ctjeeuq0AJQ>.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Os Juizados Especiais Criminais são sempre a melhor saída para as resoluções dos conflitos classificados como de “menor potencial ofensivo”? Justifique sua resposta.

Resposta Comentada

Sua resposta deve conter elementos discutidos até aqui, que reforçam a ideia de que muitas vezes os conflitos caracterizados como de “menor potencial ofensivo” podem ser tratados, sem interferências e de forma mais produtiva, pelas próprias partes, e não pelo sistema de justiça criminal.

Resumo

Nesta aula, fez-se uma contextualização sobre a criação e o funcionamento dos Juizados Especiais Criminais no Brasil. Mostrou-se como funciona a conciliação e a mediação nesses juizados e suas respectivas diferenças. Também vimos as diferenças entre as justiças autocompositiva e heterocompositiva, e a dificuldade dos Juizados Especiais Criminais de se aproximarem de um modelo mais autocompositivo. É preciso ter bem claro que a tentativa de reformar o nosso sistema de justiça, como a criação dos Juizados Especiais Criminais, não conseguiu que as partes tenham suas demandas atendidas a partir das suas próprias concepções sobre o conflito; ao contrário, o conciliador e o mediador acabam guiando as audiências, levando em conta seus próprios valores sobre o conflito. Deste modo, alguns casos poderiam ser

mais bem administrados fora do sistema judicial, através da negociação direta entre as partes e sem interferência de uma terceira pessoa que não vivenciou o conflito.

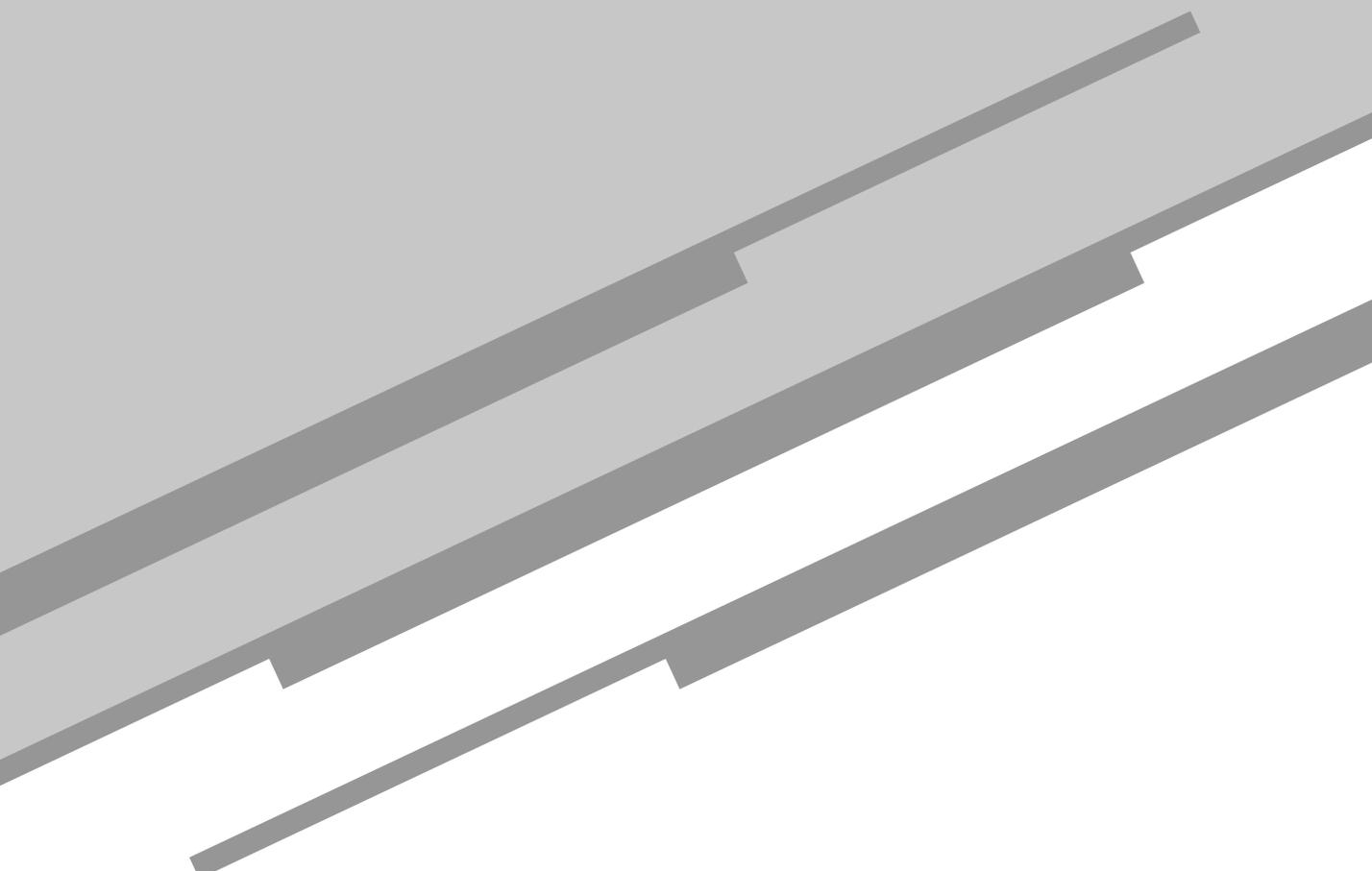
Leituras Recomendadas

GOMES DE OLIVEIRA, C. *Saber calar, saber conduzir a oração: a administração de conflitos num Juizado Especial Criminal do DF*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília — UnB. 2005. Disponível em: http://www.dan.unb.br/images/doc/Dissertacao_187.pdf.

RANGEL, Victor C. T. M. “*Nem tudo é mediável*”: a invisibilidade dos conflitos religiosos e as formas de administração judicial de conflitos (mediação e conciliação) no Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fuminense – UFF. 2013. Disponível em: <http://www.propi.uff.br/ppga/dissertacoes>.

Aula 10

Tribunal do Júri



*Joana Vargas
Izabel Nuñez*

Metas

Apresentar o Tribunal do Júri, procedimento especial de julgamento do sistema processual penal brasileiro, seu surgimento no Brasil e as adaptações que sofreu durante e após sua inserção no Brasil.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar as características da sociedade brasileira, na qual o tribunal do júri foi inserido;
2. diferenciar os períodos pelos quais passou o júri no Brasil;
3. comparar, por contraste, o modelo de júri brasileiro e o modelo anglo-americano;
4. definir as mudanças que o modelo inglês sofreu no Brasil e listar as principais características do júri brasileiro.

