



Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

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

## **Discursos de Poder e Segurança Pública**

**Volume Único**

Lenin Pires



**GOVERNO DO  
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE CIÊNCIA,  
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:



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 - Roberto Kant de Lima

Vice: Pedro Heitor Barros Geraldo

## Material Didático

### Elaboração de Conteúdo

Lenin Pires

Alessandra de Almeida Braga

Alessandra Soares Freixo

Betânia Mueller

Fabio de Medina da Silva Gomes

Gabriel Borges

Marcus José da Silva Cardinelli

Marilyn Gabriela Garau

Moane Carvlho de Brito

Solano Antonius de Souza Santos

Túlio Maia Franco

### Direção de Design Instrucional

Cristine Costa Barreto

### Coordenação de Design Instrucional

Bruno José Peixoto

Flávia Busnardo da Cunha

Paulo Vasques de Miranda

### Supervisão de Design Instrucional

Gabriel Ramos

Renata Vittoretti

### Design Instrucional

Bruna Canabrava

Cecília Peixoto

Ian Queiroz

### Biblioteca

Raquel Cristina da Silva Tiellet

Simone da Cruz Correa de Souza

Vera Vani Alves de Pinho

### Coordenação de Produção

Fábio Rapello Alencar

### Assistente de Produção

Bianca Giacomelli

### Revisão Linguística e Tipográfica

Beatriz Fontes

Maria Elisa da Silveira

### Ilustração

Vinícius Mitchel

### Capa

Vinícius Mitchell

### Programação Visual

Cristina Portella

Larissa Averbug

Maria Fernanda de Novaes

### Produção Gráfica

Patrícia Esteves

Ulisses Schnaider

Copyright © 2016, 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.

#### Imagens da capa:

- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/cb/3D\\_Judges\\_Gavel.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/cb/3D_Judges_Gavel.jpg)
- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e5/Porta-voz\\_da\\_Presid%C3%A2ncia\\_do\\_Brasil.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e5/Porta-voz_da_Presid%C3%A2ncia_do_Brasil.jpg)
- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/80/Magnifying\\_glass.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/80/Magnifying_glass.jpg)
- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ef/Human\\_brain\\_01.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ef/Human_brain_01.jpg)
- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d9/Police\\_handcuffs.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d9/Police_handcuffs.jpg)
- [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7e/Cross\\_FOUNTAIN\\_PEN\\_3.jpg](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7e/Cross_FOUNTAIN_PEN_3.jpg)

P668d

Pires, Lenin.

Discursos de poder e segurança pública: volume único. / Lenin Pires. – Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2016.  
322 p.; il. 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-485-0067-5

1. Estado- segurança pública. 2. Segurança pública-militarização.  
3. Poder público-discurso. 4. Direito administrativo. 5. Ressocialização-discurso. Título.

CDD: 341

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

## Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

## Secretário de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação

Gustavo Tutuca

## 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

### UENF - 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: Sidney Luiz de Matos Mello

### UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reitor: Roberto Leher

### 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

<b>Aula 1 • Entre falas e discursos: as sensíveis relações entre política e poder .....</b>	<b>7</b>
<i>Lenin Pires</i>	
<b>Aula 2 • Militarização da segurança pública: o discurso da insuficiência das agências policiais .....</b>	<b>41</b>
<i>Solano Antonius de Sousa Santos</i>	
<b>Aula 3 • O discurso policial militar no processo de construção de verdade judiciária .....</b>	<b>73</b>
<i>Marilha Gabriela Garau</i>	
<b>Aula 4 • Discursos de poder na Polícia Civil do Rio de Janeiro: a fiança e o preço da liberdade .....</b>	<b>99</b>
<i>Marcus José da Silva Cardinelli</i>	
<b>Aula 5 • Discursos sobre ressocialização e prisões no Brasil.....</b>	<b>121</b>
<i>Alessandra de Almeida Braga</i>	
<b>Aula 6 • O Direito Administrativo e seu caráter punitivo: a intervenção do Estado na propriedade privada .....</b>	<b>153</b>
<i>Alessandra Soares Freixo</i>	
<b>Aula 7 • Precariedade como discurso: criando dificuldades para vender facilidades .....</b>	<b>179</b>
<i>Lenin Pires</i> <i>Gabriel Borges</i>	
<b>Aula 8 • O discurso da ordem na gestão dos ilegalismos dos mercados alternativos urbanos .....</b>	<b>195</b>
<i>Moane Carvalho de Brito</i>	
<b>Aula 9 • Psicologia e normalidade: o enquadramento do “eu” delitivo .....</b>	<b>227</b>
<i>Betânia Mueller</i>	
<b>Aula 10 • Direito e Psiquiatria: o poder de formar e deformar identidades .....</b>	<b>249</b>
<i>Túlio Maia Franco</i>	
<b>Aula 11 • O conflito invisível: administrando o conflito entre patrões e empregadas domésticas na Justiça do Trabalho .....</b>	<b>279</b>
<i>Fabio de Medina da Silva Gomes</i>	
<b>Referências .....</b>	<b>307</b>



# Aula 1

Entre falas e discursos: as sensíveis  
relações entre política e poder

## **Meta**

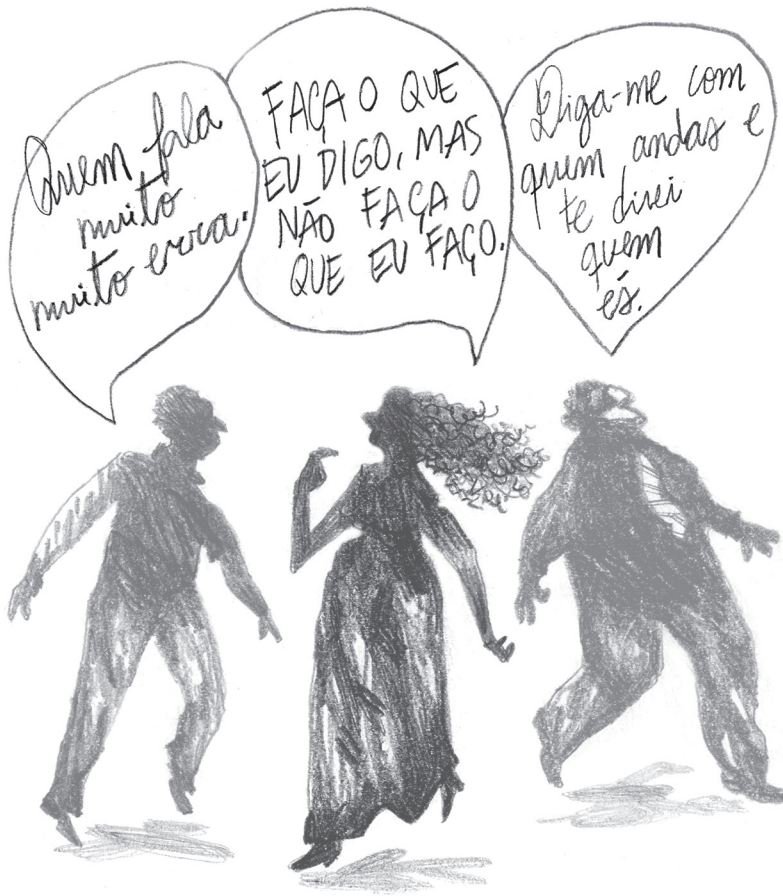
Introduzir a disciplina Discursos de Poder e Segurança Pública, estabelecendo distinções e aproximações entre noções e conceitos-chave para seu desenvolvimento.

## **Objetivos**

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

1. explicar a diferença entre fala e discurso;
2. conceituar política, poder e suas vinculações com o tema da segurança pública;
3. reconhecer âmbitos onde discursos de poder podem ser veiculados.

## Introdução



Os ditados populares são boas pistas para refletirmos sobre as implicações do falar. As formas comunicativas são, em resumo, a razão de ser de uma sociedade. Podemos encontrar, nas expressões populares, outras implicações presentes na ordem da comunicação. Falamos, mais especificamente, da “ordem do discurso”, ou seja, de certo conteúdo moral ou político capaz de revelar um determinado espaço ou região social do qual emerge uma fórmula para a vida em sociedade.

Você conhece alguém que fala muito? É muito comum que uma pessoa critique outra por ser “falastrão”. Seja por que “fala pelos cotovelos”, seja por que “é de muita fala, mas de pouca ação”. Expressões mais críticas podem associar um falastrão com um “cão que ladra, mas não morde”. Seja como for, essas expressões nos ajudam a pensar que socialmente se espera muito mais do ato de falar do que simplesmente “jogar palavras

ao vento”. O quanto você fala e a forma como você fala podem dizer muito sobre quem você é e como as pessoas o veem.

Nesta disciplina, vamos problematizar tais impressões. Vamos argumentar que o “falar”, em alguns casos, implica, sobretudo, ter um discurso. E que este último, muitas vezes, não se manifesta apenas no ato de falar. Mas, sobretudo, em praticar uma ação que implica uma combinação entre “quando se fala” e “enquanto se fala”.

**DISCURSO = AÇÃO: QUANDO SE FALA + ENQUANTO SE FALA**

**Figura 1.1:** O discurso.

## Fala e discurso

Ora, todo mundo já viveu situações em que teve que reproduzir várias vezes uma opinião, diante de diferentes pessoas, em contextos mais ou menos similares. Situações nas quais as pessoas cobram certa coerência no conteúdo do que dizemos. Afinal, as pessoas costumam estranhar quando alguém “muda o discurso” por alguma conveniência. Imagine que você, durante a vida inteira, defendeu uma determinada causa e, da noite para o dia, passa a ser contra essa causa, defendendo uma contrária. Certamente, as pessoas vão estranhar.

Vamos a um exemplo: em 2014, durante a disputa eleitoral para a Presidência da República, vários candidatos oscilaram em seus discursos. Ao veicularem opiniões e propostas, e observarem as reações de parte do eleitorado, viram-se obrigados a “calibrar” o discurso. Isso contribuiu, em alguns casos, para crescimentos na intenção de votos, mas decréscimos em outros.

Em certas ocasiões, as nuances que apresentamos nas nossas falas podem ser interpretadas como mudanças de discurso. Depende não só das situações sociais – se entre familiares, amigos ou colegas de trabalho – mas, principalmente, pelo nível de conflito que tais situações abrigam. Alguém pode mesmo ser chamado de mentiroso, em tom de acusação, por introduzir um elemento inflexivo, ou seja, que altera o sentido dado anteriormente, em um relato feito em momento prévio. Ou ser considerado falso (outra acusação) por omitir certos detalhes, ao discorrer sobre uma história ou acontecimento, desagradando um ou mais interlocutores.

Há também o caso de pessoas que falam uma coisa, mas fazem outra completamente diferente. Quando, em 1992, por exemplo, o governo do presidente Fernando Collor bloqueou contas nas cadernetas de poupança, muitas pessoas se sentiram enganadas. Afinal, nos dias que antecederam a vigência de seu governo, essa era uma medida que havia sido descartada pela anunciada equipe econômica. Sentiram-se ludibriados, particularmente, os eleitores da chamada classe média baixa, que, na época, em virtude da forte inflação que se observava, mantinham suas economias em poupanças ou em sistemas de aplicação. Estes últimos rendiam “da noite para o dia”, em função da aplicação, pelos bancos, no chamado **sistema overnight**.

### **Sistema overnight**

Operações de troca de dinheiro por um dia, para resgate no primeiro dia útil seguinte, restritas às instituições financeiras.  
Fonte: [http://www.igf.com.br/aprende/glossario/glo\\_Resp.aspx?id=2212](http://www.igf.com.br/aprende/glossario/glo_Resp.aspx?id=2212)



## **Plano Collor**

Mais de 20 anos depois do Plano Collor, muitas pessoas que tiveram suas economias investidas em cadernetas de poupança confiscadas pelo governo falam com certo “trauma” dessa época. Uma série de medidas que tentaram impedir o avanço da inflação, contendo o dinheiro em circulação no mercado, tiveram efeito trágico na economia. Juntamente com denúncias de corrupção, provocaram o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello.

Para saber mais sobre essa época e entender melhor o Plano Collor, confira: <http://noticias.r7.com/economia/noticias/plano-collor-que-confiscou-a-poupanca-completa-20-anos-20100316.html>.

Em geral, a descontinuidade entre práticas e discursos são características não aceitas socialmente, dependendo dos atores. No terreno da política partidária, essa disassociação pode ser uma característica recorrente, quando não uma necessidade, de acordo com a lógica interna a uma determinada forma de fazer política. Isso leva, inclusive, a que muitas pessoas relativizem o peso de suas críticas dirigidas a certos políticos, dependendo dos contextos em que ocorrem. Afinal, seu adversário de hoje pode ser o seu aliado de amanhã. Voltando aos ditados, é a famosa “política da boa vizinhança”.

Mas, para complicar mais um pouco, digamos que haja situações em que uma pessoa não falar é fundamental para que a ação pretendida tenha eficácia discursiva.

– Opa! “Peraí”! Discursar sem falar? Como é que pode?

Essa é uma pergunta possível de ser feita, a esta altura. Antes de seguir adiante, é importante problematizar ou tornar complexa a relação entre fala e discurso. Não é só falando que se comunica. Há situações sociais em que o silêncio pode ser mais eloquente. Quando, por exemplo, o público presente em um estádio é chamado a fazer um minuto de silêncio em virtude da morte de alguém, a maneira pela qual a multidão pode calar é capaz de comunicar maior ou menor apreço e reconhecimento por quem morreu. Da mesma forma, no contexto de uma discussão entre duas ou mais pessoas, o silêncio de uma delas pode significar um discurso. Dependendo de quem o faz, o silêncio pode amedrontar, ou levar alguém a optar por não seguir adiante com a discussão, ou, ainda, pode ser, simplesmente, o anúncio de uma mudança no padrão de enfrentamento. Muitas vezes, uma pessoa pode se sentir ofendida de tal maneira que decide se retirar calada, retornando mais tarde para praticar um ato mais violento, para além de trocas de palavras ofensivas.



**Figura 1.2:** Imagine o Maracanã lotado, em completo silêncio. Parece uma imagem bem contraditória. Situações assim mostram que o silêncio pode nos “dizer” algo, por exemplo, nos dizer o quanto a pessoa ou a causa homenageada é importante.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Maracan%C3%A3\\_England\\_v\\_Brazil\\_June\\_2\\_2013.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Maracan%C3%A3_England_v_Brazil_June_2_2013.jpg)



Também, há situações em que os signos, ou seja, as palavras empregadas numa fala expressam significados diferentes daqueles mais usados na experiência social. Vamos a um exemplo: no campeonato brasileiro de 2014, em uma partida ocorrida entre Grêmio e Santos, na cidade de Porto Alegre, a torcida do time gaúcho chamou o goleiro Aranha, do time adversário, de “Macaco”. Com sua atuação segura, ele se transformara em um dos responsáveis pela derrota que o time gaúcho vinha sofrendo até então. Uma torcedora foi focalizada pelas câmeras de televisão e acabou sendo punida exemplarmente pelo crime de racismo. A adolescente foi exposta publicamente e teve que responder penalmente pelo ato flagrado pela câmera, muito embora não tenha sido a única a fazê-lo. Semanas mais tarde, ocorreu outra partida entre os dois times, dessa vez pela Copa do Brasil. O jogo se deu uma vez mais em Porto Alegre. A torcida do Grêmio voltou a agredir o jogador. Dessa vez, porém, num exercício de ironia coletiva, cantavam “Ão, ão, ão! Aranha é alemão!”. Nos dias que se seguiram, foram várias as manifestações que chamavam a atenção para o conteúdo igualmente racista da manifestação. Ninguém foi punido por conta disso.



### **Mais um caso para refletir**

O caso do goleiro Aranha dividiu opiniões e teve consequências tanto para o clube quanto para a torcedora flagrada pelas câmeras. Refletir e discutir sobre casos como esse contribui para o debate sobre racismo, tão importante em qualquer sociedade. Saiba mais sobre o caso, lendo a reportagem “Exclusão, polêmicas e cerco à torcida: caso Aranha muda Grêmio em 22 dias” em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/times/gremio/noticia/2014/09/exclusao-polemicas-e-cerco-torcida-caso-aranha-muda-gremio-em-22-dias.html>.

---

Ora, o que queremos enfatizar com esses argumentos e exemplos é que o discurso parece comportar uma ação a mais, para além da fala. E como há situações em que o discurso pode ser veiculado mesmo sem fala, proponho que ele possa ser considerado uma ação especial, ou, como propõe o filósofo Michel Foucault, um “lugar”, ou melhor, “uma posição”, a partir da qual um sujeito social pode, deve ou precisa se expressar. E se expressar para que coisas sejam feitas, em razão de interesses individuais, de um grupo específico ou de segmentos sociais mais amplos, ou ainda para evitar que determinadas coisas sejam feitas em prol dos mesmos interesses. Discursos, evidentemente, que são feitos para e, principalmente, sobre alguém ou alguma coisa para surtir efeitos sobre determinados indivíduos ou grupos.

Para incrementar o que estamos falando, pense nas figuras do assessor de imprensa e porta-voz de instituições públicas e privadas. Eles representam algo maior do que a opinião deles próprios, e seus discursos devem estar alinhados a um modo de pensar de um grupo que tem uma percepção sobre a sociedade.



Antônio Cruz/Abr

**Figura 1.3:** Porta-voz da Presidência da República do Brasil em 2007, Marcelo Baumbach.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Porta-voz\\_da\\_Presid%C3%Aancia\\_do\\_Brasil.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Porta-voz_da_Presid%C3%Aancia_do_Brasil.jpg)

Evidentemente, há discursos que se instituem a partir de um lugar social em que interesses particulares ganham relevância. Afinal, se podemos pensar o discurso como um “lugar”, expressão de uma posição social, ele se institui com base em um propósito político e com intenções, muitas vezes, de poder. Abordaremos essa relação mais adiante.

## O discurso por trás da fala

Discursos também são veiculados na forma escrita, é claro. E, como tal, são também objetos de interpretação. Analise a Nota de Instrução nº 010/83, atualizada no Boletim da *Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro* (PMERJ) em 09/03/2001 e, em seguida, faça o exercício solicitado.

### 1. FINALIDADE

Difundir assunto de interesse policial-militar referente ao uso do armamento nos casos de necessidade de efetuar disparos em confrontos com delinquentes.

### ASPECTOS LEGAIS

O Código Penal estabelece, no seu art. 23º, as causas excludentes de criminalidade, como sendo quando o agente pratica o fato:

I - em estado de necessidade;

II - em legítima defesa;

III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

No caso do policial que dispara a sua arma contra um criminoso, só se justifica esta ação se é perpetrada em legítima defesa. Outras excludentes não poderiam ser invocadas.

O Código Penal, a respeito da legítima defesa, assim se expressa:

“Art. 21 - Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único - O agente que excede culposamente os limites da legítima defesa responde pelo fato, se este é punível como crime culposos.”

A injusta agressão, no caso de implicar uso da arma pelo policial, só poderá significar uma ameaça real à sua vida ou à de terceiros. Caso não haja esse perigo, o policial deverá fazer uso de outros meios, como bastão e força física. Assim, para sacar a arma, o policial deve estar seguro de que estará repelindo uma agressão grave e violenta. Após ter sacado a arma, o policial terá em mente que o seu uso deverá ser moderado, isto é, o bastante apenas para fazer cessar a agressão, e, esta, uma vez cessada, desautoriza a continuação de seu uso.

Desta maneira, não há como se admitir disparos efetuados por um policial com o objetivo de obstar a fuga de um criminoso, se este não estiver armado, ou, mesmo se estivesse, não estiver

usando a arma. Assim, no que se refere ao aspecto legal, o policial, para abrir fogo, deverá ter certeza de que está repelindo uma AGRESSÃO GRAVE que coloca em perigo a sua vida ou de outrem, e os disparos devem ser apenas em número bastante para FAZER CESSAR A AGRESSÃO.

#### OPORTUNIDADE

Mesmo sendo alvo de uma agressão grave e violenta, a que coloca em risco a sua vida, no que seria justificável o uso de sua arma, o policial deverá atentar para as circunstâncias que, normalmente, caracterizam o que chamamos de “palco dos acontecimentos”. É a disposição de outras pessoas muito próximas à cena, automóveis que circulam, residências com crianças nas calçadas, saídas de colégios, bancos, etc., que expõem inocentes às eventuais consequências trágicas e um confronto armado. Nestas ocasiões, onde houver probabilidade de um inocente vir a ser atingido, o policial tem a obrigação de possibilitar a fuga do criminoso armado ou até mesmo recuar, aguardando, assim, uma ocasião mais propícia para abordar e efetuar a prisão do delinquente. Tais recomendações fazem parte das técnicas em uso na Corporação, para abordagem de pessoas, veículos e edificações, sendo que a inobservância das mesmas implica não só a responsabilização disciplinar dos infratores como, com frequência, é utilizada para indiciar criminalmente os policiais envolvidos em tais casos.

#### GRAU DE ADESTRAMENTO

Em situações que configuram legítima defesa e o local for propício para o uso de arma, para fazer cessar uma agressão grave, o policial, ainda assim, para abrir fogo, deverá ter o domínio necessário do armamento que utiliza, tanto no aspecto de pontaria como de potência do tiro de sua arma. A péssima pontaria de policiais e delinquentes tem sido responsável por inúmeras vítimas incertas e, no que toca ao policial, a imperícia na execução do tiro poderá acarretar o seu indiciamento por homicídio culposo ou lesões corporais culposas.

Além disso, tiros disparados, que vazam paredes ou veículos, vindo a atingir inocentes, acarretam as mesmas consequências. A maior parte dos combates a tiro, entre policiais e delinquentes, tem lugar, em média, à distância de 20 metros. Considerando-se que só por sorte um policial acerta um alvo a 15 metros com uma pistola, verifica-se que a grande maioria dos tiros disparados nos citados combates são desperdiçados totalmente e, pior do que isso, constituindo-se em risco potencial de ocasionar ferimentos e mortes de inocentes localizados na área conflagrada. A habilidade média do nosso policial pode ser, por amostragem, medida pelo Relatório de Instrução Prática de Tiro, datado de 9 de junho de 1983, de uma UOp [Unidade de Operação], com os seguintes dados:

## APROVEITAMENTO

PÉSSIMO	68	33,0%
REGULAR	127	61,6%
BOM	10	4,8%
EXCELENTE	01	0,5%
TOTAL	206 PRAÇAS	

### **Atividade 1**

#### ***Atende ao objetivo 1***

Pelos dados apresentados na seção anterior, que podem ser considerados como média entre as UOps, verifica-se que 94,6% do efetivo situa-se na faixa de REGULAR para PÉSSIMO no exercício do tiro. Tal dado tem que ser considerado não só para efeito de intensificar o preparo individual do policial, como também para fazer restringir o uso indiscriminado do tiro na execução do serviço. Além disso, constata-se que muitos policiais têm demonstrado total falta de controle emocional em locais de crime onde tenham sido disparados tiros, aparecendo, inclusive, em reportagens de televisão, completamente exaltados, deixando, com isso, entrever falta de adestramento necessário e repassando para o público um sentimento de ansiedade, o que poderia ser evitado.

Uma vez tendo efetuado a leitura da Nota de Instrução nº 010/83, e conhecendo a realidade empírica da utilização de arma de fogo por parte da corporação policial militar ao longo da última década, reflita sobre como essa mensagem pode ter sido decodificada pela corporação.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Você deve observar com atenção o que é afirmado na Nota Instrutiva e procurar refletir sobre possíveis exceções, eventuais contradições, buscando encontrar lacunas discursivas que permitam um eixo interpretativo alternativo que, na prática, possibilite uma prática distinta daquela apontada. Por exemplo: ao mencionar o código penal, a Nota Instrutiva fala que o policial só deve agir em legítima defesa em casos de “injusta agressão”. Você deve pensar o que poderia configurar uma “justa agressão”, que impossibilitaria a ação e, tanto quanto possível, recorrer a situações experimentadas por você ou que sejam do seu conhecimento.

---

---

---

### **Política, pólis, cidadania e democracia**

Já é de conhecimento razoavelmente difundido que “política” é um termo que deriva da palavra grega “pólis”. Esta última significa “cidade”, mais especificamente uma cidade-estado, conforme eram algumas cidades gregas, como Esparta e Atenas – esta, certamente, a mais famosa entre elas. Uma cidade-estado, na Grécia Antiga, era autônoma, soberana, e tinha seu quadro institucional caracterizado por uma ou várias magistraturas, por um conselho e por uma assembleia de cidadãos (*politai*). A assembleia podia se reunir em uma *ágora*, uma espécie de praça pública, e nela se pronunciar sobre os assuntos de interesses comuns. Essa instituição, por sinal, é típica da fase democrática das cidades gregas, que teriam se desenvolvido a partir do século VI a.C., segundo alguns historiadores. Daí, a noção até hoje difundida no ocidente e configurada de diferentes maneiras, de que a democracia é o regime social e político ordenado pelos cidadãos.

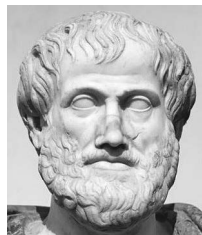


**Figura 1.4:** Acrópole (parte mais alta da cidade) de Atenas.

Fonte: <http://pixabay.com/pt/acr%C3%B3pole-partenon-atenas-gr%C3%A9cia-12044/>

A política, assim, é entendida idealmente, em um primeiro momento da história do ocidente, como tudo o que se refere à cidade, ao seu funcionamento, para ser autônoma e soberana. Tudo que possibilite, por exemplo, uma vida em torno de valores que promovam a *urbis*, outro termo grego que se refere à cidade (em oposição ao campo), que possibilite o desenvolvimento da vida civil, enquanto esfera distinta daquela que podia ser constituída pela aristocracia, cuja origem remontava à organização militar que defendia a cidade-estado de seus inimigos e, por isso, era considerada constituída pelos “melhores” (ou *aristos*). Também era um propósito da política a difusão do caráter público das instituições.

Essa composição idealista se deve, em grande parte, à figura do filósofo Aristóteles. Ele escreveu uma obra intitulada *Política*, considerada o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado e as formas de governo. Seu exercício teve como resultado uma reflexão sobre as práticas de governo e uma sistematização especulativa sobre as possibilidades do desenvolvimento de uma arte ou ciência do governar – algo que tornasse possível uma maior correspondência entre as aspirações dos cidadãos, a partir de seus discursos públicos, e as práticas de administração do Estado.



Aristóteles foi um filósofo grego que viveu entre 384 e 322 a.C. Foi aluno de outro grande nome da filosofia grega, Platão. Seus escritos abrangem diversos assuntos, como a física, a metafísica, as leis da poesia e do drama, a música, a lógica, a retórica, o governo, a ética, a biologia e a zoologia.

Na filosofia aristotélica, a política é a ciência que tem por objeto a felicidade humana, e divide-se em ética (que se preocupa com a felicidade individual do homem na *pólis*) e na política propriamente dita (que se preocupa com a felicidade coletiva da *pólis*). O objetivo de Aristóteles com sua política é justamente investigar as formas de governo e as instituições capazes de assegurar uma vida feliz ao cidadão. Por isso mesmo, a política situa-se no âmbito das ciências práticas, ou seja, das ciências que buscam o conhecimento como meio para ação.

Fonte (foto e texto): <http://pt.wikipedia.org/wiki/Arist%C3%B3teles>

---

## Uma visão mais ampla sobre política

Por conta de sua origem, durante séculos, o termo política foi usado para se referir às obras dedicadas ao estudo das atividades humanas que se referem, de algum modo, aos assuntos relacionados ao Estado. Na época moderna, porém, ele foi substituído por termos ou expressões como ciência do Estado, filosofia política ou, mais especificamente, ciência política – este último, referindo-se mais estritamente aos assuntos normativos que caracterizam o Estado.



Entretanto, e este é o nosso ponto, a política se manifesta em diferentes âmbitos da sociedade. Não apenas se exerce através do aparato do Estado. Está presente também nas empresas, nas instituições que hierarquizam as lógicas de comércio, nas formas pelas quais as instituições se organizam e operam. Também há política nas formas pelas quais grupos criminosos se relacionam com uma dada população, para exercerem domínio de certos territórios na região metropolitana do Rio de Janeiro – sejam as chamadas “milícias”, que praticam diferentes atividades mais ou menos ilícitas; sejam os chamados traficantes que exploram o comércio de drogas e armas ilícitas, em consórcio com outros atores mais ou menos explícitos. Da mesma forma, há política nas instituições policiais. Quem é da instituição sabe quais os possíveis efeitos globais que podem ser aferidos quando um determinado comandante de Batalhão é remanejado de uma área para outra, obrigando a uma reconfiguração no “mapa” de distribuição de atribuições para prevenção e controle, exercido pela instituição, em consonância com os “grupos” no interior da polícia e suas lideranças.



**Figura 1.5:** Militares realizando apreensões e prisões no Complexo do Alemão.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia\\_Militar\\_do\\_Estado\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro#mediaviewer/File:Ocupa%C3%A7%C3%A3o\\_Rio\\_2010\\_\(c\).jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia_Militar_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro#mediaviewer/File:Ocupa%C3%A7%C3%A3o_Rio_2010_(c).jpg)



## Milícias e poder

A Lei nº 12.720, de 27 de setembro de 2012, inseriu no Código Penal Brasileiro mais uma figura penal, ao tipificar as ações dos denominados grupos de extermínio e das milícias privadas. Baseado nela, foi dada redação ao Art. 288-A do Código, onde se caracteriza por milícia o ato de “Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código”. No Rio de Janeiro, segundo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre as Milícias, essas organizações se caracterizam por dominar determinados territórios, impondo o consumo compulsório de gás de cozinha de fornecedores alinhados com as mesmas. Há registro de casos de pessoas que têm que pagar mensalmente para ter as correspondências que chegam endereçadas a elas ou a seus cônjuges. Da mesma forma, essas organizações exploram o sinal de TV a cabo, o transporte feito por vans, entre outras modalidades de serviços, dependendo das localidades. O relatório da CPI demonstrou que o domínio exercido transborda para o âmbito político, com o controle sobre a população, indicando em qual candidato ela deve votar. Uma milícia se caracteriza por ter, entre seus membros, uma maioria formada por agentes e/ou ex-agentes públicos da área de segurança.

Para informações adicionais, você pode ler também a reportagem “O poder da milícia nas eleições do Rio de Janeiro”, publicada pela *Carta Capital*. Leia mais em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/o-poder-da-milicia-nas-eleicoes-do-rio-de-janeiro-1597.html>.

O exposto até aqui nos conduz à ideia de que a política, em uma primeira abordagem, corresponde ao exercício de alguma forma de poder e às implicações decorrentes do mesmo. Entretanto, as maneiras pelas quais o poder é exercido em um determinado contexto se reveste

de grande complexidade. Entender essas maneiras requer um conhecimento aprofundado dos contextos ou, no caso dos profissionais interessados nos estudos sobre o poder, profunda perspicácia. Há estudiosos de ciências sociais que se dedicam aos objetos relacionados ao poder. É o caso, por exemplo, dos cientistas políticos.



## **Michel Foucault e a questão do poder**

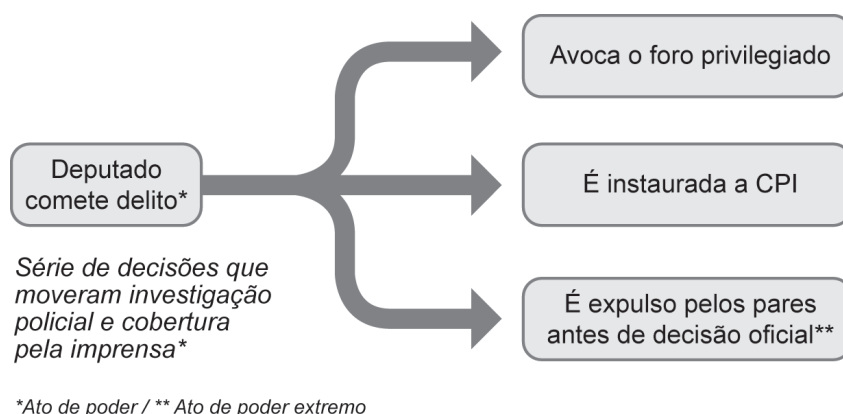
A questão do poder é amplamente discutida pelo filósofo já mencionado nesta aula. Mas não no seu sentido tradicional, inserido na esfera estatal ou institucional [...]. Segundo ele, esse conceito está entranhado em todas as instâncias da vida e em cada pessoa; ninguém está a salvo dele. Assim, Michel considera o poder como algo não só repressor, mas também criador de verdades e de saberes, e onipresente no sujeito.

Fonte: <http://www.infoescola.com/psicologia/michel-foucault/>

Há também sociólogos e antropólogos que elegem os fenômenos políticos como objetos de seus estudos – profissionais que se dedicam a compreender as ações políticas e as possibilidades de manifestação do poder em determinadas situações ou contextos sociais. O que esses estudos, em geral, constroem como compreensão é que, se os indivíduos poderosos agem para impor seus interesses, aqueles que não têm poder também atuam, seja para contornar ou atenuar os efeitos do poder ou mesmo para manifestar o não reconhecimento dele.

Em geral, um ato de poder extremo é precedido de uma série de outros atos, nos quais atores sociais também exercem alguma forma de poder. Um deputado pode ser expulso do parlamento, por exemplo, após ter sido acusado de cometer uma falta grave ou mesmo um delito. Este, em geral, poderá avocar o chamado foro privilegiado, fugindo das autoridades responsáveis pela administração de justiça. Mas dependendo do que ele fez, seus colegas podem se mobilizar e decidir constituir uma CPI. Ou, então, dependendo se as instâncias policiais estiverem

investigando-o, e as evidências começarem a “brotar” nas matérias jornalísticas, ele pode ser “justicado” por seus pares antes que a decisão das instâncias competentes seja informada. Entre a ação do deputado e a de seus pares, uma série de decisões moveu os policiais, para que estes investigassem, assim como para que os jornais decidissem que cobrir o caso era importante.



**Figura 1.6:** No exemplo dado, o ato de poder extremo dos pares do deputado foi precedido por uma série de atos de poder de outros atores sociais: os policiais, a imprensa e, provavelmente, o próprio deputado investigado.



## Foro privilegiado

É um mecanismo presente no ordenamento jurídico brasileiro que designa uma forma especial e particular para julgar determinadas autoridades. Tal dispositivo é uma clara exceção ao princípio da igualdade, consagrado na Constituição Brasileira por meio de seu artigo 5º.

[...] A justificação dessa norma excepcional é dada pela necessidade de proteção do exercício da função ou do mandato, descharacterizando assim um possível privilégio pessoal dos detentores daquele determinado mandato.

Fonte: <http://www.infoescola.com/direito/foro-privilegiado/>

Da mesma forma que no exemplo do deputado, um policial militar pode ser expulso em decorrência de alguma iniciativa que tomou e foi considerada grave por alguma instância de poder sobre ele. Em outras palavras, uma decisão de autoridades que detêm o poder de influenciar a instituição Policial Militar que, por fim, decide excluí-lo de seus quadros. Esse caso hipotético, que guarda verossimilhança com situações concretas que podem envolver policiais militares, por exemplo, apresenta diferentes formas de exercício de poder. O policial acusado pode ter tomado uma decisão que causou efeitos sobre uma pessoa ou coisa. Igualmente, por alguma razão, foi decidido que sua ação devia ser registrada e se transformar em um IPM (Inquérito Policial Militar). Em decorrência deste, mais uma decisão: o policial foi denunciado. Isso levou a que uma junta de juízes decidisse por condená-lo, levando a instituição Polícia Militar a decidir por desligá-lo de seus quadros. Há situações em que um policial pode ser expulso mesmo antes de o processo ser concluído. Em outros, porém, isso pode não acontecer. Depende de cada processo e, inclusive, do que se fala ou se escreve em cada uma de suas fases.

Acabamos de ver dois exemplos de como o poder em sua complexidade deve ser analisado, em primeiro lugar, como expressão de uma divisão social de trabalho, ou seja, de decisões tomadas por uma série de atores diferentes, o que nos levará, mais adiante, a considerar que nas falas e nas coisas escritas – registros, relatos, relatórios, inquéritos, notícias, sentenças, entre outras – há diferentes discursos que constroem as decisões que resultam numa ação de poder.

## **Política e poder**

Uma consequência do discurso é que ele está intimamente relacionado com uma ação política. Discursar é, portanto, fazer política. A fala é um dos instrumentos empregados nessa ação, assim como também o silêncio. Uma pessoa pode estar em uma posição social que lhe permite calar-se frente a dadas circunstâncias. Vimos que a política pode ser conceituada de diversos modos. Mas ela, em resumo, se manifesta a partir de uma ação que mobiliza um determinado interesse. Portanto, assim como é fundamental estabelecer diferenças entre *discurso* e *fala*, também é pertinente distinguir *poder* e *política*.



**Figura 1.7:** É preciso que fique clara a diferença entre discurso, fala, política e poder.

Em uma situação específica, quando conversava com alunos sobre disputas por posições políticas na universidade onde leciono, comentei criticamente que alguns dos meus colegas eram pessoas que confundiam política com poder. Uma aluna, como se me corrigisse, afirmou: “Professor, política é poder!”. Fiquei em silêncio. Como ela sentiu que a conversa iria se arrastar, tomou a iniciativa de mudar o assunto. Ambos decidimos, tacitamente, declinar da polêmica. Menos mal, pois a sequência do debate tenderia a consumir muitos minutos de maneira infrutífera. Afinal, não estávamos em sala de aula, mas em uma mesa de bar. Nosso exercício se perderia, possivelmente, no apego às nossas posições prévias, em virtude de não estarmos imbuídos do exercício de aprendizagem mútua.

Conforme veremos, não há dúvida de que há interligações e continuidades importantes entre política e poder. Entretanto, o sentido de minha afirmação era que o exercício da política requereria certo sentido estético, ou seja, um compromisso com formas e procedimentos voltados para convencer e envolver as pessoas, em lugar de lhes impor uma situação. Uma ação em prol da composição de interesses para, em decorrência de um reconhecimento amplo de uma dada correlação de forças, se estabelecerem parâmetros de convivência cívica no dissenso. De acordo com essa visão, para convencer alguém de algo, é preciso envolvê-lo, e não afastá-lo. É preciso, mesmo em um cenário de embate de opiniões, que haja uma boa convivência e espaço para todos, ainda que uma posição prevaleça sobre a outra.

Esse era o sentido de meu discurso, que encerrava uma dimensão de princípio. Entretanto, também é verdade que minha fala se dera a partir de uma situação específica em que eu me encontrava, dentro de um complexo tabuleiro político. Na universidade em que leciono havia um conflito, no qual eu me colocara em apoio a um grupo minoritário. Este acabara de perder um espaço de exercício de poder a partir de práticas que eu julgava discutíveis, uma vez que se modificaram as regras do jogo acadêmico de forma arbitrária.

A aluna, por sua vez, me pareceu discursar em sentido diverso. A jovem parecia acreditar que a política era uma expressão da capacidade de mudar a vontade do outro, não precisando de maiores subterfúgios. Ou, como poderia dizer Maquiavel, “o mal se faz de uma vez só”. Logo, é atributo do poder manifestar-se com mais ou menos violência, dependendo do nível de resistência de seus pretensos opositores. Eu interpretei que, na sua perspectiva, o uso da violência – física ou, neste caso, simbólica – teria um papel preponderante na criação das instituições ou em suas reformas de natureza política. Trata-se, portanto, de um discurso feito igualmente a partir de uma localização social específica (ela era do grupo ao qual me opunha, que saíra momentaneamente vencedor da disputa à qual me referia), mas que também pode ser capaz de veicular certa visão de mundo, um conjunto de princípios.

Ora, as manifestações “calorosas” de diferentes pontos de vista ganharam muita força nas redes sociais. Todos querem opinar sobre tudo e, às vezes, fazem isso de maneira extremamente inflexível e até mesmo ofensiva a quem pensa diferente. Podemos ver isso em períodos de eleição, em relação a assuntos polêmicos ou a assuntos banais. Certamente, essas manifestações mostram a visão de mundo de quem está se expressando, que traduz um pouco a visão da aluna em questão.



**Figura 1.8:** Intolerância e discórdia nas redes sociais.

Esse exemplo pessoal busca chamar a atenção para quantas coisas podem ser “ditas” ou “interpretadas” com uso de poucas palavras ou mesmo do silêncio. É também uma forma de enfatizar que discurso e fala se imbricam, mas não podem ser confundidos como sendo a mesma coisa. E, muitas vezes, sequer possuem a mesma matéria-prima, ou seja, a língua. A referida aluna pouco disse, mas suas ideias e convicções ficaram claras. Dessa forma, seu discurso pôde ser identificado mesmo com pouca fala. O mesmo aconteceu no exemplo do goleiro do Santos.

Quero chamar a atenção, por outro lado, que não é apenas o sujeito que detém o poder que está capacitado para fazer política. Também pouco que, ao fazer política, um determinado sujeito está buscando se apropriar necessariamente de um poder. Pelo menos, diretamente. Para que entendamos melhor essas distinções, e possamos partilhar dessa conclusão, proponho fazermos um breve percurso sobre algumas noções e ideias prévias. Mas antes, vamos a mais uma atividade.

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Atividade 2**

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Atende ao objetivo 2***

Em uma sociedade democrática, como se representa a brasileira, os cidadãos são os detentores do poder. No parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, está dito: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Em sua opinião, como o povo pode exercer o poder diretamente, segundo os marcos constitucionais? E, segundo o mesmo texto constitucional, qual é a relação desse poder com a política e a segurança pública?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

### **Resposta comentada**

Na Constituição Federal, você deve ler e procurar combinar dois capítulos previstos no Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais. São eles o Capítulo 1: “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, e o Capítulo IV: “Dos Direitos Políticos”. Ao analisar os textos, você deve refletir sobre os processos de manifestação política popular que vêm impactando a conjuntura nos últimos dois anos e procurar responder se os mesmos têm contribuído para mudanças na agenda política do país. Para isso, poderá, por exemplo, fazer recurso à polêmica proposta de criação dos chamados Conselhos Populares, pela presidente Dilma Rousseff, e derrubada no âmbito do Congresso Nacional poucos dias após a reeleição da presidente, em outubro de 2014.

Com base nesta reflexão, você deve se debruçar sobre o artigo 144 da Constituição Federal, procurar discorrer sobre o que significa a afirmação de que a segurança pública é um dever do Estado, mas também uma responsabilidade de todos, e aí responder se essa responsabilidade implica participação ou outra coisa.

---

---

---

### **Refletindo um pouco mais sobre o poder**

Leia, a seguir, um trecho do livro *Política: quem manda, por que manda, como manda*, do escritor **João Ubaldo Ribeiro**. Ele irá nos ajudar a discutir sobre as relações entre política e poder. Vamos a ele!

Definir a política apenas como algo relacionado ao poder não chega a ser satisfatório. Se pensarmos bem, veremos que a frase “a Política tem a ver com o exercício do poder” não quer dizer muita coisa, principalmente porque há inúmeras dificuldades para que se saiba o que é “poder”. Que significa ter poder? Não pode ser simplesmente estar investido em algum cargo, pois acontece com frequência que os ocupantes de um cargo qualquer se submetam à vontade de outras pessoas, não ocupantes de cargo algum – as chamadas eminências pardas. Não basta também

**João Ubaldo  
Osório Pimentel  
Ribeiro  
(1941-2014)**

Escritor, jornalista,  
roteirista e professor,  
brasileiro, formado em  
Direito e membro da  
Academia Brasileira  
de Letras.

usar expressões como “carisma” ou “magnetismo” ou “poder do dinheiro”, pois isto tampouco explica muita coisa, ou não explica coisa alguma. E pior ainda, o poder só pode ser visto, sentido, avaliado ao exercer-se.

O autor define, com precisão, que é em ação que se analisa o poder. No processo, na inter-relação dos sujeitos sociais, e não a partir de uma elaboração abstrata, distante dos fenômenos sociais. Mas, considerando que há tentativas de abstraí-lo e conceituá-lo, o que pode ser o poder?

Em sentido especificamente social, que é o que nos interessa nesta disciplina, o poder corresponde tanto à capacidade de ação de um homem como também de determinar o comportamento de outro homem. Como diria o cientista político Mario Stopino, é o poder do homem sobre o homem. Um pai tem, de acordo com as regras sociais de determinadas sociedades, capacidade de afetar o comportamento de um filho. Já em outras, como no caso de muitas nações africanas, é o tio quem tem responsabilidades análogas para com o sobrinho. No mundo ocidental, em geral, as decisões dos patrões afetam a vida de seus empregados. Para o bem ou para o mal. A esse tipo de relação se pode chamar poder social.

Como fenômeno social, o poder é, portanto, uma relação entre pessoas, entre homens. Para definir certo poder, é necessário especificar a pessoa ou o grupo que detém a capacidade de interferir, determinar o comportamento de outra pessoa ou grupo. Também é importante definir a esfera da atividade à qual o poder se refere, ou a esfera do poder. A mesma pessoa, ou o mesmo grupo, pode ser submetida a vários tipos de poder, relacionados com diversos campos. O poder do médico, em relação à saúde; o do policial, com relação aos comportamentos no espaço público; o do professor, no que se refere à educação; o de juízes e advogados, no que se relaciona ao domínio das leis e administração da justiça; do empregador, no que se relaciona ao acesso aos meios de sobrevivência de maneira lícita, entre muitos outros possíveis exemplos.

No caso da Polícia Militar, instituição que abriga a maioria dos alunos do presente curso, as ordens de um superior na hierarquia podem significar o uso da violência, em diferentes níveis, seja no processo de socialização dos policiais, para internalização da hierarquia e obediência à cadeia de comando, seja no trato com diferentes segmentos sociais, sob a argumentação da preservação da ordem.



Rafael Martins (AGECOM) e Eric Chan

**Figura 1.9:** Diferentes formas de exercer poder em nossa sociedade.

Fontes (a partir do canto superior esquerdo, em sentido horário): [http://pt.wikipedia.org/wiki/Transtorno\\_de\\_somatiza%C3%A7%C3%A3o#mediaviewer/File:Oncology\\_doctor\\_consults\\_with\\_patient.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Transtorno_de_somatiza%C3%A7%C3%A3o#mediaviewer/File:Oncology_doctor_consults_with_patient.jpg); [http://pt.wikipedia.org/wiki/Col%C3%A9gios\\_Militares\\_do\\_Brasil#mediaviewer/File:Aula\\_no\\_CMRJ.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Col%C3%A9gios_Militares_do_Brasil#mediaviewer/File:Aula_no_CMRJ.jpg); <https://www.flickr.com/photos/agecombahia/4786613536/>; [http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz#mediaviewer/File:American\\_judge.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Juiz#mediaviewer/File:American_judge.jpg).

## E a segurança pública nisso?

Neste ponto, quero sugerir algumas possibilidades inerentes ao reflexo das lógicas discursivas, aqui trazidas como objeto de nossa consideração na produção da chamada “segurança pública”. Elas parecem combinar finalidades ou efeitos distintos. Por um lado, construir os contornos essenciais do que se pode definir por “segurança”; por outro, os limites, as características do que venha a se constituir como “público”.