Introdução

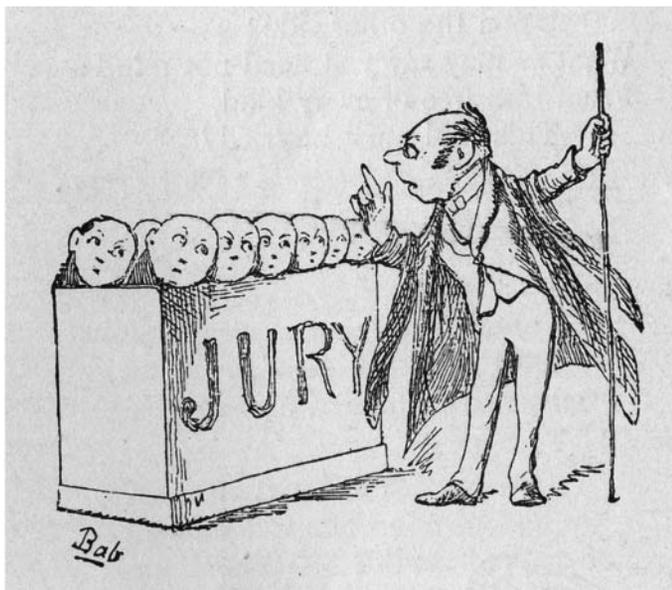
Às vezes, no jornal, vemos a notícia de que uma pessoa matou outra. Será homicídio doloso ou culposo? Será que nós sabemos bem do que se trata cada um deles? E como ocorre o julgamento deste tipo de situação?

Nesta aula, veremos a existência do Tribunal do Júri, que é um procedimento especial, previsto no artigo 5º da Constituição Federal e no Código de Processo Penal (art. 406 e seguintes). É um tipo de julgamento utilizado para os **crimes dolosos contra a vida** e difere dos outros procedimentos previstos no processo penal brasileiro porque é oral e conta com a participação de sete jurados na decisão do processo.

Veremos também como o Tribunal do Júri foi introduzido no Brasil, tendo como “modelo” o *Trial by Jury* inglês. Veremos, ainda, como foi “adaptado” para melhor se adequar à maneira como estão configurados o Estado e o Judiciário brasileiros.

Crimes dolosos contra a vida

São todos aqueles em que há a intenção, por parte do agente, do autor, de “produzir o resultado” ou quando o agente “assumiu o risco de produzi-los” (art. 17 do Código Penal). Vão a júri os homicídios dolosos contra a vida, sendo eles: a) homicídio; b) infanticídio; c) participação em suicídio; d) aborto.



W. S. Gilbert

Figura 10.1: Promotor fala aos jurados.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5d/Trial_by_Jury_Usher.jpg

Os “jurados” são importantes no funcionamento do júri. Sem jurados, não haveria júri. O aspecto mais característico desse tipo de julgamento é, justamente, a participação de julgadores que não são “técnicos”, isto é, que não são magistrados de carreira, não são “operadores do direito”, mas “cidadãos comuns”, no julgamento dos crimes.

A sociedade brasileira, seus paradoxos e contradições

Método comparativo

Proposto na Antropologia, este método busca primeiro contextualizar os institutos pesquisados em suas respectivas realidades e, depois, investigar o significado com que esses se atualizam nas práticas jurídicas dos respectivos ordenamentos (AMORIM; KANT DE LIMA; TEIXEIRA MENDES, 2005). Esse método é diferente das pesquisas tradicionalmente feitas no campo do direito, em que as semelhanças entre instituições absolutamente distintas contextualmente são destacadas de seus contextos de modo a pensar qual seria o melhor modelo das instituições de pesquisas.

Pesquisas desenvolvidas por cientistas sociais brasileiros vêm apontando para a presença de ambiguidades e paradoxos na formação social de nosso país, a partir do **método comparativo**, por contraste, entre a sociedade brasileira e outras sociedades (DAMATTA, 1981; KANT DE LIMA, 1995). Entre as características que esses pesquisadores destacam, podemos ver a forma contraditória como o sistema social brasileiro busca, por um lado, declarar-se cordial e universal, mas, por outro, destaca o particular e é estruturado de forma hierarquizada.

Em outras palavras, as pessoas no Brasil buscam dizer-se cordiais e valorizar a igualdade formal entre todos, mas, na prática, agem de forma particularizada e hierárquica, dando preferência a algumas pessoas em detrimento de outras, em razão dos lugares que ocupam na sociedade, de sua posição social ou de quem são, qual papel representam.

O traço hierarquizante presente na sociedade brasileira é destacado por Roberto DaMatta, a partir do uso da expressão “você sabe com quem está falando?”, que aponta para uma construção social na qual as pessoas são marcadas de forma binária, como inferiores ou superiores. O autor diz que é como se o sistema brasileiro operasse em dois níveis distintos: um que “particulariza até o nível biográfico” e outro que atua por meio de leis globais, supostamente igualitárias, que segue um “código burocrático e impessoal” (DAMATTA, 1981).

Roberto Kant de Lima, também numa perspectiva comparada, apontou para contradições e incoerências dentro do sistema de justiça brasileiro como um todo, a partir de suas bases e alicerces e, mais especificamente, em relação ao sistema de justiça criminal. O professor, a partir de pesquisas que desenvolveu nos últimos 20 anos, ao discutir alguns aspectos do sistema de justiça criminal no Brasil e relacioná-los com as estruturas jurídico-políticas de outros sistemas republicanos, como o americano, pôde perceber que

as relações entre os modelos repressivos de controle social, as formas inquisitoriais de reprodução da verdade jurídica e a desigualdade jurídica formam um todo coerente em nosso sistema de justiça criminal, embora aparentemente contrário às aspirações explícitas na ordem republicana, constituintes do Estado brasileiro contemporâneo (KANT DE LIMA, 2010).

Isso quer dizer que, embora o sistema judicial brasileiro se autointitule republicano e afirme tratar a todos os cidadãos igualmente – como diz o artigo 5º da Constituição Federal, “todos são iguais perante à lei” –, na prática, no dia a dia das instituições judiciais, na administração institucional dos crimes e delitos cometidos, as pessoas são tratadas de formas diferenciadas, a depender do poder que têm, ou das moralidades que seus casos acionam, ou, ainda, do lugar social que elas ocupam. Há, portanto, uma hierarquia na forma como as pessoas são tratadas e como se relacionam.