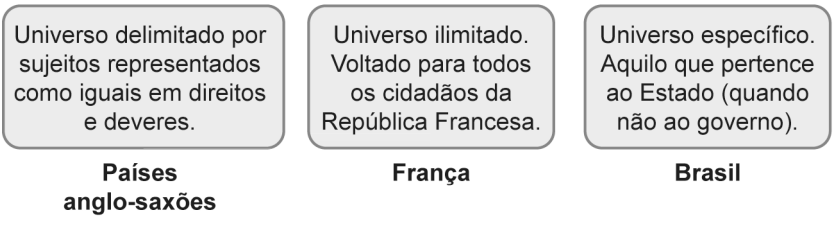
Roberto Kant de Lima, antropólogo e jurista brasileiro, já chamou a atenção, em um de seus textos, para as distinções entre as noções de “público” em três tradições jurídico-políticas diferentes. Segundo ele, nos países anglo-saxões o termo *public* se refere a um universo específico, um universo delimitado por sujeitos representados como iguais em direitos e deveres. Na França, onde o **corolário** da igualdade também tem vigência, no marco de instituição da chamada era moderna, quando se enuncia o termo *publique*, se faz referência àquilo que pertence a todos. Ou seja, o universo é ilimitado e açambarca todos os cidadãos da República Francesa. Já no Brasil, segundo Kant de Lima, quando nos referimos ao que é *público* estamos evocando aquilo que pertence ao

### Corolário

Lógica. Proposição deduzida a partir de outra (anteriormente) demonstrada, fazendo com que um conhecimento seja acrescentado à mesma.  
Fonte: <http://www.dicio.com.br/corolario/>

Estado (quando não, ao governo). Logo, um universo específico, que detém o poder, geralmente, de governar em distintos âmbitos.

### O QUE É PÚBLICO?



**Figura 1.10:** Diferenças conceituais do termo público.

Tomando como referência a construção anterior, parece-me haver diferenças significativas entre as noções de *public safety*, nos Estados Unidos, e “segurança pública”, no Brasil.

No primeiro caso, *public safety* pode ser entendida como um conjunto de procedimentos, práticas, conhecimentos institucionais e serviços voltados para a proteção da propriedade, dos direitos individuais inerentes a uma comunidade responsável, segundo o sistema de crenças vigentes, pela instituição do direito e do poder político. O “público” aqui é um universo de indivíduos, representados como iguais em direito, universo este que forma uma *common*, da qual se originam as regras que presidem as relações em seu interior.

No segundo caso, “segurança pública” pode ser entendida como um conjunto de conhecimentos institucionalizados, voltados para o controle de comportamentos, pelo Estado, de sujeitos desiguais em direito. Nesses termos, o Estado é o “público”, que se desenvolve como uma comunidade na qual se origina o poder, de maneira autônoma em relação à sociedade. A preservação do poder pelo Estado resulta, portanto, na inclinação para a manutenção de uma ordem pública divorciada de valores sociais e políticos mais amplos. Estes últimos, embora sejam necessariamente gestados no interior da sociedade, que abriga múltiplas moralidades, tendem a ser desconsiderados.

Algumas pessoas podem julgar a conclusão um exagero. Mas sugiro pensar essa possibilidade como contribuição para compreender diferentes situações sociais em que a sociedade, ao fim e ao cabo, está submetida ao Estado, tanto nas relações de controle do espaço público, nas quais os sujeitos sociais interagem, quanto nas formas antidemocráticas

em que funcionam as instâncias legislativas, executivas e judiciárias. Em outras aulas deste curso, já mencionamos, mais de uma vez, recursos a instituições tais como o “Sabe com quem está falando?”, o “jeitinho”, entre outras, inspiradas na desigualdade social e formal que caracteriza a sociedade brasileira.

Não por acaso, ao princípio constitucional “Todos são iguais perante a Lei”, acrescenta-se o ditado popular “só que alguns são mais iguais que outros”. Logo, me parece impróprio imaginar que o Estado brasileiro, forjado a partir de uma ordem constitucional formal, na prática, se caracterize por manejar discursos que coloquem seus membros acima dessa ordem jurídica.

Entretanto, e essa é uma das metas desta disciplina, os discursos de poder que impactam a segurança pública (ou seja, a segurança do Estado) são variados e ora provém do interior do Estado e de grupos sociais que se relacionam intimamente com ele, ora provém de fora dele, podendo ser conjugado como subversivo ou ameaçador a uma ordem imaginada ideal.



### **Sugestão de filme:** ***Junho – o mês que abalou o Brasil***

O documentário reúne imagens e narrativas sobre a mobilização ocorrida a partir de junho de 2013, em diversas cidades do país, com milhares de pessoas indo às ruas para protestar. Como diz a sinopse do filme “Contra o aumento das tarifas do transporte público, contra os partidos, contra a FIFA, contra tudo”, o sinal amarelo foi imediatamente ligado e, em certos momentos, o vermelho piscou. Algo acontecia, inesperado para quem protestava e também para quem era alvo dos protestos. O que fazer?”. A tônica da película focaliza a repressão orquestrada a partir das instituições do Estado e o surgimento de personagens inusitados, que até o momento impactam o imaginário nacional.

Veja o *trailer* em: [http://o2filmes.com.br/acervo/1221/Junho\\_-\\_Trailer](http://o2filmes.com.br/acervo/1221/Junho_-_Trailer).

---

## Conclusão

Vimos que o discurso não se constitui apenas em uma manifestação aleatória de um jogo linguístico. Ele decorre do “espaço” construído em torno do mesmo por sujeitos sociais concretos, posicionados de forma mais ou menos simétricas – ou assimétricas – em que legitimam, seja pela imposição do consenso, seja pelo uso da violência, as trocas estabelecidas.

A esgrima de argumentos (nem sempre resultado de comunicação, podendo mesmo ser sua recusa) tende a ser igualmente legitimada pelos lugares precedentes, os quais autorizam os atores a utilizarem os termos empregados em contextos relacionais específicos. E tudo em um jogo discursivo no qual palavras, práticas, comportamentos, ausências e silêncios compõem cenários variados sobre o jogo do poder. É baseado nessa reflexão que foram propostas atividades, de forma que você compreenda que as relações entre política e poder são muito complexas e estão disseminadas por toda parte.

---

---

### **Atividade final**

---

---

#### ***Atende aos objetivos 1, 2 e 3***

Em agosto de 2014, a então presidente Dilma Rousseff proferiu o discurso de abertura da 69ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Na ocasião, ela afirmou que a comunidade internacional era incapaz de lidar com antigos conflitos e impedir o surgimento de novas crises. Para ela, o ano de 2015 despontava como “um verdadeiro ponto de inflexão”. A presidente afirmou que a geração de líderes mundiais, à qual ela própria pertencia, foi “incapaz de resolver velhas disputas e evitar o surgimento de novas”. “O uso da força é incapaz de eliminar as causas profundas de conflito”, acrescentou. Dilma fez referência, na época, à “persistência da questão da Palestina, ao massacre sistemático do povo sírio, à trágica desestruturação nacional do Iraque, à insegurança na Líbia, aos conflitos no Sahel, assim como à Ucrânia”. E concluiu: “Cada intervenção militar não nos permite caminhar na direção da paz, e sim no aprofundamento dos conflitos”, levando a uma “trágica proliferação no número de vítimas civis e catástrofes humanitárias”.

Fonte: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/dilma-condena-uso-generalizado-da-forca-na-onu-1522.html>

Considerando tudo o que discutimos nesta aula, procure responder:

1. Para quem se dirigia o discurso da presidente e a partir de que “lugar” ela proferia sua fala?

---

---

---

---

---

2. O discurso da presidente era um discurso político ou um discurso de poder? Discuta.

---

---

---

---

---

---

---

3. Como você analisa a relação do discurso da presidente e o processo eleitoral que corria, paralelamente, no Brasil?

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

Você deve procurar, neste exercício, ater-se às distinções que fizemos, ao longo do texto, entre discurso e fala, política e poder, e lembrar que a análise do poder deve ser feita enquanto um processo. Você deve responder tendo em mente que o discurso foi feito no âmbito da ONU, mas também que estava ocorrendo um processo eleitoral naquele período. E não deve deixar de pensar se o discurso da presidente não poderia ser feito para o público brasileiro e, nesse caso, quais seriam as possíveis implicações.

---

---

---

## Como seguimos?

Sim, nossa disciplina é coberta de certa complexidade, mas nem por isso ela pode ser considerada difícil. Basta confiarmos em nossas experiências sensíveis e colocá-las em diálogo com os exercícios analíticos sugeridos nela. Nas aulas seguintes, que comporão esta disciplina, vamos buscar relacionar reflexivamente os conhecimentos compartilhados até aqui.

A proposta é que você possa compreender como os discursos de poder podem ser veiculados em diferentes contextos. Discursos que organizam práticas, que têm impactos mais ou menos explícitos sobre a dimensão da segurança pública. Esperamos que, a partir de abordagens empíricas, você procure perceber, por um lado, os detalhes dos contextos analisados, utilizando os ferramentais teóricos disponibilizados; por outro lado, que entenda que as teorias disponíveis, no âmbito das ciências sociais, têm alcance limitado, isto é, são meras ferramentas para propiciar a reflexão autônoma de quem analisa um processo social específico.

Para possibilitar esse exercício, o conjunto de pesquisadores que colaborou entre si na organização desta disciplina preparou materiais diversos, com base em suas etnografias e reflexões acerca de situações empíricas distintas. Pesquisadores esses que, em sua maioria, são vinculados ao Laboratório de Estudos sobre Conflitos, Cidadania e Segurança Pública (Laesp). Esse é um núcleo de pesquisas coordenado por mim, localizado na Universidade Federal Fluminense, e que faz parte de uma rede nacional e internacional de pesquisas. Essa rede se organiza no Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (InEAC).

Para efeitos de melhor compreensão acerca das diversidades de contextos e multiplicidade de discursos, que reclamam a legitimidade inerente ao poder, propomos como sequência das aulas assuntos que se encadeiam, que dialogam, e que, tanto quanto possível, possibilitem a você reconhecimento e surpresa. Em outras palavras, partimos da exploração de contextos familiares aos participantes do Curso de Tecnologia em Segurança Pública a partir de ambientes de trabalho que, em maior ou menor medida, sejam do seu conhecimento ou domínio.

Assim, na próxima aula, nossas discussões sobre as relações entre discursos de poder e segurança pública vão explorar os efeitos da doutrina militar na organização das instituições de segurança pública. Você poderá perceber como as instituições policiais, no Brasil, parecem se



articular em torno das categorias inerentes ao imaginário militar e quais os impactos das mesmas na ordem do discurso que se opera na relação entre as instituições policiais e a sociedade. Em tal discurso, termos como guerra, confronto, operação, combate e inimigo se coadunam com recursos tecnológicos que contribuem para o que é chamado, por vários autores, de “retórica da guerra”. Esse discurso, aplicado a instituições que deveriam promover a administração dos conflitos sociais, promove distanciamento do Estado em relação à sociedade. Ao mesmo tempo, provoca conflitos, esgarçamentos e rupturas entre as instituições do próprio Estado, o que impacta, em sentido significativo, as iniciativas de administração pública e de justiça.

Nosso trajeto seguirá com a abordagem, na Aula 3, das possíveis relações entre a Polícia Militar e a Polícia Judiciária, em decorrência das atribuições da primeira enquanto polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. O texto lançará luzes sobre as formas como os discursos da Polícia Militar são registrados no âmbito da Polícia Civil, abrindo caminho para sua reverberação, ou não, no âmbito do sistema judiciário. É justamente uma aula em que será possível ver a dimensão do conflito que se pode observar entre as instituições responsáveis pela segurança pública: como se alinham, ou se distanciam, em função do embate entre as retóricas militar e jurídica, em uma dialética que, muitas vezes, não é percebida por muitos estudiosos do tema. Afinal, tanto as categorias militares povoam o imaginário dos policiais civis como o vocabulário jurídico organiza parte do pensamento de policiais militares. Entretanto, essa convivência, muitas vezes, não é reconhecida, não expressando uma articulação harmônica.

A abordagem seguida se deterá na Polícia Judiciária e nos discursos de poder que podem ser evocados no trato de um bem jurídico fundamental: a liberdade. A Aula 4, assim, chamará a atenção para o instituto da fiança. Ao fazê-lo, demonstrará que a liberdade, um princípio caro ao imaginário democrático e liberal, pedra angular da modernidade, pode ter-se tornado indisponível para determinados sujeitos sociais, em função das representações da Polícia Judiciária sobre os mesmos.

A Aula 5 apresentará estudos de casos e reflexões sobre o ambiente prisional. Em sua abordagem, ficará nítido que os modelos prisionais, no Brasil, não refletem necessariamente as prescrições previstas em lei, como também dialogam com planos morais distintos, ampliando o quadro de desigualdade social e jurídica vigente no país. E com essa aula, fechamos um ciclo de abordagens etnográficas e reflexivas dedicadas aos

contextos de investigação empírica sobre instituições de justiça criminal e de segurança pública.

As três aulas seguintes combinam reflexões de natureza etnográfica e teórica, dedicadas à desconstrução da ideia de que o Direito repressivo por excelência é o Direito Penal. As Aulas 6, 7 e 8, assim, focalizarão processos de administração de conflitos em ambientes nos quais se opera a circulação de bens e pessoas. E na visualização dessas situações, nossa ideia é mostrar como os discursos de poder presentes na esfera administrativa podem assumir características de punição e de desconsideração de expectativas de direitos.

A Aula 6 irá nos esclarecer sobre as possíveis formas crescentes de particularização do poder presentes nos discursos que impõem a soberania discricionária do Estado sobre os cidadãos. Desse modo, é possível pensar que na esfera do Direito Administrativo se desenvolvem formas de gestão do pensamento voltadas não para garantir fins jurídicos, como preconizara Walter Benjamin em relação ao Estado alemão na década de 1930, mas para proteger o Direito como conhecimento alienado da sociedade.

A Aula 7 discorrerá sobre uma das consequências do que foi exposto na aula anterior, chamando a atenção para a dimensão oculta do instituto da precariedade como discurso que, aparentemente, atribui às coisas um caráter de despadronização que, na prática, refere-se às pessoas.

A Aula 8 apresentará justamente um caso em que se combinam atos discricionários, discursos sobre a ideia de uma precariedade latente nas formas de utilização do espaço público e os possíveis efeitos sobre os direitos civis que são inerentes aos cidadãos, como é o caso dos camelôs na região metropolitana do Rio de Janeiro.

As Aulas 9 e 10 podem ser compreendidas como um diálogo entre duas pesquisas que abordam os discursos de poder imanentes aos saberes da psicologia e da psiquiatria sobre diferentes segmentos sociais e suas consequências no âmbito da segurança pública. A Aula 9 nos propará um passeio sobre enquadramentos teóricos da psicologia sobre o assunto, fazendo referências a situações sociais nas quais os discursos da disciplina produzem efeitos na e a partir das instituições responsáveis por administrar conflitos e exercer controle social. A Aula 10 dialogará fortemente com os pressupostos apresentados na aula anterior, convidando você a considerá-los a partir de estudos de casos que resultam de etnografias em instituições responsáveis por lidar com jovens em conflito com a lei.

Finalmente, a Aula 11 irá propor uma abordagem surpreendente sobre os discursos, presentes no âmbito do judiciário, voltados para ocultar a dimensão do afeto como instituidora de direitos nos conflitos entre patrões e empregadas domésticas. A aula é, por assim dizer, um exercício que chama a atenção para o potencial da desconsideração da dignidade, da discriminação profissional, como item capaz de agudizar o quadro de desigualdade, fazendo com que certos conflitos sejam absolutamente intratáveis, pois são situações em que não há correspondência entre direito e justiça.

## **Resumo**

Esta primeira aula foi dividida em três partes. Na primeira, dediquei-me a estabelecer conteúdos que ajudassem você a desnaturalizar as noções de discurso e fala, muitas vezes compreendidas como sinônimos. Discuti que, embora haja vinculações, fala é uma ação, enquanto discurso expressa a veiculação de significados e um posicionamento social.

Apresentei também alguns conceitos fundamentais, tais como poder e política. O primeiro classificado como a capacidade de intervir sobre a vontade de outro, e o segundo como uma ação capaz de veicular um interesse, nem sempre expressando um interesse de influenciar a vontade de outro; muitas vezes, pode ser uma ação de resistência a manifestações de poder. Avancei de forma gradativa até que fosse possível vincular a noção de discurso à prática política. Chamei a atenção para as maneiras como esta pode se aproximar ou distanciar da dimensão de poder. Fiz recurso a possíveis experiências sensíveis do alunado do presente curso, problematizando os discursos de poder que podem ser referidos à noção de segurança pública. Discuti a noção de público em três tradições político-jurídicas diferentes (Estados Unidos, França e Brasil), afirmando que, na nossa tradição, o que é público costuma ser representado como um domínio do Estado, e não da sociedade. Ao chamar a atenção para essa noção, afirmei que ela pode ser observada em diferentes contextos, preparando você para os assuntos que serão examinados ao longo das próximas aulas.

## **Informações sobre a próxima aula**

Na próxima aula, abordaremos relações entre discursos de poder e segurança pública, focalizando possíveis efeitos da doutrina militar na organização das instituições de segurança pública. Buscaremos demonstrar como as instituições policiais, no Brasil, parecem se articular em torno das categorias inerentes ao imaginário militar e quais os impactos das mesmas na ordem do discurso que se opera na relação entre as instituições policiais e a sociedade. Nesse discurso, termos como guerra, confronto, operação, combate e inimigo se coadunam com recursos tecnológicos que contribuem para o que é chamado, por vários autores, de “retórica da guerra”.

# Aula 2

Militarização da segurança  
pública: o discurso da insuficiência  
das agências policiais

## **Meta**

Apresentar uma visão crítica sobre a utilização das Forças Armadas na atividade de policiamento ostensivo na cidade do Rio de Janeiro, em substituição às forças policiais que atuam em âmbito estadual, em especial a Polícia Militar.

## **Objetivos**

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

1. identificar de que forma foi estruturado, pela Constituição Federal de 1988, o exercício da atividade de segurança pública;
2. comparar de forma crítica os argumentos apresentados para a utilização das Forças Armadas na atividade de segurança pública, com relação à previsão constitucional;
3. questionar se a atuação das Forças Armadas traz benefícios à segurança pública ou se, pelo contrário, gera prejuízos a essa atividade, para além de mero desvio de função.

## **Introdução**

Vamos iniciar esta aula definindo alguns termos importantes que você certamente já ouviu e que, provavelmente, fazem parte do seu universo. Para isso, façamos um exercício: antes de seguir adiante, pense (e, se quiser, anote) sobre o significado destas três expressões: políticas de governo, policiamento ostensivo e ordem pública. Agora, leia o parágrafo a seguir.

Nesta aula, você é convidado a observar experiências das políticas de governo que envolvem a atividade de segurança pública implementada durante o período em que o cargo de governador do estado do Rio de Janeiro foi ocupado por Sérgio Cabral Filho. Essas experiências se pautam na atuação das Forças Armadas na atividade de policiamento ostensivo, tendo em vista uma possível incapacidade das forças policiais que atuam em âmbito estadual, em especial a Polícia Militar, de garantir a ordem pública.

Agora, veja os conceitos das três expressões a seguir e releia o parágrafo anterior logo em seguida.

## **Políticas de governo**

As políticas de governo, juntamente com as de Estado, formam o gênero políticas públicas, que são, segundo Geraldo di Giovanni, uma forma de intervenção do Estado em determinadas áreas consideradas problemáticas pela sociedade. Essa intervenção estatal nasce de uma complexa interação entre Estado e sociedade (GIOVANNI, 2010), isto é, de um profundo entrelaçamento entre as necessidades desta e os objetivos daquele.

É preciso ficar clara a diferença entre políticas de governo e de Estado. A política de governo é uma espécie de intervenção estatal em que o grau de institucionalização (aqui entendido como a tendência de perpetuação do modo de atuação identificador de um Estado) é baixo, pelo fato de ela não possuir uma necessária correspondência com a ideia de função/atividade esperada do Estado. Logo, muitas vezes, essas ações não resistem à passagem de um governo para o outro. Já a política de Estado, ao contrário, possui alto grau de institucionalização, pois está intimamente ligada ao imaginário social como algo esperado do Estado.



**Figura 2.1:** Políticas de Estado, de governo e públicas.

## Policiamento ostensivo

Segundo o artigo 2º, item 13, do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), o policiamento ostensivo é a “ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura”. Essa função de policiamento é atribuída, de forma ordinária, às polícias militares em âmbito estadual. Porém, a Lei Complementar nº 97, de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.897, de 2001, apresenta as Forças Armadas como legitimadas extraordinariamente para o exercício dessa atividade. Ou seja, é a ação policial visível, à mostra e facilmente identificável.

## Ordem pública

*A ordem pública é concebida, ao mesmo tempo, como uma circunstância de fato, como um fim do ordenamento político e estatal e nesse sentido a encontramos na legislação administrativa, policial e penal como sinônimo de convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada, isto é, normal e conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento (BOBBIO, 1998, p. 851, grifo nosso).*

Dentro dessa lógica de utilização das Forças Armadas na atividade de policiamento ostensivo, trabalharemos com a crítica apresentada por



**Jorge Zaverucha.** Segundo o autor, esse emprego das Forças Armadas ocasiona um fenômeno denominado *militarização*.

Entendemos militarização como um “processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos, doutrinas, procedimentos e pessoal [militar] em atividade de natureza civil, dentre elas, a segurança pública” (ZAVERRUCHA, 2005, p. 128). Para Zaverucha, a militarização tende a aumentar de acordo com a proximidade da relação entre os valores do Exército e os da sociedade, influenciando diretamente o uso da força pelo aparato repressivo do Estado.

## **Constituição e segurança pública: o estabelecimento de um modelo policial misto**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) incluiu a segurança pública como tema do Capítulo III do Título V, sendo o artigo 144 o responsável por sua regulação. O referido artigo, nos incisos I a V, prevê, como órgãos responsáveis pela segurança pública, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Cíveis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

### **Art. 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.

O referido artigo da CRFB/88 estabeleceu quais órgãos poderão exercer a atividade de segurança pública. Logo, não será possível aos Estados-membros que compõem a federação brasileira, por exemplo, incluir em suas constituições estaduais outros órgãos que venham a integrar esse rol já determinado pela Constituição Federal, pois isso configura uma usurpação de competência, que, por sua vez, geraria a inconstitucionalidade da norma que o fez.

### **Jorge Zaverucha**

Possui curso de pós-doutorado pela Universidade do Texas, em Austin (Estados Unidos da América), é professor associado da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em regime de dedicação exclusiva, e possui experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, autoritarismo, Forças Armadas, militares e segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.182, de Relatoria do Ministro Eros Grau, afirmou que o rol do Art. 144, I a V é taxativo, isto é, não apresenta exemplos de órgãos que são responsáveis pela segurança pública, mas, sim, apresenta todos os que podem exercer essa atividade de forma privativa. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 24/11/2005. DJ 10/03/2006.

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagador.jsp?docTP=AC&docID=266686>. Acesso em: 27 fev. 2015.

Vejamos a atribuição de cada um desses órgãos policiais estabelecida pela própria Constituição:

a) Polícia Federal: regulada pelo parágrafo primeiro do artigo 144 da CRFB/88, trata-se de órgão permanente instituído por lei, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinando-se, em seus próprios termos, a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.



**Figura 2.2.**

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Coat\\_of\\_arms\\_of\\_the\\_Brazilian\\_Federal\\_Police.svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Coat_of_arms_of_the_Brazilian_Federal_Police.svg)

b) Polícia Rodoviária Federal: de acordo com o parágrafo segundo da Constituição, trata-se de “órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, [que] destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais”.

c) Polícia Ferroviária Federal: conforme o parágrafo terceiro, se trataria de “órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, [que] destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais”.



**Figura 2.3.**

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia\\_Rodovi%C3%A1ria\\_Federal#mediaviewer/File:Prf\\_brasao\\_novo.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia_Rodovi%C3%A1ria_Federal#mediaviewer/File:Prf_brasao_novo.jpg)



## **Polícia Ferroviária Federal**

Embora haja previsão da existência de uma polícia ferroviária federal no artigo 144 da CRFB/88, a criação desse órgão não chegou a ser efetivada.

d) Polícias Civas: conforme prevê o parágrafo quarto da Constituição, são “dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”.

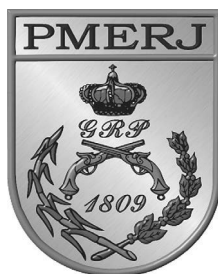


**Figura 2.4.**

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bras%C3%A3oPCERJ.jpg>

e) Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares: segundo o parágrafo quinto da Constituição, “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Observou-se, até aqui, que a atividade de segurança pública é marcadamente exercida por órgãos de natureza civil. Entretanto, uma questão que surge e deve ser enfrentada é a existência da polícia militar, órgão policial sujeito à disciplina e hierarquia militar, por expressa previsão do artigo 144, inciso V da CRFB/88.



**Figura 2.5.**

Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Bras%C3%A3o\\_PMRJ.PNG](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Bras%C3%A3o_PMRJ.PNG)



**Figura 2.6.**

Fonte: <http://boletimocorrenciapolicial.blogspot.com.br/2012/05/corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-do.html>



O artigo 22 do Código Penal Militar (CPM) identifica a pessoa considerada militar da seguinte forma: “é considerada militar, para efeito da aplicação deste Código, qualquer pessoa que, em tempo de paz ou de guerra, seja incorporada às Forças Armadas, para nelas servir em posto, graduação, ou sujeição à disciplina militar”.

Com atribuições de policiamento ostensivo e responsável pela preservação da ordem pública, as polícias militares são identificadas, além disso, no parágrafo sexto do artigo 144 da CRFB/88, como forças auxiliares e reservas do Exército. Tal fato, somado à sujeição à disciplina e hierarquia militar, diferencia e cria a existência de dois modelos de atuação policial no Estado, complicando a situação de identificação e delimitação das missões constitucionais das polícias e das Forças Armadas.

**Art. 144. [...]**

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Neste momento, faz-se interessante a leitura de item do artigo do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que traz o conceito de policiamento ostensivo.

Policiamento Ostensivo - Ação policial em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, armamento ou viatura;

São considerados tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes:

- ostensivo normal, urbano e rural;
- de trânsito;

- florestal e de mananciais;
  - ferroviário;
  - rodoviário, nas estradas estaduais;
  - portuário;
  - fluvial e lacustre;
  - de radiopatrulha terrestre e aérea;
  - de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado;
  - outros, fixados em legislação da Unidade Federativa; [...]
- (BRASIL, 1983).

É interessante notar, em um primeiro momento, que, no denominado policiamento ostensivo, é essencial que o policial (ou policiais) seja identificado facilmente por um uniforme (fardamento) ou por seu equipamento, armamento e viatura; enfim, por algum símbolo ou insígnia que o identifique como agente responsável por tal policiamento, identificando-o, ao mesmo tempo, como sujeito à disciplina militar.

Em um segundo momento, vê-se que o próprio regulamento faz diferenciação entre as atribuições das polícias militares e das Forças Armadas, distinguindo-as umas das outras. Chamamos atenção para o fato de que esse regulamento foi aprovado no ano de 1983, ainda sob a égide do regime ditatorial civil/militar, e isso pode e deve trazer alguma luz à nossa indagação sobre a natureza da função policial na atividade de segurança pública.



Victor Soares/ABr

**Figura 2.7:** Soldados do Exército brasileiro durante o desfile militar do Dia da Independência de 2003 em Brasília, Brasil.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/For%C3%A7as\\_Armadas\\_do\\_Brasil#mediaviewer/File:Brazilian\\_Army\\_Parade.jpeg](http://pt.wikipedia.org/wiki/For%C3%A7as_Armadas_do_Brasil#mediaviewer/File:Brazilian_Army_Parade.jpeg)



Tânia Régio/ABr

**Figura 2.8:** Policiais militares na favela da Rocinha.

Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/Military\\_Police\\_of\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_State#mediaviewer/File:904221-bope\\_choque\\_rocinha\\_upp.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/Military_Police_of_Rio_de_Janeiro_State#mediaviewer/File:904221-bope_choque_rocinha_upp.jpg)

É importante observar que os outros órgãos apresentados anteriormente, no artigo 144 da Constituição (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícias Cíveis) não possuem vinculação à disciplina e à hierarquia militar, sendo, portanto, de natureza eminentemente civil.

Tomemos como exemplo as polícias civis. Como o próprio nome faz notar, sua atuação deve ser voltada para um modelo de policiamento não militarizado. Por essa razão, dispensam-se fardamento, uso de veículos blindados de transporte de pessoas (comumente conhecido como *caveirões*) etc.

Apesar do previsto na Constituição, “a teoria, na prática, é outra”, como diz o jargão popular. A seguir, vamos observar uma notícia veiculada no sítio eletrônico da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e desenvolver uma atividade.

### **Atividade 1**

#### ***Atende ao objetivo 1***

#### **POLÍCIA CIVIL RECEBE DOIS BLINDADOS DO GOVERNO DO ESTADO**

**Além de proporcionar mais conforto aos agentes, a segurança dos policiais também foi reforçada pelo sistema de blindagem, que garante cobertura para toda a tripulação**

2/7/2014 - Camila Annechino

O Governo do Estado entregou, na manhã desta quarta-feira (02/07), oito novos veículos táticos blindados das polícias Civil e Militar e 300 viaturas às Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Desses veículos, dois blindados foram entregues à Polícia Civil, destinados a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core).

Durante a cerimônia, o chefe de Polícia Civil, delegado Fernando Veloso, falou da importância desses equipamentos para a instituição. “Os veículos que estão sendo entregues hoje representam principalmente segurança e preservação da vida e integridade das pessoas, não só dos policiais que vão operá-los, mas da sociedade como um todo. São ferramentas que preservam vidas”.

Os blindados, que têm capacidade para transportar 13 policiais, são equipados com freios ABS, tração nas quatro rodas e sistema de detecção e supressão de incêndio no motor. Além de proporcionar mais conforto aos agentes, a segurança dos policiais também foi reforçada pelo sistema de blindagem, que garante cobertura para toda a tripulação. Os pneus têm capacidade para rodar até 20 quilômetros em caso de danos. Outro ponto de destaque é o mecanismo hidráulico de desobstrução de vias. Instalado na



parte frontal do veículo, o sistema é similar a um para-choque móvel, que possibilita a remoção de obstáculos que sejam colocados no percurso da viatura.

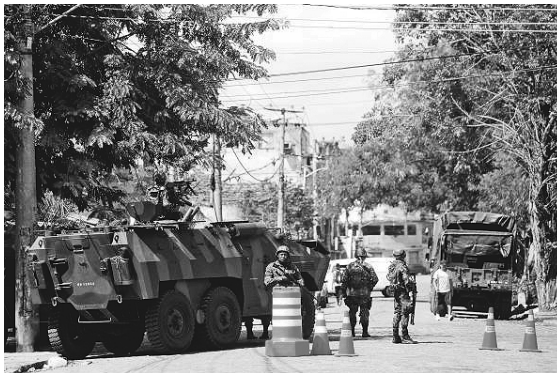
O secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, elogiou a aquisição dos veículos. “Hoje tenho certeza que você tem o melhor equipamento do mundo. Este é um ganho para a qualidade do trabalho dos policiais, que vão dispor do que há de mais moderno”.

Fonte: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/exibir.asp?id=19553>. Acesso em: 20 set. 2014.



**Figura 2.9:** Policiais da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), em frente ao veículo blindado da unidade especial.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4a/Blindado-CORE.JPG>



Marcelo Hor

**Figura 2.10:** Militares das Forças Armadas brasileiras em operação para implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) da Maré.

Fonte: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2028446>



AnaKay

**Figura 2.11:** Policiais do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope) e do Batalhão de Ações com Cães da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) em treinamento.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f7/Treinamento3.jpg>

Vimos na reportagem que uma unidade especial da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), recebeu do governo estadual dois veículos blindados, que, segundo o secretário de segurança do Estado, são “um ganho para a qualidade do trabalho dos policiais, que vão dispor do que há de mais moderno”.

Com base no conteúdo visto no início desta aula, referente à organização de modelos de policiamento prevista pela CRFB/88, e nas fotos mostradas, comente:

1. Se existe alguma discrepância entre a previsão constitucional e a realidade da organização/atuação da Polícia Civil no estado do Rio de Janeiro.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

2. Possíveis semelhanças entre os objetos, pessoas e situações expostas.

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

1. Sim, existe discrepância entre o que a Constituição prevê e a realidade de atuação da Polícia Civil, já que, segundo o documento constitucional, o modelo policial civil não é militarizado, pois se trata de atividade de segurança que não envolve o policiamento ostensivo.

2. As vestimentas e veículos da Core e do Bope possuem grande semelhança entre si, guardando também características que remetem, embora de modo mais amenizado, aos veículos das Forças Armadas. Isso nos mostra que essas três instâncias possuem maior semelhança na prática do que propõe a Constituição.

---

---

---

## **Missões constitucionais, regulações legais e o discurso para o emprego das Forças Armadas**

Embora as Forças Armadas não estejam previstas no rol do artigo 144 da CRFB/88, a Lei Complementar nº 97 de 1999 (LC nº 97/99) estabeleceu normas gerais, isto é, normas que estabelecem, por exemplo, em que situações as Forças Armadas poderão ser empregadas, regulamentando, em âmbito **infraconstitucional**, esse emprego para a atividade denominada pela CRFB/88 como *garantia da lei e da ordem*, conforme estabeleceu o seu artigo 142, parágrafo 1º.

### **Art. 142**

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

### **Infraconstitucional**

Toda norma jurídica (lei, decreto etc.) que esteja abaixo da Constituição, isto é, que possua fundamento nesta, sem, contudo, fazer parte de seu texto.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.



## Garantia da lei e da ordem

Segundo o *Manual de garantia da lei e da ordem*, MD33-M-10 (2. ed., 2014), editado pelo Ministério da Defesa, que tem por finalidade estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), estas consistem em

uma operação militar determinada pelo Presidente da República e conduzida pelas Forças Armadas de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem (artigos 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001).

Devemos chamar a atenção, entretanto, para o fato de que, segundo o artigo 15, parágrafos segundo e terceiro da referida LC nº 97/99, as Forças Armadas somente poderão ser utilizadas para garantir a lei e a ordem uma vez que tenham se esgotado os instrumentos relacionados no artigo 144 da CRFB/88, isto é, apenas se as forças policiais não forem mais capazes de garanti-las. Nessa ocasião, o presidente ou governador deverá declarar ser ou estar indisponível, inexistente ou insuficiente o policiamento convencional para o cumprimento de suas missões estabelecidas pela Constituição.

A seguir, veremos um trecho de reportagem que consta no sítio eletrônico das Unidades de Polícia Pacificadora do Estado do Rio de Janeiro.

## **FORÇAS ARMADAS OCUPAM O COMPLEXO DA MARÉ**

### **Acordo para formalização da operação foi assinado na manhã deste sábado**

UPP RJ com agências de notícias

05/04/2014

Teve início na manhã deste sábado, dia 5, a ocupação do Complexo da Maré, na Zona Norte do Rio, por forças federais. A operação começou por volta das 6h30 e às 8h o novo efetivo já havia substituído os 300 policiais militares do Batalhão de Operações Especiais (Bope) e do Batalhão de Choque (BPChq) que faziam o patrulhamento da Maré desde a semana passada.

A operação ocorreu horas antes de o governador Luiz Fernando Pezão e o ministro da Defesa, Celso Amorim, assinarem um protocolo para formalização da Força de Paz do Complexo da Maré. A tropa terá efetivo total de 2,7 mil homens – 2.050 da Brigada de Infantaria Paraquedista do Exército Brasileiro, 450 da Marinha, 200 da Polícia Militar e uma equipe avançada da 21ª Delegacia de Polícia, em Bonsucesso. (FORÇAS..., 2014)

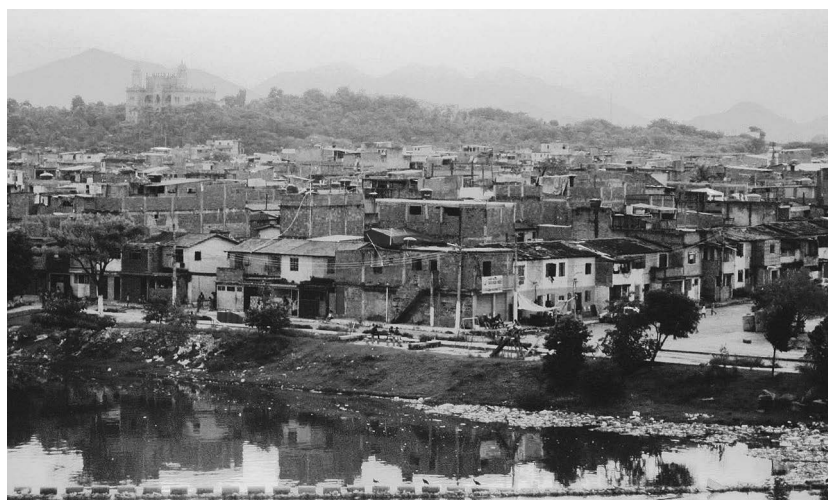
Como vimos, antes que as Forças Armadas (na reportagem chamadas de “forças federais”) ocupassem o território conhecido como Complexo da Maré, havia ali um efetivo de cerca de 300 policiais militares, diversificados entre o Batalhão de Operações Especiais (Bope) e o Batalhão de Choque (BPChq), que patrulhavam a área há cerca de uma semana.

Ocorre que, como visto anteriormente, um dos requisitos legais para o emprego das Forças Armadas é que tenham se esgotado os instrumentos de segurança do artigo 144 da Constituição, ou seja, que as polícias que possuem atribuição de garantir a ordem pública não sejam mais capazes de fazê-lo.

No caso da Maré, entretanto, não houve indisponibilidade, inexistência ou insuficiência das forças policiais, mas, sim, o emprego das Forças Armadas como um efetivo complementar, ou mesmo extraordinário, para o policiamento da área. Embora esse quadro demonstre uma forma de aumentar o efetivo da polícia com a entrada das tropas militares, não podemos deixar de notar que o Bope e o BPChq, batalhões especiais, já vinham fazendo o patrulhamento da área há pelo menos uma semana, como se preparassem o território para a chegada daquelas tropas, esperando que exercessem um policiamento ostensivo que não gerasse alarde caso houvesse grandes confrontos.

É importante lembrar o trabalho de Daniel Ganem Misse, em que é citada uma pesquisa realizada pelo Laboratório de Análise da Violência e coordenada por Ignácio Cano, em 2012, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Segundo essa pesquisa, as áreas onde foram instaladas Unidades de Polícia Pacificadora guardariam forte relação com as localidades onde ocorreriam grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro, bem como áreas turísticas de grande movimento (MISSE, 2014, p. 677).

De fato, no caso do Complexo da Maré, podemos identificar não áreas turísticas, mas, sim, importantes vias de deslocamento na cidade, como a BR-101 (Avenida Brasil) e a Via Expressa Presidente João Goulart (Linha Vermelha).



**Figura 2.12:** Favela da Maré. Foto tirada em 2010.

Fonte: [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Favela\\_da\\_Mar%C3%A9.JPG](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Favela_da_Mar%C3%A9.JPG)

Ora, ao detalhar e reunir órgãos e atribuições para o exercício da segurança pública na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o artigo 144 da CRFB/88 quis frisar que tal exercício merecia atenção de órgãos especializados para essa atividade. Não caberia, assim, ignorar sua pretensão de separar missões para as polícias e para as Forças Armadas. Por fim, saliente-se o alerta de Luís Antônio Francisco de Souza, de que,

[...] embora a autorização para o uso da força seja uma característica fundadora destas duas instituições, é importante ressaltar que a polícia é caracterização [sic] pela ausência do uso sistemático da força, enquanto que o exército preconiza o uso da arma como instrumento dissuasório por excelência (SOUZA, 2011, p. 71).

Assim, para esse autor, as missões institucionais das polícias militares e das Forças Armadas são claramente distintas:

- A Polícia Militar responde pela gestão de conflitos sociais, com a repressão ao crime, pela preservação da paz social e da ordem pública.
- As Forças Armadas respondem pela manutenção da soberania estatal contra agressões externas de um inimigo.

Apesar dessa clareza, ainda existem confusões herdadas do regime ditatorial civil-militar que liga fortemente a Polícia Militar, em razão de sua natureza, à defesa do Estado, em detrimento da defesa do cidadão.

O autor distingue, ainda, que

[...] a doutrina, armamento, instrução e treinamento da polícia e do Exército são necessariamente distintos. A polícia não deve aprender nem usar táticas de guerra, assim como o Exército não deve ensinar ou usar técnicas de policiamento em contextos urbanos, por exemplo (SOUZA, 2011, p. 71-72).

## **Atividade 2**

### ***Atende ao objetivo 2***

Tendo como parâmetro a legislação infraconstitucional citada nesta aula (LC nº 97/1999 e Decreto nº 3.897/2001), bem como os conceitos apresentados, você pode identificar em que tipo de situação as Forças Armadas poderão ser utilizadas para a garantia da lei e da ordem, e qual órgão policial elas substituirão quando de seu emprego nesse tipo de operação.

Releia, então, a reportagem “Forças Armadas ocupam o Complexo da Maré”, disponibilizada anteriormente, que descreve a prática do emprego das Forças Armadas em uma operação de garantia da lei e da ordem.

Com base nos parâmetros vistos no parágrafo anterior, indique quais razões e argumentos o governo pode utilizar (ou tem utilizado) para justificar uma ação contrária às determinações legais. Você concorda com essa prática? Justifique.



**Figura 2.13:** Foto tirada durante a ocupação do Complexo da Maré mostra militares das Forças Armadas realizando revistas.

Fonte: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/forcas-armadas-ocupam-o-complexo-da-mare/ CPP>

[illegible]

**Resposta comentada**

Uma possibilidade de resposta é apontar as normas gerais vigentes na legislação indicada, sobretudo o disposto no artigo 15 da LC nº 97/99 e os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto nº 3.897/01, pois neles constam as atribuições que as Forças Armadas poderão exercer e as situações adequadas para esse exercício. Em seguida, você pode indicar que o governo



do estado do Rio de Janeiro defende a ideia da implantação de UPPs em determinadas áreas como medida necessária para que o Estado reconquiste o domínio sobre elas. Desta forma, a utilização das Forças Armadas para essa implantação seria um meio necessário, uma vez que o efetivo policial, em tese, não seria suficiente para fazê-lo.

---

---

## **Entre o fuzil e as algemas: os usos militares e o serviço de segurança pública aos cidadãos**

Imagine um civil que conduz uma motocicleta, levando um passageiro sem capacete, de uso obrigatório, com velocidade inapropriada para a via, colocando em risco a integridade física de pedestres pelas ruas onde transita. Num dado momento, o motociclista é surpreendido pela ordem de parar dada por um militar das Forças Armadas, durante sua atuação em uma operação de garantia da lei e da ordem, em que possui atribuição legal para a atividade de policiamento ostensivo. O motociclista, então, desobedece à ordem e tenta passar pelo militar, ao que é perseguido e interceptado, sem qualquer lesão e sem apresentar resistência, além da já mostrada.

Segundo a legislação em vigor, esse civil poderá ser preso em flagrante por desobedecer à ordem dada por uma autoridade militar, nos termos do artigo 301, combinado com o artigo 9º, inciso III, alínea d, ambos do Código Penal Militar (CPM).

### **Art. 301**

Desobedecer a ordem legal de autoridade militar:

Pena – detenção, até seis meses.

### **Art. 9º**

Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I – os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;

II – os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados: [...]

III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos: [...]

d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

De tal prisão, resultará a lavratura de um auto de prisão em flagrante, que será remetido à Circunscrição Judiciária Militar da área, e esta ficará responsável pelo processo, uma vez oferecida a denúncia pelo Ministério Público Militar da União.

Em março de 2012, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, em julgamento de medida cautelar no *habeas corpus* nº 11.2816 (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000193229&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 28 jul. 2014), entendeu que compete à Justiça Militar da União o julgamento de civil que tenha cometido crime contra militar das Forças Armadas no exercício da preservação da ordem pública.

Isso ocorre porque o civil, em tese, cometeu um *crime militar impróprio*, ficando sujeito a julgamento perante jurisdição militar (da Justiça Militar da União).



## Crime militar impróprio

Segundo definição apresentada por Esmeraldino Bandeira, em citação feita por Célio Lobão, o crime militar impróprio é “aquele que, pela condição militar do culpado, ou pela espécie militar do fato, ou pela natureza militar do local ou, finalmente, pela anormalidade do tempo em que é praticado, acarreta dano à economia, ao serviço ou à disciplina das Forças Armadas” (LOBÃO, 2006, p. 82). Isto é, trata-se de crimes que podem ser cometidos tanto por militares quanto por civis, que podem estar previstos somente no Código Penal Militar (CPM) ou, de forma diversa, ou

mesmo idêntica, no Código Penal (legislação penal comum), em suma, por se enquadrarem em alguma das hipóteses do inciso III do artigo 9º do CPM.

---

De outro modo, se a mesma conduta narrada anteriormente fosse realizada diante de um policial militar e este a interrompesse da mesma forma que o militar das Forças Armadas o fez, o civil estaria sujeito à jurisdição penal comum, vindo a ser julgado em vara penal ou juizado especial criminal, conforme a competência de cada um, por ter cometido o crime previsto no artigo 330 do Código Penal (CP).

**Art. 330**

Desobedecer a ordem legal de funcionário público:

Pena – detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Essa segunda possibilidade ocorre em razão de entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que editou a Súmula nº 53, segundo a qual cabe à justiça estadual comum o julgamento de crimes cometidos por civis contra as instituições militares estaduais.

**STJ Súmula nº 53 (de 17 set. 1992)**

Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar civil acusado de prática de crime contra instituições militares estaduais.

Ora, o processo e julgamento de civis diante da justiça militar da União traz claro prejuízo a estes, haja vista, por exemplo, que o artigo 90-A da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei nº 9.099/95), proíbe a aplicação desta lei no âmbito da justiça militar, privando, assim, os civis de benefícios como a suspensão condicional do processo, prevista no artigo 89 da mesma lei:

### **Art. 89**

Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

### **Art. 90-A**

As disposições desta Lei não se aplicam no âmbito da Justiça Militar.

### **Suspensão Condicional do Processo**

Trata-se de uma medida despenalizadora, isto é, uma medida que tem por objetivo evitar o encarceramento do réu (durante ou ao término de um processo penal) que tenha cometido um crime de menor potencial ofensivo (vide próximo box explicativo) e atenda aos requisitos legais do Art. 89 da Lei 9.099/95.

Podemos verificar, por exemplo, que poderia ser aplicada a suspensão condicional do processo ao segundo caso narrado, em que o civil comete o crime de desobediência contra o policial militar (artigo 330 do CP). Todavia, essa aplicação não seria possível se o crime se desse contra militar das Forças Armadas (artigo 301 do CPM).

Isso ocorre porque, embora ambos se tratem de *crime de menor potencial ofensivo*, uma vez que possuem pena inferior a dois anos, o referido artigo 90-A da Lei nº 9.099/95 vedou sua aplicação no âmbito da Justiça Militar. Estabeleceu-se, assim, uma desigualdade entre iguais na aplicação da lei, pois não existe mudança na conduta do civil, apenas no *sujeito passivo* do crime.