Significa dizer que o sistema de justiça criminal brasileiro guarda paradoxos e contradições. Esse paradoxo reside num discurso republicano que

apregoa explicitamente a igualdade e a liberdade de todos os indivíduos que compõem a sociedade, de onde decorre que eventuais conflitos entre eles deverão ser administrados mediante negociações entre partes formalmente iguais, embora substantivamente distintas (KANT DE LIMA, 2010, p. 57).

O discurso republicano convive, na sociedade brasileira, com outro que “permanece implícito – mas claramente detectável à observação – em que a sociedade, à maneira de uma pirâmide, é constituída de segmentos desiguais e complementares” (OP. CIT., p. 57).



Igualdade à brasileira, trabalho de Regina Lúcia Teixeira Mendes, demonstra que o princípio da isonomia, consagrado no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 5º), pedra fundamental do Estado Democrático de Direito e fundamento para a cidadania, tem uma atualização peculiar na sociedade brasileira. A autora diagnostica que

nosso sistema jurídico obedece a duas éticas distintas: uma explícita na maior parte do sistema legal e nas lições doutrinárias, igualitária e democrática; outra que informa implicitamente a nossa prática jurídica hierárquica e inquisitorial e os privilégios positiva-

dos no ordenamento, que naturaliza as desigualdades (AMORIM; KANT DE LIMA; TEIXEIRA MENDES, 2005, p. 32).

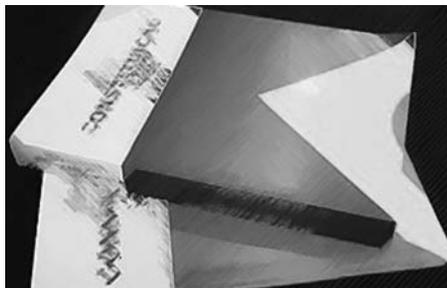


Figura 10.2: Constituição Federal de 1988.

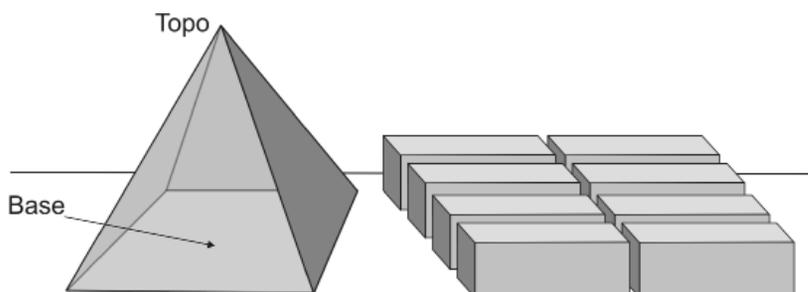
Fonte: http://www.senado.gov.br/noticias/radio/scripts/GetImagemPrograma.asp?COD_PROGRAMA=121

Há, então, dois modelos jurídicos para representar as sociedades. Um deles no formato de um paralelepípedo e outro na forma de uma pirâmide. No paralelepípedo, onde o topo é igual à base, a sociedade é composta de indivíduos portadores de interesses diferentes, mas iguais em direitos, fato que os coloca em oposição e conflito permanentes.

A desigualdade de *status*, assim, dava-se em termos das escolhas melhores ou piores que os indivíduos faziam entre as opções disponíveis no elenco daquelas publicamente dadas. As regras eram sempre vistas como de origem e legitimidade localizada, limitadas a um universo definido. Tinham interpretação literal e aplicavam-se universalmente, de maneira uniforme, a todos (KANT DE LIMA, 2010).

No caso da pirâmide, a base é maior que o topo.

A sociedade é composta de segmentos desiguais e complementares que devem se ajustar harmonicamente. As regras são sempre gerais para toda a pirâmide, mas como se destinam a segmentos desiguais em direitos e interesses, devem ser aplicadas particularizadamente através de sua interpretação por uma autoridade (KANT DE LIMA, 2010).



Como na sociedade brasileira há a declaração formal de que esta é um paralelepípedo, mas, na prática, as regras funcionam como na pirâmide, é como se a representação gráfica de nossa sociedade não seguisse nem o modelo piramidal, nem o modelo de paralelepípedo, mas a sobreposição de ambos (KANT DE LIMA, 2010). Entre nós, duas éticas, contraditórias, convivem e alternam-se, informando nossas teorias e nossas práticas. Enquanto o discurso explícito é liberal e igualitário, a Constituição consagra a isonomia e a igualdade jurídica; a teoria que informa a prática obedece à ética das sociedades hierarquizadas, de tal forma que consagramos, nas leis processuais, desigualdades como a prisão especial para bacharéis e o foro privilegiado para pessoas que desempenham determinadas funções públicas.

É nessa sociedade de características ambíguas que o júri é inserido, portanto. Nesse sentido, o Tribunal do Júri foi introduzido no Brasil tendo como modelo o júri inglês, e não o anglo-americano, como dizem os “juristas” brasileiros.



Para compreender as diferença entre a forma como funciona o Tribunal do Júri brasileiro e o anglo-americano, aliás, é interessante assistir ao filme *Doze homens e uma sentença*, que vai mostrar como um julgamento acontece nos Estados Unidos.



Fonte: http://2.bp.blogspot.com/-iE2luPrzpol/T-DDUTWaMPI/AAAAAAAAADM/GIVRo1W3vfs/s1600/350x507_7cd79728b86e7e550b16022609ea14f8_asp_17727.jpg

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Descreva as duas éticas que interagem na sociedade brasileira e relacione cada uma delas com a figura de uma pirâmide e com a figura de um paralelepípedo. Associe atitudes que você já viu, no seu dia a dia com cada uma dessas duas éticas.

Resposta Comentada

No Brasil, convivem duas éticas. Por um lado, há a ideia de que “o discurso explícito é liberal e igualitário, a Constituição consagra a isonomia e a igualdade jurídica”, aproximando-se do exemplo do paralelepípedo. Por outro lado, a teoria que informa a prática obedece à ética das sociedades hierarquizadas, de tal forma que consagramos, nas leis processuais, desigualdades como a prisão especial para bacharéis e o foro privilegiado para pessoas que desempenham determinadas funções públicas, como nas sociedades representadas por um triângulo.