### **Crime de menor potencial ofensivo**

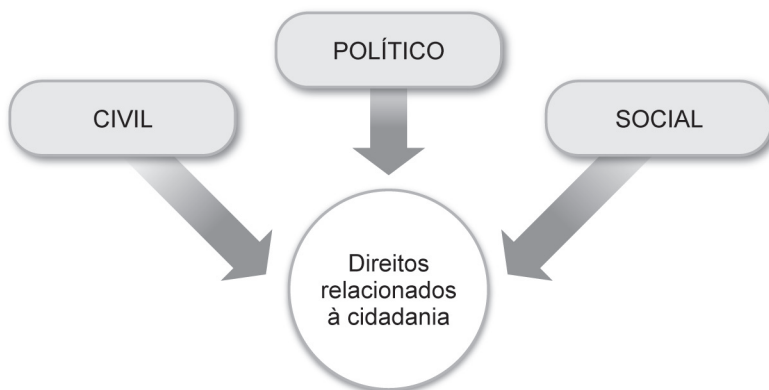
Trata-se daqueles crimes que se enquadram no disposto pelo artigo 61 da Lei nº 9.099/95, segundo o qual “consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

### Sujeito passivo

Trata-se do “titular do bem jurídico tutelado pela norma penal” (ESTEFAM; GONÇALVES, 2012, p. 150), isto é, da pessoa ou entidade (o Estado, por exemplo) que sofreu a consequência do crime praticado. Assim, no crime de infanticídio (artigo 123 do Código Penal), o sujeito passivo do crime é o recém-nascido, já no crime de incêndio, o sujeito passivo será tanto o Estado quanto as pessoas expostas ao perigo ocasionado pelo fogo.

Esse tratamento desigual acarretado pelo emprego das Forças Armadas na atividade de polícia ostensiva fere, portanto, a garantia constitucional de igualdade perante a lei, instituída no *caput* do artigo 5º da CRFB/88, e, por consequência, um dos principais direitos civis.

Segundo T. H. Marshall, os direitos referentes à cidadania podem ser divididos em três elementos, sendo eles: civil, político e social.



Sendo o elemento civil aquele que nos interessa, passemos à sua definição. Segundo o referido autor:

[...] se compõem dos direitos necessários para a liberdade individual: liberdade da pessoa, de expressão, de pensamento e religião, direito à propriedade, a estabelecer contratos válidos e direito à justiça. Este último é de índole distinta dos restantes, porque se trata do direito de defesa e de fazer valer o conjunto dos direitos de uma pessoa em igualdade com as demais, me-

diante os devidos procedimentos legais. Isto nos ensina que as instituições diretamente relacionadas com os direitos civis são os tribunais de justiça (MARSHALL, 1991, p. 22, tradução nossa).

Assim, podemos afirmar que a mudança de jurisdição, isto é, a troca de uma esfera judiciária para outra – de civil para militar – é tão prejudicial quanto a inexistência de qualquer esfera que julgue um pretensão delito, pois negar o acesso de uma pessoa a um tratamento igualitário diante de um tribunal competente para o julgamento de suas infrações é o mesmo que lhe privar de seus direitos mais básicos.

## **Haiti e UPPs: semelhanças e diferenças**

Por fim, vamos falar de mais um ponto vital que pode demonstrar o equívoco de utilizar as Forças Armadas na atividade de segurança pública: trata-se do papel desempenhado pelo Exército brasileiro na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah).

Devemos ressaltar que a ocupação do Exército brasileiro naquele país seguiu uma estratégia similar à das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), ocupando favelas para derrotar milícias que comandavam o crime. Entretanto, não podemos esquecer que o Haiti encontrava-se em situação politicamente delicada, em razão de um golpe que destituiu seu presidente. Tal golpe levou a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2004, a intervir por meio do envio de tropas militares, que ficariam responsáveis por tentar restabelecer a paz interna e – podemos dizer também – a ordem pública em todo o território nacional.

A ausência de consenso entre os cidadãos – representada pela insurreição que levou à deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide – impediu a determinação, pela sociedade, de um grupo de governantes e de instituições que representassem o novo Estado. Esse fato já basta para diferenciar as duas atuações das Forças Armadas brasileiras, no Brasil e no Haiti. Neste último a presença de uma força militar como instituição – sob os auspícios da ONU, é bom lembrar – que se propõe a estabilizar a ordem interna e garantir a soberania de um Estado faz-se necessária e é parte da missão dessa instituição.

Levemos em consideração que a intervenção organizada pela ONU, ainda que realizada por tropas militares estrangeiras, visava à proteção do Estado haitiano, resguardando suas fronteiras e sua população con-

tra o eventual ataque de algum Estado que se valesse dessa instabilidade para se apoderar do seu território. Além disso, posteriormente, tal intervenção possibilitaria a eleição de um novo governo nacional representativo de seu povo. Partindo, então, dessas premissas, podemos vislumbrar a hipótese de que tal intervenção garantia a soberania do Haiti.

Já a atuação de tropas militares nesse processo – especialmente, o Exército e a Marinha –, como forças extraordinárias auxiliares às agências policiais (conforme acontece nas UPPs) desvirtua sua missão de garantir a soberania de um Estado que, por ser legítimo diante dos cidadãos, ainda possui meios de manter a ordem.

O capitão do Exército brasileiro Luciano Moreira, que passou seis meses na Minustah, no Haiti, afirma, em entrevista ao sítio Viva Rio, que

As UPPs já são o reflexo das doutrinas de combate instituídas no Haiti pelas tropas brasileiras, os chamados Pontos Fortes. Neles, a tropa não combate e vai embora; ela ataca, ocupa e não sai mais da favela. Não basta apenas atacar o crime organizado, é necessário ocupar o vazio de liderança existente nas favelas, onde o Estado não consegue prover o mínimo para a vida das pessoas.

Se não há Estado nem autoridade, os criminosos serão os detentores da força por meio das armas e da violência. Eles determinarão as leis do local. Logo, é preciso que algo mais forte que os bandidos esteja presente para reprimir esta violência e fazer o governo presente e dono daquele solo. Em pouco tempo, qualquer favela, por mais violenta que seja, é pacificada (LEMLE, 2010).

Não é de se estranhar que a utilização desse modelo de ocupação em favelas no Haiti, que são similares, em alguns aspectos, às do Rio de Janeiro, tenha trazido aos governantes desta cidade a ideia de “retomar” áreas dominadas por traficantes de drogas com os mesmos meios empregados naquele país, isto é, com o auxílio de tropas que contam com grande efetivo de pessoal e poderio bélico.

No entanto, não é missão das Forças Armadas atuar contra quadrilhas de traficantes, que têm como objetivo enriquecer com a venda de entorpecentes ilícitos. A causa disso é que tal prática se trata de crime comum passível de pena de reclusão, conforme prevê o artigo 33 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, e não de prática atentatória à soberania do Estado, que requeira a intervenção de agentes treinados para atuar contra um inimigo que deve ser abatido a qualquer custo.

### **Art. 33**

Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

Não é missão das polícias matar pessoas que cometem crimes, e, sim, investigá-los, prendê-las e deixá-las à disposição do judiciário para que as julguem e determinem sua pena.

Jorge Zaverucha cita uma frase do general Leônidas Pires Gonçalves que nos faz pensar sobre a certeza de empregar as Forças Armadas em atividades para as quais elas não são treinadas, qual seja: “Nós não somos treinados para algemar pessoas. Se você visitar um quartel, você não vai ver em qualquer lugar algemas, mas encontrará um campo de tiro” (ZAVERUCHA, 2008, p. 128).

## **Conclusão**

Nesta aula, vimos, primeiramente, que a Constituição Federal de 1988 estruturou o exercício da atividade de segurança pública com um modelo misto de policiamento. Nele, a Polícia Militar, como o próprio nome faz entender, é de natureza militar e responsável pelo policiamento ostensivo. Isso caracteriza uma exceção à regra presente no artigo 144 da Constituição que estabeleceu órgãos policiais de caráter eminentemente civil. Entretanto, como vimos, a prática da atividade de segurança pública se mostrou diferente da previsão constitucional. Assim, podemos observar grupos pertencentes ao órgão de Polícia Civil atuando como se pertencessem a instituições militares, como é o caso da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core). Esta adota um modo de atuação característico de um órgão de natureza militar, em razão de seus armamentos, equipamentos e veículos, por exemplo.

No segundo ponto, observamos a previsão constitucional e infra-constitucional que regula o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, logo, para a atividade de segurança pública. Embora o governo do estado do Rio de Janeiro construa um discurso que confirma o quadro fático que a legislação requer para tal emprego, e tal



discurso seja corroborado pelo governo federal, ao fecharem os acordos para a utilização das Forças Armadas, vimos que ele pode ser necessariamente construído para demonstrar que não existiria outro meio para a segurança pública, senão empregar essas forças. Logo, poderíamos não estar diante de uma situação em que o sistema constitucional e a legislação autorizariam essas ações, mas, sim, diante da construção de um quadro disseminado por meio de um discurso de poder que, na verdade, corresponde a interesses do governo.

No último ponto, observamos as consequências que a utilização das Forças Armadas para a segurança pública pode ter, sobretudo quando tal emprego é marcado pelo policiamento ostensivo, em substituição à atividade da Polícia Militar. Como vimos, o efetivo empregado pelas Forças Armadas para o policiamento ostensivo pode auxiliar na prevenção de crimes. No entanto, a simples substituição do órgão constitucionalmente responsável para essa atividade – Polícia Militar – por outro que somente deveria atuar de forma extraordinária e, de fato, em último caso, pode gerar a qualquer cidadão que venha a cometer uma infração de desacato, por exemplo, real prejuízo a direitos constitucionalmente protegidos, como o de não ser julgado pelo órgão judiciário competente.

Por fim, analisamos como a experiência da atuação das Forças Armadas na missão de estabilização e paz no Estado haitiano, coordenada pela Organização das Nações Unidas, pode ter influenciado a opinião do governo do estado do Rio de Janeiro a empregar os mesmos esforços. Deve-se ressaltar, entretanto, que isso se dá à custa da construção de um discurso que corrobore a atuação em uma situação inexistente e da desvirtuação de uma leitura sistemática do texto constitucional.

---

---

### **Atividade final**

---

---

#### ***Atende aos objetivos 1, 2 e 3***

Levando em consideração todos os tópicos que vimos nesta aula, ou seja, o modelo de policiamento preponderante estabelecido pela CRFB/88 e os requisitos legais para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, faça um texto analisando criticamente as consequências do emprego destas forças para a segurança pública. Tenha como norte a ideia de que nosso ordenamento constitucional quis instituir um modelo de segurança pública que se configura como um serviço público para o cidadão.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Uma possibilidade de resposta seria argumentar que a Constituição, tendo instituído diversos órgãos policiais de natureza civil, quis dar maior proteção aos cidadãos por meio de um serviço público direcionado a eles, ao contrário de ser voltado somente para a defesa do Estado. Por essa razão é que as operações de garantia da lei e da ordem estão limitadas pela legislação a ocasiões em que tenham se esgotado os esforços policiais. Fora tais ocasiões, podemos dizer que os pedidos para empregar as Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem se enquadram em políticas de governo que visam a resultados imediatos, porém paliativos, para problemas mais complexos e que não poderiam contar com a utilização destas forças, que deveria ser episódica. Por fim, o aluno pode dizer que a utilização desses meios na segurança pública tem prejudicado direitos constitucionalmente previstos, pois tanto desvirtua o modelo policial preponderante, ao mudar atribuições da polícia para as Forças Armadas, quanto ocasiona a perda do direito de igualdade perante a lei, violado quando da mudança da jurisdição civil para a militar.

---

---

---

---

### **Resumo**

Na primeira parte desta aula, apresentamos como foi estruturado, pela Constituição Federal de 1988, o exercício da atividade de segurança pública com um modelo de policiamento preponderantemente civil, todavia, adotando uma exceção para a atividade de policiamento ostensivo, em que se optou por um modelo militarizado de atuação.

Num segundo momento, vimos que, embora as Forças Armadas não façam parte daqueles órgãos responsáveis pela segurança pública indicados pela CRFB/88, a LC nº 97/99 possibilitou a atuação destas quando, em tese, os órgãos policiais não forem capazes de garantir a ordem pública. Viu-se, todavia, que essa utilização das Forças Armadas, bem como a declaração de insuficiência, indisponibilidade ou inexistência requerida pela lei para autorizar a substituição ou complementariedade dos órgãos policiais pode ser mascarada para atender interesses do governo.

Por fim, na terceira parte da aula foram apresentados problemas que podem ser gerados pela substituição dos órgãos de polícia pelas Forças Armadas: desde um mero desvio de atribuição de um órgão para outro ao afastamento de direitos civis constitucionalmente protegidos. Tal substituição é, portanto, prejudicial, e não benéfica aos cidadãos e à segurança pública.



# Aula 3

O discurso policial militar no processo  
de construção de verdade judiciária

## **Meta**

Apresentar em linhas gerais como os discursos da Polícia Militar ingres-  
sam e são percebidos pelo Poder Judiciário, estabelecendo relações en-  
tre processos de construção de verdade e a disputa pelo discurso como  
uma expressão de poder.

## **Objetivos**

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

1. explicar o processo de construção da verdade judicial;
2. demonstrar que a disputa pelo discurso da verdade judicial se revela  
como uma forma de manifestação de poder;
3. refletir sobre o tratamento do discurso policial pelo Judiciário, rela-  
cionando tal contexto às práticas policiais na sociedade;
4. compreender os pressupostos de presunção de inocência e de presun-  
ção de veracidade dos atos policiais.

## (Re)contando histórias: os fatos e suas versões



O depoimento policial, por si só, não vale como prova suficiente para a condenação em processo criminal.

Dois policiais militares faziam sua ronda habitual pela cidade quando avistaram alguns jovens num beco muito conhecido pela grande movimentação de tráfico de drogas. Foi quando uma situação lhes chamou a atenção.

Embora a iluminação do local fosse ruim, os policiais dizem ter avistado um jovem entregar algo a uma adolescente que estava acompanhada por uma amiga. Prontamente, os policiais *enquadraram* os três. No bolso de uma das adolescentes, havia 12 pedras de *crack* e um papelote de cocaína, já no bolso do jovem, encontraram R\$ 90,00.

O caso foi levado a julgamento e, no decorrer do processo, ouviram-se os depoimentos de apenas um dos policiais militares que presenciou o fato, das duas adolescentes, do acusado e de sua mãe. Atente-se para o fato de que, embora houvesse mais pessoas no local, elas não foram ouvidas como testemunhas.

Em juízo, o policial afirmou ter visto o dinheiro ser entregue, versão negada pelas duas adolescentes – que negaram ter comprado drogas com o jovem – e pelo próprio acusado que disse que o dinheiro encontrado com ele fora dado por sua mãe para ir a uma festa, versão confirmada pela mãe do rapaz.

A juíza responsável pelo caso, no momento da decisão, optou por absolver o réu por insuficiência de provas.

No texto da sentença, a magistrada afirmou que, embora os depoimentos dos policiais sejam prestigiados pela doutrina e pela jurisprudência como prova de considerável valor, estes não podem ser analisados no caso concreto de forma isolada, fazendo-se necessárias outras provas para justificar a condenação.

Nesse sentido ela declarou que “A simples condição de policial não traz garantia de ser o mesmo considerado infalível em suas ações, especialmente naquelas decorrentes da sua função, exercida, quase sempre, em situação de intenso estresse”.

Dessa forma, o depoimento do policial foi considerado frágil pela juíza que destacou que o fato de o réu ter sido condenado anteriormente não era suficiente para interferir nas provas do processo, uma vez que, quando ausente a certeza da acusação, vigora, em sede de direito processual penal, o princípio do *in dubio pro reo*.

### ***In dubio pro reo***

Expressão latina que significa na dúvida, a favor do réu. Assim, diante da dúvida ou mesmo da insuficiência de provas, a decisão é tomada sempre em benefício do réu. A máxima “inocente até que se prove o contrário”, consegue sintetizar a ideia de presunção de inocência e a delimitação do princípio do *in dubio pro reo*.



## **Doutrina e jurisprudência**

Em linhas iniciais, a doutrina e a jurisprudência representam uma das fontes a partir das quais emana o Direito. Por excelência, a fonte primária de que advém o Direito é, por óbvio, a lei. A doutrina e a jurisprudência devem ser compreendidas como fontes de contribuição para aplicação do direito primário (a lei).

Nesses termos, a doutrina é construída a partir da opinião de estudiosos do Direito e juristas. Comumente a doutrina insurge de indagações, pesquisas e impressões escritas (os chamados pareceres) e afins, construída a partir de soluções originadas nesses trabalhos.

A jurisprudência, por sua vez, consiste nas decisões dos juízes e tribunais pátrios dentro de determinado processo; seria, nesse sentido a interpretação pessoal do direito por aquele julgador, aplicada ao caso concreto.



A partir da leitura do caso apresentado, somos levados a uma série de reflexões que trazem à tona diversos fatores que delimitam a relação entre a Polícia Militar e o Poder Judiciário.

Dentre essas questões, duas são de primordial importância para compreender as reflexões propostas por essa aula:

1. De que maneira o fato presenciado pelo policial militar é apurado e levado à apreciação do Judiciário?
2. Por quais motivos os discursos sobre esses fatos são postos em questionamento por juízes e tribunais?

## Processos de construção de verdade

Como você definiria a palavra “verdade”? Uma das características humanas é certamente o desejo de distinguir o verdadeiro do falso, colocando em dúvida, inclusive, aquilo que lhe foi ensinado. No entanto, em diferentes culturas, enfatizam-se diferentes aspectos do conceito de verdade, conforme podemos perceber por meio das palavras que a nomeiam. Em grego (*aletheia*), prioriza-se a ideia de que verdade é aquilo que está aparente, não oculto aos olhos ou à mente. Já em latim, a verdade (*veritas*) está associada aos níveis de precisão e exatidão com que um fato pode ser demonstrado. E em hebraico (*emunah*), o conceito de verdade está mais associada à crença e a uma revelação ou intervenção divina. São Tomás de Aquino une esses três aspectos e define verdade como *expressão da realidade*, compreensão que está refletida no senso comum até os dias de hoje.

O que você entende ao ouvir a expressão “verdade processual”? No Direito, isso significa que o que é entendido como verdade é resultado de uma (re)construção de um fato ou uma narrativa a partir de depoimentos e evidências apresentadas. Aqui utilizamos construção com a conotação de execução de algo anteriormente projetado, visualizado ou imaginado, seja no mundo dos fatos ou no mundo das ideias.

Nesse sentido, é possível afirmar que, ao proceder à apuração de fatos a partir dos procedimentos descritos no processo penal, o magistrado está na realidade reconstruindo a verdade sobre determinado fato.

Mas quem decide o que deve ou não constar no processo e como isso deve ser descrito? O que norteia tais decisões? Quando nos fazemos essas perguntas, é possível perceber que a definição de verdade ganha

uma conotação bastante diferente da ideia com a qual estamos acostumados a lidar: aquela de verdade como algo sincero e real, desprovido de mentira. E como consequência, seria incorreto afirmar que a verdade foi descoberta, devendo-se compreender que, na realidade, determinado fato foi esclarecido ou elucidado.

O Direito fala muito em uma busca pela “verdade real”, fundamento para o qual se voltaria todo o procedimento empregado por ocasião do processo penal, no sentido de encontrar a versão mais verdadeira, mais aproximada da realidade. Todavia, tal expressão recebe diversas críticas, uma vez que a verdade é algo (re)construído, conforme mencionado anteriormente, e como tal (re)contada a partir da memória.

Vejamos:

Imagine que determinada pessoa foi presa em flagrante pela Polícia Militar por ter praticado um homicídio, conduta prevista no artigo 121 do Código Penal. Essa pessoa deverá ser conduzida à delegacia da circunscrição para registro dessa ocorrência.

De acordo com a legislação vigente, deve-se ouvir o condutor, ou seja, aquele que efetuou a prisão – no caso em questão, o policial militar –, reduzindo-se suas declarações a termo, o que significa dizer que os fatos narrados pelo condutor integrarão um documento escrito.

Logo em seguida, o mesmo deve ser feito com as testemunhas que, eventualmente, tenham acompanhado o condutor. Dessa forma, os discursos (orais) que narram a forma como aquele fato se sucedeu são reduzidos a termo (escritos), termos estes que integrarão o inquérito policial.

Seguindo o procedimento determinado pelo Código de Processo Penal, aquilo que restou registrado (escrito) e foi consubstanciado em inquérito é encaminhado ao Ministério Público, para o oferecimento de uma denúncia, bem como para o juiz de direito, que, devido a flagrância dos fatos deverá converter a prisão em preventiva, se presentes os requisitos necessários, relaxá-la, caso verifique a ocorrência de alguma ilegalidade, ou ainda conceder a liberdade provisória, com ou sem fiança, atendendo-se aos requisitos legais.

Repare bem que, a partir do momento em que o discurso é reduzido a termo, ele passa a integrar uma verdade jurídica e não mais uma verdade factual apenas, uma vez que irá compor um processo que é instrumento de aplicação do Direito Penal. Por conta de todo esse processo ao qual se submete a narrativa dos fatos é que falamos em uma verdade (re)construída.

---

---

**Atividade 1**

---

---

**Atende ao objetivo 1**

Em que sentido a verdade pode ser construída a partir de uma prova testemunhal? Que fatores influenciam essa (re)construção dentro do sistema policial e jurídico? Quais são as consequências desse processo de (re)construção?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Resposta comentada**

A ideia de que a verdade é construída no âmbito de um procedimento de natureza judicial revela que determinada versão de um fato dificilmente corresponderá ao que aconteceu na realidade. O que ocorre é uma reconstrução de fatos que pode unir visão e imaginação.

Isso porque há uma dificuldade de reconstruir cenários apenas pela palavra, uma vez que nós, seres humanos, notamos as coisas por meio da memória. Nesse sentido, é muito simples manipular memórias, visões e versões, a partir das subjetividades dos envolvidos.

Muitos interesses podem estar em jogo no momento em que a verdade é reconstruída em sede processual, principalmente quando a única prova existente de um fato é um testemunho oral. No âmbito do Direito, costuma-se afirmar, inclusive, que a testemunha é a “prostituta das provas”, pois pode atender aos mais diversos interesses, moldando-se às necessidades mais particulares.

Em âmbito processual penal, uma prova testemunhal mal-intencionada e/ou mal explicada pode contaminar até outras provas, como as de natureza documental, por exemplo, o que interfere na reprodução dos fatos, podendo levar inocentes a figurar como culpados, ou vice-versa.

---

---

---

## **A disputa pela (re)construção da verdade**

De acordo com o que foi exposto anteriormente, podemos concluir que a porta de ingresso do discurso da Polícia Militar no Judiciário é a redução de sua palavra a termo pela Polícia Civil, por meio dos depoimentos testemunhais que integrarão o inquérito.

Sendo assim, os depoimentos dos policiais militares, escritos e por eles assinados, integram o inquérito policial e são remetidos junto com o relatório final elaborado pelo delegado de polícia. Ao final do relatório, os fatos narrados pelo condutor (quem efetuou a prisão) e pelas testemunhas (que não raramente são outros policiais militares) são tipificados, ou seja, os fatos narrados são enquadrados em uma das situações criminosas previstas abstratamente pelo Código Penal.

Assim, por exemplo, se um policial militar e outras testemunhas chegam à delegacia e narram que viram um indivíduo atirar contra o outro que, por ocasião do tiro, foi levado a óbito, o fato narrado será tipificado no crime de homicídio, previsto no artigo 121 do Código Penal.

Uma das maiores reclamações dos policiais militares, hoje, é a forma como seu discurso é recebido pela Polícia Civil, uma vez que os policiais militares, quando efetuam a prisão do indivíduo, visualizam determinada figura penal ao passo que, no momento da tipificação da conduta, o delegado de Polícia Civil enquadra o fato em um dispositivo diverso daquele apontado inicialmente pelo policial militar.

Isso acontece porque a tipificação não é feita por quem acompanhou os fatos, mas por aquele que faz o registro deles, ou seja, a Polícia Civil, na pessoa do delegado responsável pelo expediente.

Conforme relatam policiais militares, essa divergência é muito comum na clássica distinção entre os crimes de tráfico e uso de entorpecentes. A Polícia Militar costuma afirmar que conhece bem o funcionamento do tráfico de drogas e, portanto, o policial militar é que seria detentor do conhecimento necessário para enquadrar determinada conduta em tráfico e/ou uso de entorpecentes.