A história do júri no Brasil

Já sabemos que o modelo do júri inglês (isto é, criado em uma sociedade que funciona no modelo de paralelepípedo) foi introduzido no Brasil (uma sociedade que funciona formalmente no modelo de paralelepípedo, mas, na prática, no modelo de pirâmide). Vejamos um pouco melhor como a história se sucedeu em nosso país. Para isso, destacaremos aqui as principais mudanças pelas quais o júri passou ao longo de sua existência no judiciário brasileiro.

O júri foi introduzido no Brasil, em 1822, para processar e julgar os crimes contra a liberdade de imprensa, espelhado no modelo que existia na Inglaterra. Naquela época, contava com 24 jurados, “cidadãos escolhidos de entre os homens bons, honrados, inteligentes e patriotas, os quais serão os Juízes de Fato, para conhecerem da criminalidade dos escritos abusivos” (crimes de imprensa).

Depois, houve no Brasil uma reforma conhecida como “reforma liberal”, de tomada do poder político e mudanças no sistema de justiça criminal. Nesse momento, o júri foi inserido no Código de Processo Criminal do Império, no período posterior à independência formal de Portugal.



Entre 1827 e 1837, os políticos “liberais” assumiram o poder e foram introduzidas reformas no sistema de justiça brasileiro, como a criação dos juizados de paz e a importação do Tribunal do Júri, espelhado no modelo inglês. Nesse período, havia uma demanda por reformas no poder judiciário e essas reformas tinham características muito fortes do Império inglês. Foi esse Código de Processo Criminal do Império que primeiro definiu o funcionamento do Tribunal do Júri no Brasil.

O Código Criminal do Império criou dois conselhos de jurados: o primeiro competente para a acusação (composto por 23 jurados) e o segundo, chamado júri de sentença (composto por 12 jurados). A competência do júri era julgar crimes cuja pena fosse maior de seis meses de prisão ou **degredo**. Essa mudança aproximou o júri do modelo anglo-americano, que é dividido em *grand jury* e *petit jury* e contam, cada um, com 23 (*grand jury* – grande) e 12 jurados (*petit jury* – pequeno).

Degredo

Era a pena de desterro ou exílio imposta judicialmente em caráter excepcional como punição de um crime grave, constituindo uma forma de banimento.

Ocorre que, logo depois das referidas mudanças legislativas, surgiu uma reação às inovações liberais, a chamada “contrarreforma”, com a promulgação da Lei 261, de 1841, seguida do Regulamento nº 120, de 1842. As modificações foram, especialmente, as seguintes: foi extinto o júri de acusação, cabendo a pronúncia às autoridades policiais, também criadas com a nova lei (delegado – desembargador ou juiz de direito e subdelegado distrital – quaisquer juízes ou cidadãos), dependendo esta pronúncia, se feita por delegados ou subdelegados, de confirmação dos juízes municipais. A lista dos jurados, em razão da nova lei, passou a ser organizada pelos delegados de polícia, que, posteriormente, seria remetida ao juiz de direito. Essa mudança, de extinção do júri de acusação, como veremos ao final, é um exemplo das adaptações que o modelo inglês sofreu.



William Orpen

Figura 10.4: Seleção dos jurados.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5c/The_Selecting_Jury_of_the_New_English_Art_Club%2C_1909_by_Sir_William_Orpen.jpg

Após a Proclamação da República, em 1889, surge um novo período para o processo penal brasileiro, uma vez que houve a ampliação da autonomia dos estados para legislar. Isto é, com a instituição do regime federalista, os estados ganharam poder de legislar sobre matéria penal e processual penal, e tal competência deixou de ser privativa da União. Com a maior autonomia concedida aos estados, surgem regulamentações diversas sobre o Tribunal do Júri, no país. Nesse período, não é possível falar em um modelo único de Tribunal do Júri, mas sim em vários modelos de júri, obedecendo a diferentes ritos processuais, pelo país.

Com a proclamação da Constituição de 1934, é retomada a discussão sobre o júri ser, ou não, uma garantia, um direito dos cidadãos que tinha sido iniciada quando da introdução do júri no Brasil. Essa discussão não teria nenhum sentido no modelo anglo-saxão, pois lá o *jury* só pode ser um direito do réu. Como veremos a seguir, o réu pode escolher ir a júri e o faz quando se declara *not guilty* (inocente). Essa discussão só tem lugar no Brasil porque o processo penal é obrigatório.

O Brasil passou então por diversas mudanças e, posteriormente, foi promulgado o Código de Processo Penal da República, em 1941, que alterou os crimes de competência do Tribunal do Júri, restringindo-o ao

Resposta Comentada

O modelo de *trial by jury* foi introduzido no Brasil tendo como inspiração o modelo inglês. Foi sendo modificado para se adaptar à sociedade brasileira. Desde então, houve, por exemplo, a redução do número de jurados (de 12 para sete), a incomunicabilidade entre os jurados, assim como a criação da votação por quesitos e a extinção do júri de acusação, o chamado *grand jury*. A competência do Tribunal do Júri, para processar e julgar apenas os casos de homicídio doloso contra a vida também deixou de ser ampla e foi restringida.

As diferenças entre o *trial by jury* anglo-americano e o Tribunal do Júri brasileiro

Uma pesquisa realizada por Kant de Lima apontou para os contrastes entre o Tribunal do Júri no sistema de justiça brasileiro e o *trial by jury* anglo-americano. Embora a doutrina jurídica usualmente registre equivalências entre a tradição brasileira e a anglo-americana, existem diferenças grandes entre ambas. Entre tais diferenças, o professor destaca que, enquanto o *trial by jury* é uma opção do acusado, o Tribunal do Júri é uma “instituição judiciária obrigatória, apenas para os crimes intencionais contra a vida humana” e, além disso, trata-se da “culminância de vários procedimentos em que o acusado foi progressiva e sistematicamente indiciado na polícia e no processo judicial” (KANT DE LIMA, 2010).

Além disso, o pesquisador aponta que, se no *trial by jury* anglo-americano o juiz é árbitro das regras de admissão das provas que obedecem à uma gradação para que se transformem em evidências: “os dados trazidos pelas partes e admitidos em juízo – em fatos – quando são consensualmente reconhecidos como tal pelas partes envolvidas – e, finalmente, em provas – quando reconhecidas pelo juiz e pelos jurados como tal”, no Brasil o juiz é obrigado a procurar a “verdade real” e deve ao mesmo tempo atentar para a “ampla defesa” e a aceitabilidade de todos os indícios trazidos pelas partes aos processos (KANT DE LIMA, 2010).

Outra diferença destacada pelo autor reside nas disposições espaciais que seguem o *trial by jury* e o Tribunal do Júri. Porque lá a disposição adversarial faz com que acusado e defesa sentem-se lado a lado, de frente para o juiz e de costas para a plateia, tendo a um de seus lados os jurados, sentados na *jury box*, e com isso

a igualdade simbólica entre as partes é representada no critério de ocupação do espaço, ficando a promotoria como uma parte igual às outras, o que reforça a presunção de inocência, só passível de alteração a partir de uma *reasonable doubt* reconhecida pelos jurados (KANT DE LIMA, 2010).

Já aqui no Brasil, o julgamento realiza-se numa sala organizada para acomodar uma plateia diante do juiz. O promotor de justiça fica ao lado do juiz, de frente para a plateia. Nas laterais, temos de um lado os jurados e, do lado oposto, o advogado de defesa. O réu tem seu lugar reservado no “banco dos réus”, que fica diante dos jurados. Kant de Lima chama a atenção para essa diferença, de modo a mostrar que a ocupação simbólica do espaço já aponta, por si só, as distinções entre os dois sistemas, não podendo, assim, simplesmente compará-los.

Essa comparação mostra-nos que essa forma de julgamento, criada na Inglaterra como forma de reação ao absolutismo monárquico, ou seja, como forma de reação ao poder do rei, tem lá características de direito, e não de dever, como no processo penal brasileiro. Trata-se, portanto, de um direito do acusado, que ao declarar-se *not guilty* (não culpado = inocente), poderá ser julgado por membros da mesma sociedade em que vive, tendo garantido a ele o *speedy trial* (julgamento rápido), e o *fair notice* (conhecimento justo), entre outros direitos. Isso porque, o sistema anglo-americano, conforme já dito, é igualitário, baseado na igualdade formal entre os cidadãos, na qual o conceito e o exercício da cidadania estão vinculados ao estado nacional e à proteção dos direitos individuais e na qual os “tribunais são instituídos para a proteção dos indivíduos – antes súditos, depois cidadãos da República” (KANT DE LIMA, 2010).

Entretanto, no Brasil, embora a doutrina brasileira justifique o Tribunal do Júri, espelhando-o no modelo de júri inglês e anglo-americano, ocorre uma atualização e uma adaptação desse instituto de forma a adequá-lo ao sistema de justiça brasileiro, como veremos logo mais. Conforme já foi apontado anteriormente, temos no Brasil uma lógica

piramidal, hierarquizada, na qual as desigualdades não podem ser formalmente marcadas, embora estejam claramente presentes na estrutura do mercado e na sociedade. Assim, o que está contraditoriamente demonstrado em nosso Código de Processo Penal “apenas expressa a cultura presente em nosso cotidiano, responsável pela banalização do que se convencionou chamar de práticas autoritárias – ou hierárquicas” (KANT DE LIMA, 2010).

A partir dessa peculiar fusão entre os modelos igualitários e hierárquicos de sociedade, encontrada no Brasil, o sistema legal nacional apresenta “uma espécie de esquizofrenia legal” que, na pesquisa da autora, é identificada a partir da “isonomia garantida pelo constitucional de um lado” e “os privilégios infraconstitucionais como a prisão especial e a prerrogativa de função” de outro (AMORIM; KANT DE LIMA; TEIXEIRA MENDES, 2005, p. 29).

A seguir, descreveremos um pouco melhor as mudanças que compreendem essas ambiguidades e esses paradoxos que podem ser encontrados na maneira como o *trial by jury* foi modificado para ser introduzido no Brasil.

===== **Atividade 3** =====

Atende ao Objetivo 3

Descreva três diferenças que mencionamos anteriormente entre o *trial by jury* e o Tribunal do Júri.

Resposta Comentada

O *trial by jury* é um direito do acusado; no Brasil o réu não tem escolha e é obrigado a submeter-se ao Tribunal do Júri. No júri, os jurados não

podem discutir o caso e votam por maioria; no jury anglo-americano, eles discutem o caso e votam unanimidade. Ainda, no júri brasileiro, busca-se a “verdade real”; enquanto no jury, as provas são construídas de forma consensual entre as partes.

Adaptações que o modelo inglês sofreu no Brasil e como é o júri hoje

Verificamos, anteriormente, que a sociedade brasileira é constituída de forma hierárquica, e não igualitária, e que nela convivem características diferentes. Vimos que o júri foi introduzido no Brasil tendo como modelo o *jury* inglês e, também, que o modelo anglo-americano e o brasileiro, ao contrário do que dizem muitos doutrinadores do direito, são muito diferentes. Agora vamos entender as mudanças pelas quais o modelo passou para ser adaptado à sociedade brasileira.

***Trial* não é tribunal**

O próprio nome dado ao instituto no Brasil revela algo interessante. Enquanto no inglês *trial* significa processo e *court* significa tribunal, o que é chamado processo no nome original, no Brasil, foi criado como Tribunal do Júri, de forma a associá-lo também com o espaço físico, da corte. Além disso, o Tribunal do Júri é inserido no Brasil como um procedimento especial, enquanto que, no sistema anglo-americano, trata-se de um processo criminal comum, ordinário, e, conforme já dito, o que no modelo anglo-americano e inglês é uma garantia, um direito do cidadão, aqui foi convertido em dever, uma vez que o Ministério Público detém a titularidade da ação penal.

Direito x dever

O problema, então, está justamente nessa tensão permanente entre direito e dever. Se, nos Estados Unidos da América o *trial by jury* é um direito dos cidadãos que, quando acusados de um crime, recorrem ao julgamento pelos seus pares, no Brasil ele foi incorporado como um

dever, conforme já dissemos, na medida em que o processo penal em nosso país tem características inquisitoriais, isto é, não é uma escolha do acusado, mas sim, um dever do Ministério Público, que age em atenção ao princípio do *in dubio pro societa*. Assim, desde a introdução do júri no Brasil, essa característica de direito foi perdida, não fazendo sentido qualquer associação doutrinária que se oponha a isso e que descreva o júri como um direito dos cidadãos. Ele é obrigatório e, se é obrigatório, não pode ser um direito.

Competência

Enquanto nas sociedades anglo-americana e inglesa o *trial by jury* é o procedimento pelo qual todos os crimes – e também as causas cíveis – são julgados, no Brasil sua competência foi sendo restringida a ponto de só processar e julgar os “crimes dolosos contra a vida humana”. Como vimos, quando falamos da história do júri, verificamos que se no Império o júri julgava todos os crimes, hoje em dia julga apenas os crimes de homicídio, infanticídio, aborto e induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio.