Segundo eles, a Polícia Civil costuma observar, principalmente a quantidade de droga em posse do indivíduo para tipificar a conduta em tráfico ou uso de entorpecentes. Porém, a Polícia Militar insiste em afirmar, baseando-se no conhecimento adquirido em sua atuação ostensiva, que a operacionalização do tráfico foi modificada, especialmente em razão dessa lacuna na Lei de Drogas. De acordo com os policiais milita-

res, os traficantes agora já circulam com menores quantidades de droga, justamente com o objetivo de que suas condutas sejam enquadradas no uso de entorpecentes, e não no tráfico.



## **A questão da Lei de Drogas**

A Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, alterou o antigo texto da Lei nº 6.368/1976, que até então regulamentava o assunto.

Assim, a lei brasileira de combate às drogas ilícitas foi modificada, visto que antes se punia com prisão a posse e a compra de entorpecentes para uso próprio. A nova lei, por sua vez, é mais tolerante em relação ao usuário, deixando o tema a cargo da área da saúde; nesse sentido, institui uma despenalização, pois embora o uso continue proibido, não há uma punição em termos de privação de liberdade para isso.

Pelo fato de a lei elencar critérios meramente formais para o enquadramento do indivíduo como usuário ou traficante, há uma lacuna peculiar que oferece aos delegados, promotores e magistrados imensa discricionariedade no que tange a essa distinção na prática. Perceba, a partir da análise dos artigos citados a seguir, que não há qualquer diferenciação efetiva entre uso e tráfico, o que gera, no exercício da atividade policial, os embates anteriormente mencionados.

### **Uso**

Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:

- I - advertência sobre os efeitos das drogas;
- II - prestação de serviços à comunidade;
- III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo.

### Tráfico

Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.

Considerando a diferença de ponto de vista entre policiais militares e civis, é possível identificar uma disputa pelo discurso sobre os fatos. De um lado, a Polícia Militar afirma que acompanhou e presenciou os acontecimentos tal como se deram na realidade; por outro lado, a Polícia Civil direciona críticas à Polícia Militar alegando “desconhecimento da lei”, referindo-se, inclusive aos procedimentos utilizados no momento da prisão, que, segundo ela, ocorrem não raramente em total dissonância às previsões legais e sem qualquer compromisso com os mandamentos constitucionais.



## **Discurso que alimenta o poder que alimenta o discurso**

Neste ponto, pretendemos analisar a relação entre poder e discurso, visando perceber mais detidamente as formas como são censurados determinados discursos e ideias no âmbito da (re)construção da verdade judicial. Segundo Foucault, no livro *A ordem do discurso*,

em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade (1996, p. 10-11).

O discurso costuma ter um caráter mobilizador e pode agir sobre a realidade tanto no sentido de reproduzir quanto no de questionar as relações de poder. Mais comumente, vemos o discurso que reafirma essas relações, uma vez que o poder pode censurar os discursos, impedindo que determinadas ideias venham à tona e permitindo apenas a manifestação daquelas que estão de acordo com as relações de poder instituídas em uma sociedade.

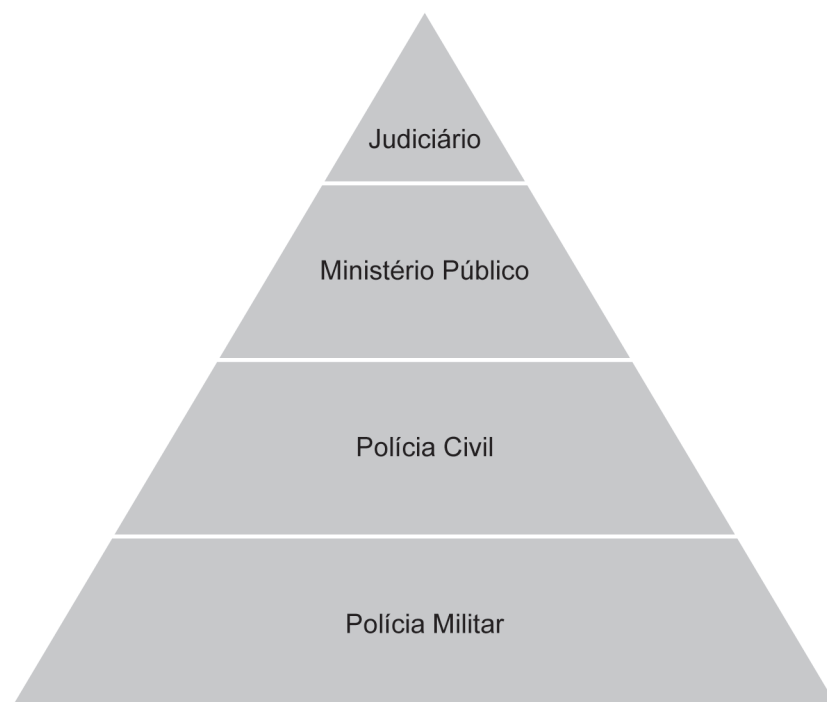
Neste caso, valemo-nos das lições do professor Roberto Kant de Lima (1995) para elucidar que a polícia brasileira é definida pelo sistema judicial como a executora da primeira etapa na busca pela hierarquização da verdade. Segundo o autor, essa hierarquização consiste em uma espécie de confronto entre as Polícias Civil e Militar e entre ambas e o Judiciário.

Isso porque haveria, em um primeiro momento, uma controvérsia entre a Polícia Civil e a Militar para definir a versão mais verdadeira dos fatos e, em um segundo momento, entre o Executivo e o Judiciário, porque, pela estrutura elitista do sistema judicial hierarquizado, a verdade acolhida pelo Poder Judiciário seria dotada de “mais verdade” do que aquela aduzida pela polícia.

Ora, tal disputa releva, em sua essência, a busca pelo poder sobre o discurso, quer no sentido de reproduzir o poder arraigado, quer no de impedir que ele seja enfraquecido.

Neste viés, estabelecendo-se uma escala de poder na forma de uma pirâmide, o discurso da Polícia Militar estaria na base, logo acima o

discurso da Polícia Civil, no meio o discurso proferido pelo Ministério Público e, ao cume, o discurso do Judiciário.



**Figura 3.1:** Hierarquia de poder sobre o discurso.

Entre os setores que compõem os degraus dessa pirâmide haveria, de igual modo, uma disputa institucional pelo discurso, de modo a expressar questionamento de poder, tal como relatado entre a Polícia Militar e a Civil quando da disputa pela tipificação; o mesmo ocorrerá entre a Polícia Civil e o Ministério Público – este se valerá também dos depoimentos policiais iniciais para tipificação da denúncia, requerendo ao juiz a condenação de acordo com a versão que mais lhe convenceu (civil ou militar); ao fim, o Poder Judiciário deliberará sobre qual verdade foi melhor construída para então, como exercício máximo de poder, decidir qual crime foi cometido pelo indivíduo levado a julgamento.

O fato de o Judiciário estar no topo dessa pirâmide guarda relação com o fato de a produção do direito estar diretamente relacionada ao saber dos “operadores do direito”, que aplicam o saber por eles particularizado, ou seja, conhecido apenas por eles (qual seja a lei), definindo o que é ou não verdade, por meio de um ato de natureza judicial: a sentença.



Essa questão passaria por um problema de apropriação do saber jurídico; para tanto, recorremos às lições de Roberto Kant de Lima (1995) que se utiliza de uma representação geográfica para tratar de dois sistemas:

1. Paralelepípedo: nesse sistema, a sociedade seria composta por diversos paralelepípedos e dentro de cada um haveria um consenso sobre regras e conhecimento de regras públicas. Todas as pessoas que estão dentro de um paralelepípedo conhecem as regras, porque o próprio conhecimento as protege da violação dessas regras, sendo o saber fundamental e dotado de valor igualitário, uma vez que todos precisam conhecer as regras.

2. Pirâmide: a pirâmide tem **estamentos** complementares, de modo que os direitos serão aplicados às pessoas diferentemente de acordo com o estamento ao qual pertencem. Nesse caso, o direito sempre será aplicado de cima para baixo, ou seja, as pessoas de baixo sempre observam o alto da pirâmide, sem que exista uma mobilidade dentro dela. O conhecimento sobre as regras é particularizado, mas a aplicação delas é feita de cima para baixo.

Ora, o sistema brasileiro, no que tange à aplicação do direito, certamente é o da pirâmide. A maior expressão disso revela-se nos cursos de Direito, uma vez que apenas aqueles que passam pelo curso conhecem e interpretam a lei ao caso concreto, de modo que aquele que detém esse conhecimento aplicará isso em relação ao que não o tem.

Se essas normas não emanam de consenso no todo, serão aplicadas de modo diferente nos diversos estamentos, o que acarretará uma interpretação diferenciada da norma em cada estamento.

### Estamento

No contexto de reflexão em que a estrutura de uma sociedade está baseada na forma de uma pirâmide, estamentos seriam os níveis que compõem essa pirâmide. Normalmente, o topo é ocupado pelas classes mais altas e a base pelas classes inferiores. Uma forte característica dessa estrutura social é a dificuldade de as pessoas transitarem entre os estamentos, tornando a ascensão social praticamente impossível.

## Um problema de raízes históricas

Logicamente esse problema guarda relação com a dificuldade de os ideais de igualdade jurídica serem adaptados em nosso país. Logo após a independência do Brasil, já no início de 1830, iniciou-se a elaboração de um código penal. Cumpre destacar que a escravidão só foi abolida em 1888, e o primeiro código civil, editado em 1916. Ora, no Brasil independente, a população era sujeito de Direito Penal, mas não era de Direito Civil.

Tal postura jurídica se reflete após a República e se propaga até hoje. Uma bela ilustração dessa postura é a “Oração aos moços”, de Rui Barbosa (tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na me-

dida em que se desigualam), que transforma a diferença encontrada na “natureza” em desigualdade social, reafirmando o tratamento jurídico (leia-se policial e judicial) desigual como regra da “igualdade jurídica à brasileira”. Em outras palavras, a regra é a desigualdade.

No Brasil, o saber jurídico é um saber particularizado, posto que aquele que não conhece as leis e suas interpretações ou não sabe como usar tal conhecimento não poderá participar das discussões que versem sobre Direito. Logo, podemos concluir que as pessoas que detêm um saber particularizado do Direito irão aplicá-lo de forma diversa aos terceiros estamentos.



Leia trecho da canção dos Engenheiros do Hawaii:

**Ninguém é igual a ninguém**

(Humberto Gessinger)

[...]

Há tanta gente pelas ruas  
Há tantas ruas e nenhuma é igual a outra  
(ninguém é igual a ninguém)  
Me espanta que tanta gente sinta  
(se é que sente) a mesma indiferença

[...]

Há palavras que nunca são ditas  
Há muitas vozes repetindo a mesma frase:  
(ninguém é igual a ninguém)  
Me espanta que tanta gente minta  
(descaradamente) a mesma mentira

Todos iguais  
Todos iguais  
Mas uns mais iguais que os outros

Para escutar a música e ler a letra completa, entre no *site*: <http://www.vagalume.com.br/engenheiros-do-hawaii/ninguem-ninguem.html>.

Para refletir...

- O que você acha que o cantor pretende dizer com a canção?
  - Você consegue identificar exemplos de desigualdade no seu dia a dia?
  - Você percebe desigualdade no âmbito de sua profissão?
- 

---

---

## **Atividade 2**

---

---

### *Atende ao objetivo 2*

Com base no que você observou até este ponto da aula e também nas suas experiências particulares, desenvolva um raciocínio capaz de explicar qual a relação existente entre a disputa pela verdade judicial e o que essa verdade representa.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

A resposta deve, preferencialmente, refletir a ideia inicial de que a apropriação do discurso representa poder, lembrando-se da máxima de que poder dentro do universo do Direito é expressão de prestígio e *status*. Por essa razão, o conhecimento jurídico é pertencente apenas aos operadores do direito, que, como nos casos criminais, embora não tenham qualquer relação com o fato, são as pessoas aptas e legítimas para construir uma verdade sobre o fato (por meio de uma sentença) em virtude de seu conhecimento sobre o Direito.

---

---

---

## Presunção de verdade

O agente público quando em serviço e atuando estritamente em função de seu cargo estará amparado pelas normas regentes da atividade pública, de modo que os atos praticados por ele, sejam escritos ou verbais, presumem-se verdadeiros.

Essa regra vale para todos os âmbitos no qual atua o Estado por meio de órgãos e pessoas que o representam. Ora, o Estado não pode deixar de prestar serviços à comunidade, de modo que a própria evolução do Estado justifica a necessidade das relações sociais serem disciplinadas, seja com o objetivo de proporcionar segurança aos indivíduos preservando a ordem pública, seja de atender outras demandas da sociedade.

Por exemplo, uma multa prescrita por um agente de trânsito presume-se verdadeira e pode ser executada de pronto. Um atestado médico, de igual modo, presume-se verdadeiro. O mesmo ocorre com documentos expedidos e/ou assinados pelos funcionários de cartórios de notas e assim por diante. Ou seja, em regra, qualquer ato de natureza administrativa, independente de seu tipo ou categoria, tem como um de seus fundamentos a presunção de veracidade. Isso se faz necessário visando ao bom convívio em sociedade por razões de fácil compreensão. Se não pudéssemos ter confiança nos documentos e atos praticados pela própria administração pública (o Estado representado pelos mais diversos setores), viveríamos em constante estado de insegurança nas relações mais comuns do cotidiano.

No entanto, apesar do pressuposto da presunção de veracidade, ouvem-se constantes reclamações advindas da Polícia Militar no sentido de que os atos dos policiais que trabalham em controle ostensivo não são presumidos verdadeiros, mas, em regra, presumidos errados, ou minimamente suspeitos, por assim dizer.

Certa vez um policial militar relatou que evitava dar flagrante “no turno dele” porque muitos problemas giravam em torno disso, principalmente o fato de ter que ir a juízo depor sobre o ocorrido:

[...] a gente perde um dia de folga pra ir lá depor e o juiz fica tentando fazer a gente se contradizer, procurando diferença entre o que a gente tá falando e o que foi escrito no dia que o flagrante foi lavrado. Além de o vagabundo ser solto, ainda corre o risco de ir você preso porque ele acha que você tá prestando falso testemunho. Evito ao máximo dar flagrante, eles já acham que a gente tá errado.

Sobre o mesmo assunto outro policial militar comentou:

eu não consigo entender muito bem essa lógica da gente ter que prender, fazer registro e ainda ter que ir depor depois. Isso na minha cabeça representa menos efetivo na rua; enquanto a gente fica envolvido em resolver essas questões burocráticas e passa por vários interrogatórios (na delegacia ou na Justiça), a nossa função ostensiva, que é o objetivo maior, não está sendo cumprida. Já passei seis horas dentro de uma delegacia fazendo registro, seis horas pra prender um vagabundo por desacato, melhor pegar uma grana por fora e ir pra casa mais cedo. Se eu pudesse prender o sujeito, escrever eu mesmo o que aconteceu e nunca mais ter que ver a cara dele ficava mais fácil eu fazer meu trabalho.

Ora, o que podemos observar desse contraste é que, embora a Polícia Militar integre o quadro de servidores da administração pública, seus atos são tratados diferentemente do que a regra estabelece para os atos dos demais servidores públicos.

Nesse sentido, Roberto Kant de Lima (1995) fala em uma ordem constitucional igualitária, que é aplicada de maneira hierárquica dentro do sistema judicial, uma vez que diferentes tratamentos legais são dispensados às situações semelhantes, dependendo da situação profissional ou social do indivíduo.

Tal quadro leva-nos a uma reflexão: afinal, por que os testemunhos dos policiais militares ingressam no Judiciário sem a prerrogativa da presunção de veracidade, regra comum aos atos praticados por agentes atuantes em nome do Estado?

Cabe ressaltar que, a partir desse ponto, não há qualquer pretensão de apresentarmos uma resposta fechada para a questão, mas levantar situações que possam levar à compreensão desse fenômeno.

## **Mas por que essa desconfiança?**

Em primeiro lugar, não é novidade observar que a violência policial é uma prática corriqueira da sociedade, prática tão comum que deveria ser denominada ética policial (LIMA, 2013). Também não é novidade que, em regra, tais atuações violentas são direcionadas às pessoas tidas como perigosas, perturbadoras da ordem pública e classificadas como inimigas da sociedade.

Boa parte desses atos pode permanecer impune, salvo quando ganha grande repercussão midiática, como foi o caso dos policiais que apareceram no *Fantástico* (domingo, em horário nobre) executando menores no alto do morro do Sumaré, no Rio de Janeiro. Ora, nesses casos a punição chega, sim, mas não pelo fato em si, e sim pelo fato de terem sido *pegos* naquela situação.

Predomina na sociedade a imagem de uma polícia violenta, o que se reflete também nas decisões tomadas pelo Judiciário quando há a figura de um policial militar envolvido numa ocorrência.



Fernando Frazão

**Figura 3.2:** Jornalista sendo coibido por policiais na cobertura de manifestação em julho 2014.

Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/foto/2014-06/manifestantes-no-rio-caminham-contr-copa?id=921343>

Em segundo lugar, essa cultura de tradição inquisitorial (baseada no inquérito policial e procedimentos escritos) favorece abusos e arbitrariedades. Isso porque, na prática, a prova testemunhal e a confissão do acusado possuem grande peso, o que certamente incentiva mais práticas de tortura por parte dos policiais (cabe ressaltar que a categoria policial foi utilizada aqui em sentido geral, em referência tanto a policiais civis quanto militares), as quais raramente são investigadas ou punidas. Essa dinâmica tende a ser interrompida apenas quando há um apelo, principalmente, de natureza midiática.

O uso da força e as práticas denominadas abusivas podem ser atrelados, em um primeiro momento, ao despreparo ético, técnico e legal das polícias. Ademais, há ainda a questão do *ineficientismo do sistema penal*, propagado pelo país, o que tornaria a violência policial uma virtude,

sendo a morte uma expressão da própria cultura policial, que se percebe fazendo a verdadeira justiça, uma vez que o policial acompanhou os fatos e se reconhece nas reais condições de aplicar a pena.

Neste ponto, os métodos desenvolvidos pela Força Nacional, dotados de lógica militar de confronto e eliminação do inimigo, são utilizados na formação das polícias militares no Brasil, principalmente das equipes especiais, como é o caso relatado no filme *Tropa de elite* (TISCORNIA, 2009). Tal doutrina demonstrada no filme – e aclamada pela sociedade a ponto de o capitão Nascimento ser considerado um herói – revela a doutrina que passou a servir de referência para o policiamento.

A política de confronto identifica o criminoso (ou o possível criminoso, o suspeito) como um inimigo. Dentro da lógica militar, todos aqueles que tenham relações com o inimigo também passam a ser considerados como tal. Assim, a política de confronto produz uma grande escala de morte de pessoas (policiais, bandidos e terceiros), o que representa um grande custo social que não consegue apresentar resultado significativo na redução da criminalidade, encobrindo uma prática de extermínio que seleciona o inimigo militar a ser eliminado previamente, nas bases do próprio sistema.



**Figura 3.3:** Charge ironizando as práticas policiais no âmbito das UPPs.

Fonte: <http://www.pdt.org.br/juventude/wp-content/uploads/2012/07/charge1.jpg>

Dentro da própria instituição policial há desigualdade que decorre, verdadeiramente, da própria posição do sujeito na hierarquia da carreira, e não em razão de responsabilidade pessoal decorrente da função. Na

Polícia Militar, há duas entradas na profissão: uma para oficiais e outra para praças, que dificilmente chegam aos postos mais altos do oficialato. Na Polícia Judiciária, há várias carreiras, mas a principal distinção de ordem salarial se verifica entre delegados, que, embora servidores do Poder Executivo, objetivam ver suas carreiras como próprias do Judiciário.

Outra evidência que aponta para ênfase nos modelos repressivos de controle social por parte da polícia seria o tipo de formação institucional recebida pelos policiais civis e militares: de caráter repressivo, dogmático e instrucional. Essa formação centrada na obediência aos rígidos cânones da lei e da hierarquia entre os postos revela-se distanciada daquela necessária ao bom desempenho das funções policiais que consistem em tomar decisões em tempo real, autônomas e independentes, sujeita à responsabilização posterior.

Aparentemente, há um comportamento contraditório e ambíguo por parte da corporação policial e das autoridades públicas, bem como da sociedade em si. Enquanto parte da sociedade deseja o cumprimento da lei, essa mesma sociedade espera que a instituição policial se comporte de forma violenta e arbitrária. Por outro lado, a polícia também pretende mostrar uma imagem positiva, almejando a aprovação de sua atuação, sendo respeitada e percebida como protetora da lei e da justiça, porém, ao mesmo tempo, fortalece sua imagem social negativa ao deixar de promover a segurança e agir de forma corrupta, violenta e ilegal.

#### ===== **Atividade 4** =====

##### *Atende ao objetivo 4*

Voltando para o caso apresentado no início da aula, reflita sobre a importância do princípio da presunção de inocência do acusado e presunção de veracidade do agente público, apresentando argumentos coerentes para que ambos sejam levados em consideração pelo julgador.

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

O princípio da presunção de inocência do suspeito é o princípio mais importante em sede de Direito Processual Penal; por esse pressuposto, quem acusa é que tem a incumbência de provar aquilo que alega, não podendo tal ônus ser transferido ao suspeito. Nesses termos, o acusado não deve provar sua inocência, cabe ao acusador provar a culpa daquele que pretende punir. Ocorre que, quando o depoimento de um agente público passa a ser dotado de presunção de veracidade, o ônus probatório se inverte, de modo que o acusado passa a ter a missão de provar sua inocência. Dessa forma, o pressuposto de presunção de inocência é deturpado. Para garantir o mínimo de segurança nas relações, o Estado escolheu agentes para desempenhar suas atribuições, de modo que, efetivamente, os personagens que o representam devem ter suas percepções consideradas, uma vez que, ao menos em tese, seriam imparciais em seus atos. O ideal de fato seria ponderar sobre a parcialidade de tais provas a partir do contexto da situação narrada e dos demais elementos probatórios envolvidos.

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Atividade 5**

#### ***Atende ao objetivo 3***

Procure em jornais e/ou na internet uma reportagem sobre a atuação da Polícia Militar dissociada de sua função legal. Procure observar o discurso construído pela mídia sobre a atuação, em seguida, reflita sobre as práticas policiais de modo a responder o questionamento inicial proposto por esta unidade, qual seja, por quais motivos o discurso da Polícia Militar recebe conotação distinta ao dos demais servidores públicos.

[illegible]**Resposta comentada**

Não há uma resposta fechada nesse caso. A intenção é principalmente que você reflita sobre as práticas policiais e chegue às suas próprias conclusões, especialmente no que se refere aos motivos que levam os agentes policiais a agir de determinada forma.

## Conclusão

Esperamos que, a partir da leitura do conteúdo desta aula, bem como do desenvolvimento dos exercícios propostos, você seja capaz perceber as complexidades que envolvem a recepção da verdade policial no âmbito da construção de verdade judicial. Por isso, procuramos até esse ponto aguçar sua sensibilidade para a forma como os discursos da Polícia Militar são inseridos nesse processo, objetivando, primordialmente, a partir das reflexões, uma transformação da sua postura como profissional de segurança pública no desenvolvimento de suas atribuições que possam interferir, de algum modo, na (re)construção da verdade judicial.

## ***Atividade final***

Valendo-se daquilo que estudamos até aqui, analise de forma crítica a fábula a seguir, apresentada por meio de piada.

Certa vez houve uma disputa entre as polícias inglesa, norte-americana e brasileira. A prova era a seguinte: um coelho era solto no meio da mata e o grupo de policiais que capturasse e trouxesse o coelho em menos tempo era o vencedor. Inicia-se a disputa com os ingleses, representados pela Scotland Yard. Após 40 minutos, voltam trazendo o animal. Em seguida, o coelho é novamente solto. Após um tempo, os norte-americanos, representados por um esquadrão da Swat, embrenham-se no mato atrás da lebre saltitante. Voltaram em 35 minutos, superando, assim, os ingleses. Chegou então a hora dos brasileiros que, neste caso, eram representados pela Polícia Militar do Rio de Janeiro. Em apenas 5 minutos, voltaram, não com um coelho, mas com um gambá. Os organizadores do certame então contestam o resultado, quando o próprio animal se adianta em esclarecer: “Eu sou um coelho! Eu sou um coelho!”