Soberania dos vereditos

A confusão entre direito e dever também ganha destaque aqui. Os que acreditam que o júri é um direito pugnam pela soberania dele, enquanto aqueles que o destacam como órgão do judiciário, isto é, dever, demandam pela revisão de suas decisões. Assim, é possível perceber as adaptações que o *trial by jury* sofreu para adequar-se às características de nosso sistema de justiça e a possibilidade de revisão da decisão absolutória, por exemplo, é uma delas.

Isso porque, o *trial by jury* não admite que o juiz rejeite o veredito absolutório dos jurados. Tal fórmula está diretamente associada com o fato de o processo em análise ser, nas sociedades anglo-americanas, um direito. Se este é um direito do acusado, que opta por ser processado pelo júri e os jurados o absolvem, o juiz não pode recorrer dessa decisão. Por outro lado, também por ser um direito do acusado, caso o juiz verifique que a decisão dos jurados não foi suficientemente razoável e convincente, no sentido da proteção do réu, deve rejeitar o veredito e enviá-lo a novo julgamento.

E essa característica do *trial by jury* já havia sido modificada quando da sua inserção em nosso sistema de justiça, já que desde o primeiro formato do júri no Brasil, o juiz presidente poderia apelar da decisão condenatória e da absolutória, conforme o art. 301 do Código de Processo Criminal do Império, Lei de 29 de novembro de 1832.

Os jurados

Os jurors, no modelo anglo-saxão, são doze pessoas selecionadas de forma ampla, a partir de listas imensas de eleitores e cuja seleção conta com a negociação entre as partes sobre os jurados que poderão participar do julgamento. No Brasil, a seleção dos sete jurados é feita de forma restritiva, com listas organizadas pelo juiz presidente do Tribunal do Júri, por ele indicadas ou indicadas por órgãos públicos e instituições de sua confiança.

Também quanto aos jurados, destaca-se a ambiguidade entre ser a função dos jurados um direito ou um dever. Na sociedade brasileira, a função é descrita pelos doutrinadores de forma paradoxal, por vezes a demandar sanções aos jurados faltantes, por vezes a demandar remuneração ou prêmios para aqueles que participam dos conselhos de sentença.

Incomunicabilidade

A incomunicabilidade dos jurados também foi outra adaptação realizada no modelo anglo-saxão. Enquanto no modelo anglo-americano o debate entre os jurados é privilegiado, de modo que possam chegar a uma decisão unânime, em sala secreta, sem a participação do juiz ou dos representantes das partes, no Brasil, essa possibilidade foi sendo restringida gradativamente, como vimos quando falamos da história.

Se no início os jurados estavam sujeitos somente à incomunicabilidade externa, como é até hoje nos Estados Unidos, não podiam comunicar-se com pessoas de fora do conselho, quando da reunificação do funcionamento do júri, por meio do Decreto-lei 167, de 1938, a incomunicabilidade interna e a presença do juiz na sala foram estabelecidas de forma expressa, restringindo os debates em todo o território nacional.

Enquanto o modelo anglo-saxão implica uma menor intervenção do juiz em relação ao voto dos jurados, uma vez que os jurados debatem o caso, sem a presença do juiz, em sala secreta, no Brasil o jurado res-

tou incomunicável internamente, ou seja, não pode mais debater o caso com seus pares e foi introduzida a votação por quesitos, que nos Estados Unidos só é utilizada para casos complexos, de modo que os jurados sequer sabem como os colegas votaram e, ainda, dentro da sala secreta, há a presença ostensiva do juiz, do defensor e do promotor de justiça.



Aline Caetano

Figura 10.5: Julgamento de agente penitenciário.

Fonte: <http://www.tjgo.jus.br/bw/wp-content/uploads/2009/06/juri2-300x175.jpg>

A busca do consenso, igualmente existente nas decisões unânimes dos jurados do modelo do *trial by jury*, também foi retirada das decisões do Júri no Brasil e isso pode estar associado ao privilégio dado ao acesso particularizado das informações nas sociedades hierárquicas, como é o caso da sociedade brasileira. Já nas sociedades igualitárias, o processo da construção da verdade dá-se a partir de negociações entre as partes, ou seja, na forma adversarial, que privilegia o consenso, e, por isso, deve haver transparência entre elas (KANT DE LIMA, 1995).

No Brasil, em oposição a isso, as partes se comunicam com o juiz de forma sigilosa e, a partir do contraditório, vão construindo a melhor interpretação, que é aquela capaz de chegar mais próxima da “verdade real”. Isso porque, aqui, o conhecimento valorizado é aquele particularizado, que vale em público a partir da autoridade, enquanto no modelo de onde sai o *trial by jury*, o conhecimento que é tido como válido, em uma sociedade de pessoas igualmente formais, é o conhecimento por todos partilhado.

Assim, esses são alguns dos aspectos dessa “esquizofrenia legal” (AMORIM; KANT DE LIMA; TEIXEIRA MENDES, 2005) à qual estamos sujeitos e que se manifesta, também, no Tribunal do Júri. Isto é, o paradoxo de ora vermos consagrado o júri como um direito dos cidadãos, formalmente presente em nossa Constituição, mas, por outro lado, em nossas leis processuais, esse mesmo júri não consiste em um direito do réu, mas um dever do Estado.

Essas adaptações sinalizam as diferenças de sociedades baseadas em princípios diversos e em éticas diferentes. Assim, enquanto em sociedades igualitárias (formalmente e nas práticas), o espaço público é espaço coletivo de negociação pública e o conhecimento, para ser válido, tem de ser acessado por todos, no Brasil a verdade judiciária é construída a partir “do embate escolástico de teses opostas, em que apenas um deve ganhar, por ter saber mais autorizado do que o do outro”, e não do consenso (KANT DE LIMA, 2010).

==== **Atividade 4** =====

Atende ao Objetivo 4

Liste e descreva quatro das adaptações mencionadas anteriormente que o *trial by jury* sofreu para a sua inserção na sociedade brasileira, culminando no modelo de Tribunal do Júri que temos no Brasil.