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

### Resposta comentada

Essa fábula tem o intuito de ironizar, de forma bem humorada, as arbitrariedades cometidas por policiais no intuito de obter a verdade. Em forma de piada, a história critica as consequências de tais arbitrariedades.

des no processo de construção de verdade. Na busca pela elucidação de determinado fato criminoso, percebe-se, em última instância, que tanto o discurso daquele que prende (executa a prisão por ter acompanhado o desenrolar dos fatos) quanto o discurso que efetivamente vale (a decisão judicial) resultam de um processo de (re)construção da verdade, no qual, muitas vezes, gambás são transformados em coelhos.

---

---

---

## Resumo

Esta aula pretendeu examinar como o discurso da Polícia Militar ingressa no sistema judiciário e é por ele recepcionado. Para tanto, você primeiramente observou que toda verdade deve ser compreendida como uma construção e, no caso da verdade judiciária, como um processo de (re)construção de fatos, uma vez que emergirá do processo uma elucidação dos fatos tais como ocorreram, e nunca uma reprodução da realidade, apenas sua projeção.

Em seguida, você pôde, em linhas gerais, acompanhar a dinâmica de ingresso do fato criminoso no mundo jurídico. Nesta seção, foi possível constatar que há dificuldades já nos primeiros momentos em que o fato ganha contornos judiciais, em razão das divergências existentes entre as Polícias Militar e Civil. Esse é ponto de partida para esclarecer que a disputa pelo discurso dos fatos é, na realidade, uma disputa por poder.

A partir desse ponto, passamos à análise da relação entre poder e discurso, percebendo que o poder visa, por um lado, censurar discursos e, por outro, reproduzir o próprio poder. Para deixar clara tal relação, evidenciamos que a decisão judicial pode ser compreendida como a última instância de poder, uma vez que o discurso por ela produzido por meio de sentença estabelecerá a verdade reconstruída com valor real, visto que a verdade do Judiciário tem valor superior à verdade das polícias. Essa relação de poder do Judiciário com a verdade refere-se diretamente ao domínio do discurso jurídico, consequência do saber particularizado do Direito no Brasil.

Por fim, procuramos de forma reflexiva compreender as razões pela qual o discurso da Polícia Militar é recebido pelo Judiciário, em regra, sem a presunção de veracidade peculiar aos atos dos demais servidores públi-

cos que representam o Estado. A análise perpassa pelas arbitrariedades cometidas pela Polícia Militar no exercício de suas funções ostensivas, bem como pela visão que a própria sociedade construiu de tais práticas, a partir da projeção midiática, principalmente.

## **Informações sobre a próxima aula**

Na próxima aula, estudaremos questões que envolvem a disputa pelo poder de formar identidades, a partir de uma análise da relação entre Direito e Psiquiatria no que concerne a usuários de drogas e pessoas com patologias mentais.

Até lá!

## **Leituras recomendadas**

LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas*: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 549-580, out./dez. 2013.

TISCORNIA, Sofia. Vida de policiais, códigos morales y derechos humanos: a propósito de los filmes *Tropa de Elite* y *El Bonaerense*. In: \_\_\_\_; LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucia (Org.). *Burocracias penales, administración institucional de conflictos y ciudadanía: experiencia comparada entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia, 2009. p. 11-25.



# Aula 4

Discursos de poder na Polícia Civil do Rio de Janeiro: a fiança e o preço da liberdade

*Marcus José da Silva Cardinelli*

## Metas

Explicitar os discursos de poder vigentes na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), através de descrições de suas práticas cotidianas e do que falam acerca dessas práticas. Apresentar o uso das fianças criminais na delegacia como um dos instrumentos comuns, através do qual o delegado de polícia exerce seu poder.

## Objetivos

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

1. compreender que, para além de definições sociológicas de poder, os atores das mais diversas instituições sociais podem emprestar diferentes significados à categoria “poder”;
2. identificar as diferentes práticas policiais que podem estar sendo informadas pelas representações de poder vigentes na PCERJ;
3. refletir sobre como as fianças criminais são utilizadas como instrumentos de poder.



## A Antropologia Social e a compreensão de universos empíricos e de categorias jurídicas



**Figura 4.1:** Prédio histórico da Polícia Civil do Rio de Janeiro (1910).

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Museu\\_da\\_Pol%C3%ADcia\\_Civil\\_-\\_Rio\\_de\\_Janeiro.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Museu_da_Pol%C3%ADcia_Civil_-_Rio_de_Janeiro.jpg)

Já vimos na Aula 3 que existe uma disputa pelo discurso e definição da verdade judiciária. Veremos nesta aula como as representações de poder são construídas nas delegacias da PCERJ, especialmente por seus delegados. Geralmente, eles exercitam esse poder através da interpretação/classificação de determinado fato dentro de certas categorias jurídicas, por exemplo, como já mencionado, reduzindo o fato ocorrido a termo. Não pretendemos pensar na polícia como algo padronizado, sem diferenças quanto a suas práticas. Tampouco podemos imaginar que o descrito aqui é a regra de todas as delegacias. Iremos, apenas, explicitar a existência de certas práticas e representações nessa instituição. Desse modo, podemos compreender melhor os diversos pontos de vista sobre o poder e como isso impacta nas relações dentro da delegacia e nas interações dos policiais civis com as outras pessoas e instituições.

Esta aula foi baseada em uma etnografia, que tem como objeto as práticas da fiança e as representações que estão envolvidas quando em seu arbitramento nas delegacias da PCERJ. Dessa forma, busquei contribuir na compreensão da chamada “ética policial”.

Diversas entrevistas foram feitas visando à compreensão da prática de fiança. Também pude, em distintas ocasiões, presenciar, junto ao delegado de polícia, o momento da decisão e compreender como ele a justificava. Observei, ainda quanto a meu objeto, que grande parte das fianças arbitradas, conforme a percepção dos policiais, são referentes a crimes como a receptação, a violência doméstica, os delitos de trânsito e o furto. Os delegados dizem que mais da metade das fianças arbitradas não são pagas, e isso se dá, especialmente, nesse último crime.

Juízes, promotores de justiça e defensores públicos me descreveram, em outra pesquisa, que a fiança, no sistema pós-Lei 12.403/2011, era aplicada principalmente em sede policial. Na esfera judiciária são aplicadas, principalmente, outras medidas como alternativas à prisão provisória. Os juízes salientam que apresenta maior eficácia o comparecimento periódico em cartório, devido à maior possibilidade de controle.

Esta aula foi produzida a partir de uma etnografia desenvolvida sob o ponto de vista da Antropologia Social. A Antropologia, diferentemente do Direito, propõe um ponto de vista relativizador acerca dos objetos que investiga. Grande parte dos atores do direito tem o costume de naturalizar suas práticas e não construir reflexões sobre as representações que as informam. A tarefa de quem se propõe a fazer uma Antropologia do Direito, dessa forma, é promover descrições das práticas desses universos empíricos e compreender o que seus atores fazem e o que eles dizem sobre a razão de fazerem isso.

“Que diabos eles acham que estão fazendo?”  
(GEERTZ, 2012b, p. 62).

Aquele que se propõe a pensar no direito, não por dentro de seus dogmas e discursos legitimadores, mas por fora, observando-o como objeto, faz um exercício contínuo de investigações em suas instituições, de estranhamento de suas práticas. Mesmo que, em um primeiro momento, pareça que a leitura da doutrina jurídica seja irrelevante para essa tarefa, ela é um símbolo dos múltiplos discursos que brigam pela autoridade nesse campo. É uma referência usada tanto nas decisões dos tribunais quanto nas práticas cotidianas dos demais atores judiciários. Além disso, é sobre ela que os estudantes universitários de direito fazem seus estudos, construindo, dessa forma, uma prática de reprodução de determinadas verdades que sempre estão em busca de legitimar sua

autoridade. Uma pesquisa que se proponha a compreender uma instituição jurídica, nesse sentido, busca os sentidos das práticas observadas, mas também dos discursos que são construídos, tanto pelos atores judiciários quanto pela doutrina, para justificar essas práticas.

Recordo que durante minha prática como advogado, anterior a minha carreira como antropólogo, sempre percebi um descolamento da teoria jurídica que eu conhecia com a prática dos tribunais. É comum, nesse sentido, que os chamados operadores do direito não consigam compreender suas práticas para além da normatividade. Um exercício inverso, no qual se busca compreender os significados da regra e sua esquizofrenia no que tange ao observado na realidade empírica, é algo bastante raro nos discursos jurídicos, sendo até repudiado por alguns estudiosos que se intitulam “positivistas” ou “legalistas”.

Pensando a Antropologia do Direito, Geertz, em seu ensaio “Fatos e leis em uma perspectiva comparada”, diz que tanto o Direito quanto a Antropologia funcionam à luz do saber local (GEERTZ, 2012b, p. 169). A parte jurídica do mundo não é simplesmente um conjunto de normas, regulamentos, princípios e valores limitados, mas parte de uma maneira específica de imaginar a realidade. Defendendo a investigação das bases culturais do direito, a comparação antropológica se dá no entendimento dos diversos sentidos de justiça, chamados por ele de “sensibilidades jurídicas”.

Gostaria que você tivesse atenção nos diversos significados da palavra “direito” nesta aula. Em certos momentos, foi tomada como o direito conforme descrito na lei positivada. Em outros, como a interpretação que é dada a esse texto. Pode ser pensada como uma cátedra acadêmica. Ainda, como o conjunto de normas formais e informais que vigem dentro de determinado grupo social, pautando suas ações e relações. “Ter direito” pode significar possuir a faculdade de praticar ou não algum ato; ou ser sujeito passivo da obrigação (ação ou omissão) de alguém ou de alguma instituição.

As técnicas que elegi para a produção da etnografia foram a observação direta em uma delegacia de Polícia Civil na cidade do Rio de Janeiro (que teve oito meses de duração – de novembro de 2013 até junho de 2014); entrevistas abertas com delegados de polícia que atuavam nessa e em outras delegacias; pesquisa de casos envolvendo o tema na internet; pesquisa na bibliografia no direito. Usei também notas de campo produzidas no contexto de outras pesquisas qualitativas que tangenciam esse objeto.

## A Polícia Civil do Rio de Janeiro e suas representações de poder



**Figura 4.2:** Bandeira da Polícia Civil do Rio de Janeiro.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bandeira\\_da\\_Pol%C3%ADcia\\_Civil\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro.JPG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bandeira_da_Pol%C3%ADcia_Civil_do_Rio_de_Janeiro.JPG)

No Brasil, como descreve o sociólogo Luís Flávio Saporì (2007), as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas entre duas instituições: a Polícia Militar e a Polícia Civil, respectivamente. Essa divisão não possui precedentes nos demais países ocidentais e foi institucionalizada durante a ditadura militar. Ambas estão vinculadas aos poderes executivos estaduais, de forma que cada Estado-membro, inclusive o Distrito Federal, tem sua Polícia Civil e sua Polícia Militar. No nível federal, existe ainda a Polícia Federal, responsável pela investigação de crimes de competência da União e a Polícia Rodoviária Federal, responsável pela fiscalização das rodovias federais. (SAPORI, 2007, p. 52).

Gostaria de destacar, contudo, que essa divisão de atividades, na prática, não é tão clara assim. A Polícia Civil, em algumas circunstâncias, exerce atividades ostensivas. Isso se dá devido a uma iniciativa de política pública. No momento em que escrevi esse conteúdo, a Polícia Civil do Rio de Janeiro, por determinação do chefe de polícia, estava realizando atividades ostensivas, mediante patrulhas organizadas por áreas. Essa função é remunerada mediante regime adicional de serviços (RAS). Nesse mesmo sentido, os atores, principalmente os da Polícia Militar, questionam a existência de um corpo treinado para intervenções na

estrutura da Polícia Civil, que, por sua vez, exerce atividades investigativas, através de seu setor de inteligência, os chamados “P2”. Dessa forma, observo que as atividades policiais no Brasil não são tão delimitadas entre investigativa e ostensiva quanto parecem ser à primeira vista.



**Figuras 4.3:** Brasão da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core)

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Coordenadoria\\_de\\_Recursos\\_Especiais](http://pt.wikipedia.org/wiki/Coordenadoria_de_Recursos_Especiais)



Fátima Rodrigues

**Figuras 4.4:** Blindado da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core). Brasão e blindado da Core contribuem para o imaginário construído sobre esse departamento de polícia especializada. Uma manifestação desse imaginário é a quantidade de vídeos exaltando a ação da Core no YouTube.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Coordenadoria\\_de\\_Recursos\\_Especiais](http://pt.wikipedia.org/wiki/Coordenadoria_de_Recursos_Especiais)

A Polícia Militar deve fazer o registro de qualquer crime na Polícia Civil, a quem cabe verificar se há fundamento na notícia e buscar indícios

## Justa causa

Fundamento para a instauração do processo penal. É aquilo que o juiz vai avaliar, decidindo se recebe ou não a denúncia. Ela pressupõe a prática de um fato criminoso e é composta da prova da materialidade e dos indícios suficientes de autoria.

## Poder discricionário

Poder que se dá, em tese, através dos critérios de conveniência e de oportunidade. Ocorre que, no discurso nativo, a ideia de poder discricionário é relacionada com a liberdade de decisão que os atores policiais se representam como tendo, por força de lei. Destaco que essa mesma lei é constantemente interpretada, reinterpretada e, até mesmo, desconsiderada na rotina de trabalho de algumas delegacias.

de autoria e da materialidade do crime. Esse trabalho se consubstancia em um documento chamado inquérito policial. O inquérito policial é remetido ao Ministério Público (MP), cuja atribuição é analisar as informações coletadas pelos policiais civis e decidir se há ou não a **justa causa**, ou seja, elementos que permitam propor a denúncia. O suposto autor do fato, caso o MP proponha a denúncia e ela seja recebida pelo juiz, passa a ser chamado de réu. Nesse momento tem início o processo.

É importante prestarmos atenção que, dependendo do tipo de crime, há procedimentos diferentes, tanto no que tange à fase policial quanto à fase judicial. No caso de crimes cuja pena máxima não supera dois anos, normalmente se lavra o termo circunstanciado na delegacia e, no mesmo ato, é marcada uma data para as partes comparecerem ao Juizado Especial Criminal. Nessa fase inicia-se a composição civil de danos e de transação penal e, apenas na situação de não haver acordo, o caso segue para um julgamento comum.

A Polícia Civil, dessa forma, é um órgão do poder executivo que exerce suas atividades fazendo uso de um **poder discricionário**. É conhecida também como Polícia Judiciária, pois tem a função de produzir um documento escrito que sirva como base para a instauração do processo penal. Sua função, dessa forma, é primeiramente investigativa. O inquérito policial é o principal produto de sua atuação. Gostaria de destacar aqui que o inquérito policial pode ser iniciado através do auto de prisão em flagrante ou da portaria – ambos atos do delegado de polícia.

Como Roberto Kant de Lima, podemos pensar que o estudo das práticas policiais e de seus sistemas de significação constitui um lugar privilegiado para entender nossa cultura jurídico-política (LIMA, 2011, p. 52). Nesse sentido, uma característica que chama atenção nessas práticas é a presença do direito durante toda a atividade da delegacia.

É comum que os inspetores de polícia entrem na sala do delegado adjunto para perguntar ou confirmar qual enquadramento legal deve ser dado para a conduta criminosa do suposto autor do fato. Como você viu na Aula 3, essa verdade sobre o fato ocorrido passa por diversos atores antes de seguir para o juiz tomar alguma decisão – como, por exemplo, uma prisão preventiva – ou o Ministério Público decidir sobre a acusação.

No caso de uma prisão em flagrante, geralmente o condutor é um policial militar. Ele leva o preso para a delegacia competente a fim de lavrar a prisão em flagrante. Essa atribuição está relacionada com o local

do fato em que o delito foi cometido. O policial militar entrega o preso para o policial civil que irá lavrar o flagrante.

Após esse momento, se inicia um procedimento no qual o condutor, uma testemunha – que, na maior parte dos casos é outro policial militar – e, muitas vezes, a vítima são ouvidos. O policial faz uma narrativa sobre os fatos. Esse relato é reduzido a termo no sistema informatizado da Delegacia Legal. Após isso, o inspetor responsável pelo ato, leva o auto para o delegado de polícia. Muitas vezes, antes disso, o inspetor vai até o delegado, fala brevemente sobre o ocorrido e pergunta qual o artigo da legislação penal em que deve enquadrar o suposto autor do fato. O delegado responde, assim, qual crime o preso cometeu. No entanto, durante o trabalho de campo, presenciei ocasiões em que o inspetor levava ao delegado determinado auto de prisão em flagrante (APF). Quando a autoridade policial o lia, dizia que estava tudo errado e que o **crime cometido** não era aquele.

Em uma dada delegacia na qual realizei trabalho de campo, um inspetor, certa vez, estava lavrando um registro de ocorrência. No entanto, ele o estava fazendo na matrícula e senha de outro inspetor. Este, ao observar aquilo, reclamou que estavam, de novo, usando sua matrícula e foi ler do que se tratava. No meio da leitura, espantou-se e protestou: “Usaram minha senha e ainda colocaram no crime errado. Assim vão me queimar, inclusive com o delegado. Eu sei Direito. Como eu fico se acham que eu estou colocando no artigo errado?”.

O conhecimento e, especialmente, a formação em Direito na Polícia Civil costuma ser produtor de certa hierarquia. O delegado, além de ser detentor da imagem de autoridade, é aquele que sabe o Direito. Apenas sua interpretação pode interpor fatos e leis, como diz Geertz (2012b). Apenas ele, naquele espaço, tem o poder de dizer o direito. Os demais, que não são delegados, não possuem nem esse saber nem esse poder. Por outro lado, os inspetores que conhecem e são bacharéis em Direito, se comportam sempre falando disso como símbolo de *status*. Em regra, têm pretensões de se tornarem delegados de polícia.

Pude presenciar, em certo dia, a discussão de um policial militar e de um policial civil. Essa discussão girava em torno da decisão de enquadrar o fato como uso ou como tráfico de drogas, o que é bastante comum, como já foi dito na Aula 3. O policial militar dizia que os dois presos haviam sido encontrados próximos a uma favela e que, apesar da pequena quantidade de droga de ambos, um deles estava com dinheiro “trocado” demais. O policial civil acreditava se tratar apenas de uso de

### Crime cometido

Para que alguma conduta seja considerada crime, ela deve estar abstratamente prevista em uma lei. É o princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal.

drogas, pois a quantidade de maconha era pequena demais. O inspetor foi até o delegado. Enquanto isso, fiquei com o policial militar. Ele dizia que o inspetor estava duvidando da palavra dele e não sabia qual era a realidade das coisas. Quando voltou, o inspetor narrou que o delegado mandou que ele colocasse no tráfico e deixasse os dois presos, pois ia ver se algum deles confessava. Isso já que, provavelmente, tinha mais droga escondida em algum lugar por perto. Era como se o delegado enxergasse mais longe ou, pelo menos, tivesse a autoridade para especular. Essa descrição demonstra os conflitos estabelecidos na produção da versão da verdade que era construída e reduzida a termo. É nesse sentido que Roberto Kant de Lima aponta que a “ética policial” informa um sistema que estimula a competição entre as fontes para uma melhor verdade. A decisão para essa verdade costuma tornar-se uma questão de autoridade. As Polícias Civil e Militar, nesse sentido, confrontam-se reciprocamente na competição pela versão “mais verdadeira dos fatos”. Isso costuma ser explicitado nos momentos em que a prisão captura vai ser lavrada em um auto de prisão em flagrante na delegacia (LIMA, 1995, p. 66).

Os conflitos entre policiais militares e policiais civis eram frequentes na medida em que a capacidade de interpretar um fato como sendo crime ou não era disputada entre os atores das instituições. Os policiais militares criticavam os policiais civis por não registrarem corretamente os flagrantes. Estes, por sua vez, acusavam aqueles de não conhecer o direito. Esse desconhecimento da norma jurídica fazia com que as prisões fossem feitas desnecessariamente. Além disso, os inspetores acusavam os policiais militares de forjarem flagrantes para conseguir vantagens pessoais. De acordo com relatos, os policiais militares recebiam uma bonificação de folgas que estava relacionada a sua produtividade, ou seja, ao número de flagrantes que realizavam. Nessa direção, ouvi policiais militares reclamando com policiais civis que estes estavam “atrasando o lado” daqueles. Esse conflito se dava em contextos nos quais o inspetor não queria lavrar o flagrante por entender que o fato não era crime ou que a autoria não estava comprovada. Roberto Kant de Lima (1995, p. 51) observa que há um ressentimento entre a Polícia Civil e a Polícia Militar por conta da redução da autonomia da PCERJ para negociar a aplicação de sua ética. Isso se deu após uma mais clara distribuição das funções repressiva e preventiva entre as polícias.

A partir desses relatos, podemos interpretar que na Polícia Civil a diversidade de descrições e de interpretações sobre os fatos são usadas para justificar certas finalidades. A partir de uma ideia de se “fazer jus-



tiça”, algo que os inspetores e delegados dizem muito, se interpreta, se reinterpreta ou até mesmo se desconsidera o direito legal.

Alguns delegados costumam explicitar sobre suas funções que “O delegado tem um poder imenso!”; “É o delegado que diz quem está preso e quem está solto”; “É quem tira a liberdade por qualquer crime, perturbação ou desacato”; “Aplico fiança alta; coloco furto ou roubo como eu quiser; qualquer trombada que seria furto com destreza, eu arrumo um roubo qualificado; prendo por resistência ou desacato; coloco no tráfico em vez de no uso.”

Dessa forma, eles também dizem que primeiro se decide, depois se constrói a interpretação jurídica adequada para o fato. É nesse sentido que podemos refletir como a interpretação do delegado de polícia se constitui em um poder. Ele pode decidir, naquele momento, se irá classificar como um crime mais leve ou um crime mais grave. É o exemplo do uso e do tráfico de drogas. Exemplo, também, do furto e do roubo. O impacto de uma decisão como essa não é pequeno. No caso do uso e do tráfico, além da disparidade das penas, isso promove um procedimento mais complexo e, na prática, uma prisão provisória. Essa decisão está diretamente relacionada com a escolha de manter alguém ali no cárcere ou soltá-lo.

Sobre esse assunto, Roberto Kant de Lima fala que o tratamento dispensado vai depender do *status* social de cada pessoa. Ao exercer suas funções, a polícia não atua simplesmente como agente do sistema judicial, identificando os fatos criminosos previstos pela lei. A polícia “prevê” os fatos delituosos por meio de suposições relativas ao caráter do delinquente (estereótipos) (LIMA, 1995, p. 8).

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

### *Atende aos objetivos 1 e 2*

Descreva como o conceito de poder é construído por alguns delegados da Polícia Civil.

---



---



---



---



---



---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

É importante que você perceba que o poder, para alguns delegados de polícia, está associado à margem de ação que ele acredita possuir, devido a sua posição, para tomar decisões que influenciem o destino das pessoas, especialmente daquelas que se tornam “clientes” da atividade policial. Essa influência que eles acreditam possuir está relacionada a uma ideia de promover punições para aqueles que eles classificam como “perigosos”. Com uma justificativa de “fazer justiça”, interpretam fatos e os descrevem em termos do direito, de forma que a finalidade punitiva possa ser alcançada. Entre os instrumentos para isso estão a decisão sobre em qual crime será classificada a infração (ex.: tráfico ou uso de drogas), e a decisão quanto ao arbitramento de altas fianças. Essa margem de ação é justificada, por certos delegados, como um poder discricionário conferido a eles pela lei.

---

---

---

---

### **O caso das fianças criminais: a liberdade é uma mercadoria?**

Para melhor compreensão acerca dos significados das fianças criminais, é relevante a leitura de dois trechos de entrevistas que tratam desse assunto: um com certo juiz de direito do Rio de Janeiro, outro com determinado delegado de polícia do Rio de Janeiro. Esse material foi produzido entre 2012 e 2014.