Resposta Comentada

1. Mudança de nome: foi traduzido como tribunal, e não como procedimento, que é o que nome em inglês significa; 2. Competência: os crimes foram sendo reduzidos até serem restritos aos crimes dolosos contra a

vida, hoje em dia, no Brasil; 3. Incomunicabilidade: se no *jury* anglo-americano os jurados podem comunicar-se em busca de um resultado unânime, no Brasil eles não podem se comunicar e votam por maioria; 4. Redução do número de jurados de 12 para sete.

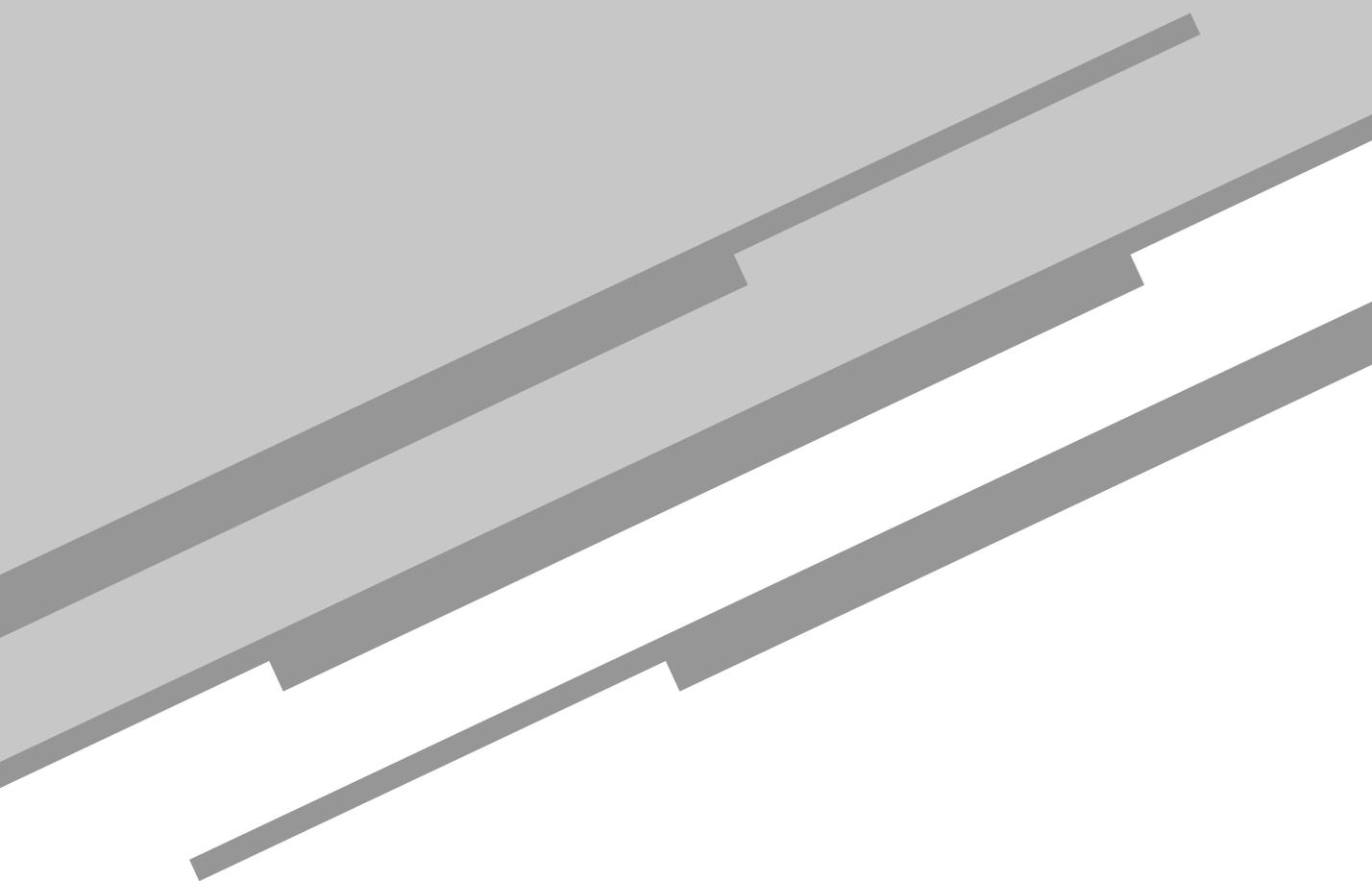
Conclusão

Vimos que o Tribunal do Júri é um procedimento que foi importado do modelo inglês, vindo de uma sociedade igualitária, que pode ser representada na forma de paralelepípedo. Ao ser introduzido no sistema de justiça brasileiro, próprio de uma sociedade hierárquica, mas na qual está presente um discurso igualitário (o que chamamos “esquizofrenia legal”), que pode ser representada ora por um paralelepípedo ora por um triângulo, sofreu uma série de adaptações para vigorar no sistema de justiça brasileiro. Entre as adaptações, estão (1) o fim da votação por unanimidade e a votação de maioria por meio de quesitos; (2) a redução do número de jurados de 12 para sete; (3) a modificação da competência, que deixou de ser de todos os crimes para processar e julgar somente os crimes dolosos contra a vida, entre outras mudanças que falamos ao longo desta aula.

Resumo

O Tribunal do Júri é o procedimento pelo qual são processados e julgados os crimes dolosos contra a vida. Há dois modelos de sociedade, conforme vimos: as igualitárias, representadas pelo modelo do paralelepípedo e as hierárquicas, representadas pelo triângulo. A sociedade brasileira diz-se igualitária, mas tem práticas hierárquicas, gerando uma “esquizofrenia legal”. O júri, assim, foi importado do modelo inglês *trial by jury* e sofreu adaptações para ser integrado ao sistema de justiça. Como vimos, teve a redução de sua competência, redução do número de jurados e modificação na forma de votação, que levou ao modelo que temos hoje.

Referências



Aula 1

CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. *Cadernos de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 4, mar. 2013. Disponível em: www.isp.rj.gov.br/revista. Acesso em: 30 maio 2014.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SILVA, Jorge da. Sem conflitos: entre o sonho e o pesadelo da apartação. *Cadernos de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 0, dez. 2009. Disponível em: www.isp.rj.gov.br/revista. Acesso em: 30 maio 2014.

Aula 2

MISSE, Michel. *Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Estado do Rio de Janeiro*. 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

Aula 3

ALCÂNTARA, Alex Sander. Estatísticas criminais são pouco usadas para traçar políticas públicas. Entrevista concedida a Renato Sérgio de Lima, Agência Fapesp. Disponível em: <http://www.ensinosuperior.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=818>. Acesso em: 30 maio 2014.

BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp; Ed. 34, 2000.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 249-265, maio 1997.

CARUSO, Haydée; PATRICIO, Luciane; PINTO, Nalayne Mendonça. Da escola de formação à prática profissional: um estudo comparativo sobre a formação de praças e oficiais da PMERJ. *Segurança, Justiça e Cidadania*, Brasília, ano 2, n. 4, 2010.

COSTA, Arthur Trindade M. É possível uma política criminal? A discricionariedade no sistema de Justiça Criminal do DF. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 97-114, 2011.

DESLANDES, Suely F. Drogas e vulnerabilidade às violências. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO, Editorial Opinião, 17 dez. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1712201001.htm>. Acesso em: 30 maio 2014.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. O que é o Sistema Integrado de Metas? Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=285>. Acesso em: 30 maio 2014.

JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas - BIB*. Rio de Janeiro, n. 50, p. 43-123, 2. sem. 2000.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na justiça criminal. *Dilemas*, Recife, v. 6, n. 3, p. 549-580, out.-dez. 2013.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1 n. 42, p. 77-100, fev. 2000.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. Uso de força e ostensividade na ação policial. *Conjuntura Política: boletim de análise*, Belo Horizonte, n. 6, p. 22-26, 20 abr. 1999. Disponível em: <http://www.fireball.com.br/demo/cesec/wp-content/uploads/2011/06/Uso-de-força-e-ostensividade.pdf>. Acesso em: 30 maio 2014.

PIRES, Lênin; SOUZA, Miriam Alves de. Políticas públicas e participação popular. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). *Polícia e comunidade: temas e desafios na implantação dos conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2007, p. 17-33.

PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. *Tempo Social: revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.

_____. Pensando segurança pública na contemporaneidade brasileira: desafios à sociologia. In: RIBEIRO, Gustavo Lins et al. (Org.). *As ciências sociais no mundo contemporâneo: revisões e prospecções*. Brasília: UnB, 2011, p. 271-288.

RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. *Mídia e violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

SILVA, Edilson Márcio Almeida da. Jornalismo e construção social da realidade: notas sobre os critérios de representação da violência na imprensa carioca. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*, Rio de Janeiro: n. 13, p. 120-138, 2005.

SILVA, Robson Rodrigues da. Entre a caserna e a rua: o dilema do “pato”: uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. Niterói: EdUFF, 2011.

UNODC. Governo brasileiro estabelece diretrizes sobre o uso da força por agentes de segurança pública, 5 jan. 2011. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/01/05-governo-brasileiro-estabelece-diretrizes-sobre-o-uso-da-forca-por-agentes-de-seguranca-publica.html>. Acesso em: 30 maio 2014.

DAMATTA, Roberto. *Crônicas da vida e da morte*. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

Aula 4

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. *Direito legal e insulto moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARGAS, Joana Domingues. Em busca da “verdade real”: tortura e confissão no Brasil ontem e hoje. *Sociologia e Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 237-266, 2012.

Aula 5

DURKHEIM, Émile. *A educação moral*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

FANTE, Cleo; PEDRA, José Augusto. *Bullying escolar: perguntas e respostas*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios da educação no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C. (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 9-49.

Aula 6

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KANT DE LIMA, Roberto. Carnaval, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMONDO, José Augusto (Org.). *O Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PIRES, Lenin. *Esculhamba, mas não esculacha!:* uma etnografia dos usos urbanos de trens na Central do Brasil. Coleção Antropologia e Ciência Política, n. 50. Niterói: EdUFF, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

TANZI, Vito. *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington: Lexington Books, 1982.

TANZI, Vito. *A economia subterrânea, suas causas e consequências*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Aula 7

CHAZKEL, Amy. Beyond Law and Order: The Origins of the Jogo do Bicho in Republican Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, n. 39, p. 535-565, 2007.

DAMATTA, Roberto; SOÁREZ, Elena. *Um estudo antropológico do jogo do bicho*. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

LABRONICI, Rômulo Bulgarelli. *Para todos vale o escrito: uma etnografia do jogo do bicho*. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

MAGALHÃES, Felipe Santos. *Ganhou, leva... Do vale o impresso ao vale o escrito. Uma história social do jogo do bicho no Rio de Janeiro (1890-1960)*. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

_____. *Ganhou, leva! O jogo do bicho no Rio de Janeiro (1989-1960)*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SOARES, Simone Simões Ferreira. *Jogo do bicho: a saga de um fato social brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

Aula 8

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. *Cultura jurídica e práticas policiais: a tradição inquisitorial*. In: *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção de verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. *Cartórios: onde a tradição tem registro público*. *Antropolítica*, Niterói, n. 8, p. 59-75, 2000.

_____. *Arquivo Público: um segredo bem guardado?* *Antropolítica*, Niterói, n. 17, p. 123-149, 2004.

MOORE, Sally Falk. *Law as a Process*. London: Henley and Boston, 1978.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. Coleção Estudos, n. 50. São Paulo: Perspectiva, 1979.

Aula 9

AMORIM, M. S.; KANT DE LIMA, R.; BURGOS, M. B. (Org.). *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil: ensaios interdisciplinares*. Niterói: Intertexto, 2003.

AZEVEDO, Rodrigo. *Informalização da Justiça e controle social*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 2000.

CAMPOS, C. H. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. *Estudos Feministas*, Florianópolis, p. 155-170, v. 11, n. 1, jan.-jun. 2003.

CARDOSO DE OLIVEIRA. *Direito legal e insulto moral*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FAISTING, A. L. O dilema da dupla institucionalização do Poder Judiciário: o caso do Juizado Especial de Pequenas Causas. In: SADEK, M. T. (Org.). *O sistema de justiça*. São Paulo: Sumaré, 1999, p. 71-105.

GARAPON, Antoine. *Julgar nos Estados Unidos e na França: cultura jurídica francesa e common law em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de Antropologia e de Direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. *Crime invisível: a mudança de significados da violência de gênero no Juizado Especial Criminal*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

Aula 10

AMORIM, Maria Stella de; KANT DE LIMA, Roberto; TEIXEIRA MENDES, Roberto (Org.). *Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

KANT DE LIMA, Roberto. *Da inquirição ao júri, do trial by jury à plea bargaining: modelos para a produção da verdade e a negociação da culpa em uma perspectiva comparada Brasil/Estados Unidos*. Tese (concurso de professor titular de Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1995.

_____. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, v. 2, p. 25-51, 2010.