Eu não converso nem sobre isso. Isso é um assunto que eu nem converso. Porque acontece o seguinte, numa população que 40% dessa população está abaixo da linha da miséria, e se você olhar a população carcerária hoje, quem cumpre pena no Brasil é pobre. Ou eu estou enganado(a)? Ou as estatísticas não provam isso? Você vai mandar essa população pagar fiança? Quando você tem crimes que envolvem pessoas com alto poder aquisitivo, as multas são altíssimas. Se a gente olhar a nossa população carcerária que efetivamente cumpre pena aqui no Brasil, essas pessoas estão entre a classe média baixa, a pobre, e pessoas muitas vezes abaixo

da linha da miséria. Você vai mandar essa pessoa pagar fiança? Ela não tem o que comer. Ou ela recebe a liberdade provisória mediante compromisso... Têm casos às vezes aqui que o delegado arbitra a fiança, a pessoa fica presa porque ela não tinha como pagar a fiança, eu tenho que dar liberdade provisória para ela (fala de um juiz do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, durante uma entrevista, ao falar sobre as fianças criminais).

A gente faz também uma fiança alta, em razão da periculosidade do autor, do agente, pela situação que ele foi preso, porque com a fiança alta ele acaba não tendo dinheiro para pagar, então ele fica preso. Então houve uma abrangência maior em relação a isso porque houve maior critério de discricionariedade do delegado em relação a isso, a possibilidade do delegado ter que fazer justiça, não cabe ao delegado fazer justiça, cabe à justiça fazer justiça, mas eu entendo que, como o caso vem primeiro na nossa mão, há sim de que dentro da lei fazer justiça (fala de um delegado de polícia do Rio de Janeiro, durante uma entrevista, ao falar sobre as fianças criminais).



## **As fianças para a doutrina jurídica**

Aury Lopes Jr. considera que a fiança é uma contracautela, uma garantia patrimonial, caução real. Dessa forma, é uma medida que visa substituir uma cautelar, principalmente, através do pagamento de um valor. Por se tratar de fiança criminal, é uma alternativa à prisão em flagrante e à prisão preventiva. Ela deve ser prestada pelo imputado e se destina a ser um fator inibidor de fuga, além de servir ao pagamento das despesas processuais, multa e indenização, em caso de condenação (LOPES JR., 2012, p. 892). Tratando da hipótese de fiança arbitrada em sede policial, ela vem sendo chamada por juristas de “libertadora”, porque se presta como contracautela à prisão em flagrante. Existe ainda uma modalidade chamada de “restritiva”, prevista no artigo 319 do Código de Processo Penal Brasileiro, que tem como finalidade ser uma medida substitutiva da prisão preventiva (ARAÚJO, 2012).

---

Na prática, as fianças podem ser arbitradas em duas ocasiões: nas delegacias de polícia, através de decisão do delegado, quando alguém é preso em flagrante por crimes apenados com menos de quatro anos; nas varas criminais competentes, quando o juiz verifica que estão presentes os requisitos para a prisão preventiva, mas decide substituí-la pela liberdade provisória mediante a fiança.

Em ambos os casos, o suposto autor do fato deve recolher um valor em dinheiro para substituir sua prisão, que já está em curso ou está em vias de ser decretada. Na delegacia de polícia, quando paga o valor em dinheiro, é solto mediante um compromisso. Da mesma forma, ocorre quando o pagamento é feito em juízo para a concessão da liberdade provisória. Existe a possibilidade, também, de uma quantia ser arbitrada na polícia, mas ser paga em juízo. Isso ocorre quando a prestação da fiança é realizada após o preso em flagrante sair do cárcere da delegacia e ser transferido para a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap). O tempo máximo na cela da delegacia é de 24 horas, apesar de eu ter presenciado casos em que o preso ficou mais tempo no cárcere. Vale destacar que, o sujeito não pagando o valor na delegacia, permanece preso. O juiz, contudo, ao receber o APF com a fiança arbitrada pelo delegado, pode manter ou modificar o valor, ou dispensar o pagamento.

Sendo assim, a fiança é uma medida substitutiva que ocorre enquanto ainda não há uma sentença condenatória com trânsito em julgado (quando a decisão não é mais passível de recurso em nenhuma instância). Ela visa substituir uma prisão provisória, durante a fase policial ou durante a fase processual. Difere, dessa forma, da multa. Essa última é uma modalidade de pena, só podendo ser aplicada no fim do processo. O Código Penal Brasileiro (artigo 32) e a Lei de Execuções Penais preveem as penas de prisão, de restrição de direitos e a de multa. Conforme o *caput*, 1ª parte, do artigo 49 do Código Penal, a pena de multa “consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa”. Outra diferença entre fiança e multa é que a pena de multa importa numa perda do valor para o fundo penitenciário. Já o valor da fiança é depositado em conta judicial e pode ser devolvido para o fiador. Enquanto a multa consiste, teoricamente, em uma punição, a fiança consiste em uma cautela, ou seja, em uma garantia que o acusado comparecerá aos atos do procedimento. A prática na Polícia Civil do Rio de Janeiro, contudo, demonstrou que a fiança era instrumentalizada, em muitas ocasiões, para punir determinados indivíduos.

## Mas o que é levado em consideração quando se arbitra a fiança?

Existem diversas representações que orientam o delegado de polícia no momento de arbitrar uma fiança. A determinação do valor de uma fiança está informada por moralidades situacionais (EILBAUM, 2010, p. 23), ou seja, os valores morais que informam as decisões não são homogêneos nem imutáveis, mas produto de interações contextuais entre os agentes, as regras, os conflitos e as pessoas envolvidas neles.

Conforme observei durante o trabalho de campo, alguns delegados, ao fazerem seus julgamentos sobre o cabimento da fiança e o valor que deve ser atribuído a ela, levam em consideração a moralidade do autor do crime, quem ele parece ser, para além do fato praticado. Esse sujeito é rotulado como perigoso e associado a diversos tipos. Contudo, a ideia de que voltará a praticar crimes, de que não tem mais jeito, é irreversível, aparece na justificativa de alguns delegados de polícia para manter o indivíduo preso. A identificação desse sujeito, “merecedor” de um tratamento punitivo, é dada a partir da moralidade do delegado. Alguns deles têm a crença de que há a necessidade de uma forte reação moral, aquilo que eles chamam de “fazer justiça”. Aqueles para os quais a fiança é decidida chegam à delegacia de polícia presos em flagrante. Isso já constrói uma presunção negativa quanto ao caráter do indivíduo. Todavia, apenas alguns deles eram classificados como bandidos, perigosos, “ferrabrás”. O sujeito se torna um agente que, por sua própria natureza, continuará a praticar crimes e a perturbar a ordem. Nas fianças, isso impacta no valor. Mas, antes disso, outros julgamentos *a priori* são realizados. Tanto a descrição do fato para o auto de prisão em flagrante quanto sua classificação jurídica são informadas pela representação da autoridade policial sobre aquele que foi criminado. O próprio curso do processo de incriminação leva em conta esse julgamento moral. Como destaca Michel Misse (2011, p. 17), a demanda social por punição tem levado a processos de incriminação preventiva.

Misse (2010) observa a existência de um sujeito rotulado como “bandido”, que é produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais. Ele não é qualquer sujeito incriminado, mas um sujeito “especial”, cuja morte pode ser amplamente desejada. É agente de práticas criminais para as quais são atribuídos os sentimentos morais mais repulsivos, o sujeito ao qual se reserva a reação moral mais forte e, por conseguinte, a punição mais dura (MISSE, 2010, p. 17). O professor ainda argumenta que existe uma afinidade entre certas práticas crimi-

nais – as que provocam sentimento de insegurança na vida cotidiana das cidades – e certos “tipos sociais” de agentes demarcados (e acusados) socialmente pela pobreza, pela cor e pelo estilo de vida. Esses não são apenas criminosos, mas “marginais”, “violentos”, “bandidos”. Existe um deslocamento do sentido da punição pelo crime cometido para a punição do sujeito “porque” criminoso “contumaz”: para o que seria seu incorrigível “mau caráter”, sua subjetividade essencialmente criminosa, má. A sujeição criminal é um processo de criminalização de sujeitos, e não de cursos de ação. Trata-se de um sujeito que “carrega” o crime em sua própria alma; não é alguém que apenas comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irreversível. Nesse sentido, representações de “periculosidade”, de “irreversibilidade”, de “crueldade” participam de processos de subjetivação que conduzem, no limite, à justificação do extermínio do sujeito criminal. Não há sujeição criminal sem incriminação, mas pode haver incriminação sem sujeição criminal. O que distingue radicalmente a incriminação de um indivíduo de sua sujeição criminal é representado socialmente, pela distinção entre “bandidos” e não bandidos (MISSE, 2010, p. 28).

Podemos interpretar que a fiança, um instituto legal cuja função, de acordo com a doutrina jurídica, é proporcionar a liberdade dos presos em flagrante, é arbitrada para manter certas pessoas presas. Esse encarceramento acaba, assim, se tornando uma pena, malgrado os “doutrinadores do direito” digam que é apenas provisório. As fianças, em muitos casos, são arbitradas em altos valores para impossibilitar seu pagamento e impedir que os sujeitos moralmente categorizados como perigosos sejam soltos. Alguns, os cidadãos, têm seu direito garantido à fiança razoável. Sobre esses, o peso da presunção de periculosidade, da desconfiança, não recai de forma tão punitiva. Quanto aos demais, que “merecem o cárcere”, como me disseram alguns policiais, não devem sair mediante fiança: eles “têm de aprender”.



Música: Se Liga Doutor

Compositores: Batatinha/Marquinho Capricho

Intérprete: Bezerra da Silva

Trecho da Música:

É... vê se dá um refresco  
isso não é pretexto pra mostrar serviço!  
Eu assumo o compromisso  
pago até a fiança da rapaziada!  
Por que é que ninguém mete um grampo  
no pulso daquele colarinho branco  
roubou joia e o ouro de Serra Pelada  
somente o doutor que não sabe de nada! Ih...

Para ouvir a música e ler a letra completa, entre no *site*: <http://letras.mus.br/bezerra-da-silva/788210/>.

---

Quero destacar que essa prática não tem previsão legal. É mais uma norma derivada da ética policial, que pune aqueles que se comportem de forma contrária a sua moralidade.

As pessoas moralmente categorizadas como perigosas são vistas, nesses casos, como potenciais causadoras de dano num futuro indeterminado. Isso está no mesmo espírito de infrações penais como a *va-diagem*: não se punem os fatos, mas um indivíduo por algo que ainda não aconteceu, levando em consideração o perigo potencial que certos suspeitos podem trazer à sociedade.

A liberdade pode ser tirada. Consiste em um “bem” que não pertence à pessoa, dependendo de quem ela é, sendo possível ser perdida até por “perturbação”. Nesse sentido, se torna uma mercadoria que pode ser (re)obtida através do pagamento de fianças. Mas não é uma mercadoria acessível a todos. Ela só pode ser adquirida por aqueles que têm poder econômico para pagar, uma rede de relações que empenhe seu dinheiro no pagamento dessas fianças (rede de confiança) e por aqueles que não estejam sob a suspeição da polícia (os que se comportam em conformidade com seus valores morais).

---

---

## Atividade 2

---

---

### Atende ao objetivo 3

Escute a música interpretada por Bezerra da Silva, apresentada no boxe Multimídia. Explique como ela pode nos ajudar a perceber o que se pensa sobre as fianças. Elas são arbitradas de forma desigual para pessoas diferentes?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta comentada

Os compositores falam da fiança como símbolo de um compromisso, não só do afofado, mas também, do terceiro que paga a fiança. Ele dá a entender que existe uma crença geral de que o sistema penal é seletivo, ou seja, não atua de forma igual para ricos e pobres. Para estes, ele é eficaz quando se trata de punir e ausente quando se trata de direitos e garantias. Nesse sentido, a fiança também não seria arbitrada de forma igual para todos. Os estereótipos de negro, favelado e pobre costumam sujeitar determinados indivíduos a um julgamento antecipado que presume sua incriminação. Junto a isso, presume-se uma “periculosidade”. Esse discurso é usado para a quantificação de altas fianças que impeçam a liberdade de certos sujeitos, como se já não fosse suficiente o grande número daqueles que possuem direito a fiança, mas não têm condições financeiras de pagar qualquer valor.

---

---

---

## Conclusão

No sistema de fianças na Polícia Civil são construídas classificações sobre o sujeito que chega preso em flagrante. Ele já possui uma presun-



ção contra si – a prisão. No entanto, conforme os valores morais que estiverem em jogo, a quantificação da fiança, para que o indivíduo saia da prisão, é diferente.

Nos casos analisados, o valor da fiança é estabelecido a partir de elementos pessoais e relacionais. Para esse afixação é construída uma imagem de transgressor a partir do momento em que está preso em flagrante e, dessa forma, se supõe, com muita intensidade, que praticou um crime. Soma a isso, no ato de arbitramento da fiança, uma ideia semelhante à da vingança. Nessa, os elementos da moral individual do delegado e os valores que são preponderantes para ele são determinantes para o tratamento diferenciado.

Nas palavras de um dos atores policiais que mais contribuiu com minha etnografia, o delegado possui um grande poder: o de decidir quem vai ser preso e quem vai ficar em liberdade. A partir de sua “sensibilidade jurídica”, compreendida nas práticas e nos discursos, os atores da polícia explicitam o sentido que atribuem ao poder. No cotidiano policial, os sujeitos são classificados. Essas classificações informam como serão interpostos fatos e leis. As decisões são pautadas por avaliações morais que sujeitam certos indivíduos a incriminações preventivas e a prisões provisórias travestidas de fianças não pagas. A liberdade, transformada em mercadoria após a prisão em flagrante, possui valores diferentes conforme esse julgamento moral produzido pelos delegados. Esses profissionais justificam suas práticas com rotulações de “bandido”, “ferrabrás”, “perigoso”. Nesse caminho, negam direitos de cidadania e reforçam a desigualdade jurídica, característica da sociedade brasileira. Para tanto, interpretam ou até desconsideram o direito legal, construindo seu próprio sistema de regras e práticas, uma “ética policial”. Desse modo, com o discurso de se “fazer justiça”, alguns delegados da PCERJ impõem punições e reatualizam relações de poder.

A questão da desigualdade jurídica é demonstrada em diversos trabalhos. Aqui se apresenta nas práticas policiais e no sistema do Código de Processo Penal. Malgrado o discurso constitucional de que todos são iguais perante a lei, o próprio sistema desigual. Situações como a do preso especial são simbólicas de uma estrutura jurídica de desigualdade. Tomada por esse espírito, a própria interpretação da lei é feita levando em conta que não deve ser a mesma para todos. As normas são aplicadas de forma diferente.

---

---

## Atividade final

---

---

*Atende aos objetivos 1, 2 e 3*

Reflita sobre os dois trechos de entrevistas (com o juiz e com o delegado) que dão início ao tópico sobre as fianças. Analise quais os possíveis significados das fianças criminais e como isso pode se relacionar às práticas de poder na Polícia Civil.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Você deve observar que o juiz de direito entende que o Brasil é um país com vasta população pobre e que o contingente carcerário é essencialmente de pessoas com baixo poder econômico. Nesse sentido, observa os problemas de se usar de uma medida que dependa do dinheiro para se re(obter) a liberdade. Enquanto isso, o delegado entrevistado fala da prática de se arbitrar altas fianças, tendo em vista uma justificativa de que a pessoa é perigosa. Alega que faz isso no intento de se “fazer justiça”. Essa decisão do delegado de polícia quanto a quem é “perigoso” em sua opinião, para possibilitar ou impossibilitar a liberdade de alguém, é um de seus instrumentos de poder. Gostaria que você percebesse, contudo, que não podemos acreditar que isso é o pensamento de todos os juízes e de todos os delegados. Não possuímos dados que provem isso ou o contrário.

---

---

---

---

### **Resumo**

Esta aula propõe uma reflexão sobre as representações de poder que são construídas nas delegacias da Polícia Civil do Rio de Janeiro, especialmente por seus delegados.

Geralmente, eles exercitam esse poder através da interpretação/classificação de determinado fato dentro de certas categorias jurídicas.

Nota-se como a diversidade de descrições e de interpretações sobre os fatos é usada para justificar determinadas finalidades.

A partir de um discurso de se “fazer justiça”, se interpreta, se reinterpreta ou até mesmo se desconsidera o direito legal. Primeiro, se decide. Depois, se constrói a interpretação jurídica para o fato.

No caso das fianças, os delegados, ao fazerem seus julgamentos sobre o cabimento e o valor que deveria ser atribuído a ela, levam em consideração a moralidade do preso em flagrante, quem ele parece ser, para além do fato praticado.

É nesse sentido que a interpretação do delegado de polícia se constitui em um poder.

## Leituras recomendadas

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CARDINELLI, Marcus José da Silva. Práticas policiais, representações sociais e fianças nas delegacias de Polícia Civil do Rio de Janeiro. *Cadernos de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, ano 6, n. 5, p. 1-14, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20140605.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

Resenha de: CARDINELLI, Marcus José da Silva. LIMA, Roberto Kant. 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. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. \_\_\_\_\_. *Confluências*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 122-127, 2014. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/345/276>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

FREIXO, Alessandra Soares. *Verificando a procedência das informações: a Polícia Civil e os expedientes preliminares de investigação*. *Confluências*: v. 15, n. 2, p. 23-40, 1989. Disponível em: <<http://www.confluencias.uff.br/index.php/confluencias/article/view/320/259>>.

LEMGRUBER, J. et. al. *Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro: avaliação do impacto da lei 12.403/2011*. Rio de Janeiro: CESeC, 2013.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. Racismo, direitos e cidadania. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 81-93, abr. 2014.



# Aula 5

Discursos sobre ressocialização  
e prisões no Brasil

*Alessandra de Almeida Braga*

## **Meta**

Apresentar uma abordagem sobre as formas de sanção no Brasil contemporâneo, compreendendo o papel central das prisões e a crítica ao discurso de “ressocialização” dos presos, através de estudo de caso na unidade prisional público-privada em Minas Gerais.

## **Objetivos**

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

1. identificar o surgimento das prisões no Brasil como principal forma de sanção do Estado;
2. analisar os discursos sobre a “ressocialização” no sistema carcerário brasileiro;
3. verificar práticas na unidade prisional público-privada que apresentem conflitos com o objetivo de “ressocialização”.

## **Introdução**

Nesta aula, vamos analisar um conjunto de normas jurídicas penais da época colonial que apresenta mudanças e traços de continuidade no período republicano. Nesse sentido, veremos que sempre existiram e ainda existem mecanismos, inclusive legais, de distinção no tratamento penal.

Falaremos também sobre a centralidade que a prisão recebeu a partir do século XIX, como meio de garantir a execução de uma sentença, assim como era nos primórdios da colonização. Citando Melosi e Pavarini (2010), traçaremos um paralelo entre prisão e fábrica, no que tange à necessidade de disciplinamento. Apesar de essa relação não ter fundamento no Brasil, que se industrializou ao longo do século XX, as pautas da Europa e dos Estados Unidos da América (EUA) certamente reverberaram nas legislações penais de nosso país.

Em seguida, abordaremos as perspectivas ressocializadoras do projeto de encarceramento, apontando para a crítica de autores que observam no cárcere um meio eficiente para a reprodução da exclusão e o aprofundamento das desigualdades.

Por fim, será abordado um estudo de caso, na unidade penitenciária público-privada em Ribeirão das Neves, Minas Gerais, objetivando contrastar os discursos de ressocialização geralmente lastreados na legislação específica (Lei de Execução Penal) e o que ocorre na prática.

## **As leis penais e as formas de punição no Brasil**

Segundo dados do Centro Internacional de Estudos Prisionais do King's College, de Londres (2014), o Brasil ultrapassou a Rússia, tendo alcançado a terceira maior população carcerária do mundo, com a cifra de 711.463 presos. O relatório do Human Rights Watch aponta para a ampliação da taxa de encarceramento no último quinquênio e menciona as dificuldades existentes no sistema prisional brasileiro, como a superlotação e a elevada taxa de encarceramento provisório.

A taxa de encarceramento teve um incremento de 30% nos últimos cinco anos, de acordo com dados do Ministério da Justiça. O relatório destaca o déficit superior a meio milhão de vagas no sistema prisional. Os atrasos nos julgamentos dos presos provisórios também retratam um grave problema no estado do Piauí, onde cerca de 66% dos presos custodiados são provisórios, sendo essa a maior taxa em todo o país (HUMAN RIGHTS WATCH, 2014, p. 3).

Mas como chegamos a esse patamar de elevados índices de encarceramento? Para refletir sobre as prisões hoje, faremos um percurso histórico, buscando situá-las nos primórdios da formação do Estado brasileiro.

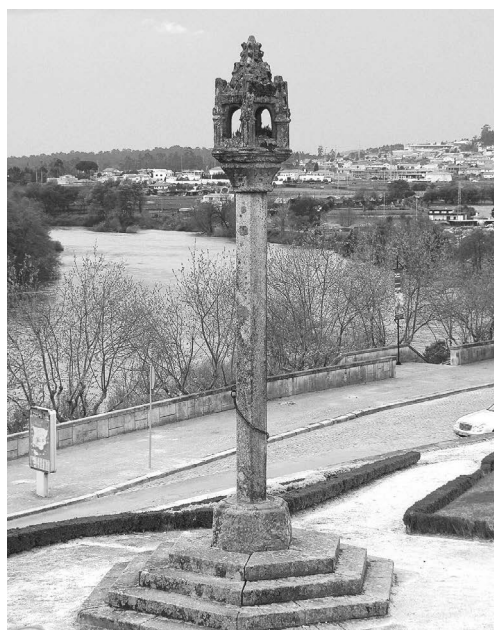
## Colônia, Império e tratamentos diferenciados

A prisão no período colonial e imperial possuía a função principal de resguardar o preso até que a sentença fosse proferida. O pelourinho foi, inicialmente, o principal meio de punição no Brasil colonial, como uma marca da justiça real do século XVI.



### Pelourinho

Pelourinhos são colunas de pedra onde as autoridades liam e proclamavam as condenações. As principais cidades de Portugal possuíam pelourinhos, bem como o Brasil. Nesse mesmo lugar, puniam-se os criminosos.



Pelourinho em Barcelos, Portugal.

Fonte: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/68/Barcelos\\_Pelourinho1377.JPG](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/68/Barcelos_Pelourinho1377.JPG)



Ainda sobre o período colonial, é importante falar das sanções penais inscritas nas Ordenações Filipinas, que elegiam formas diversas de punição, variando segundo a categoria do crime ou segmento social do contraventor. O cárcere, conforme destacado, tinha a função principal de ser um local necessário para o recolhimento do acusado até seu julgamento; no entanto, para crimes iguais, havia punições distintas, variando conforme o segmento social do réu.



## Ordenações Filipinas

Ordenamento jurídico é um conjunto hierarquizado de normas jurídicas. As Ordenações Filipinas tiveram grande influência nos arranjos jurídicos no início do século XVII e foram elaboradas por Filipe II, que procurou atualizar e organizar as normas inscritas nas ordenações anteriores, durante o período em que vigorou a União Ibérica. Essa ordenação se tornou tão relevante no Brasil que as normas e regras de Direito Civil nela contidas valeram até a promulgação do Código Civil de 1916.

Vamos pegar como exemplo o delito de facilitar a fuga dos escravos: a sanção variava de acordo com o acusado. Se um acusado fosse cristão, a pena seria o **degredo** para o Brasil; se fosse um acusado livre e judeu, este se tornaria cativo do senhor; e, se já fosse cativo, seria **açoitado**.

Aqueles destituídos de privilégios eram apenados por sua exclusão social. Para os considerados vadios, eram aplicadas punições em decorrência de estarem desempregados ou sem residência fixa. O delito de vadiagem apresentava sanção de açoite ou degredo.

### Degredo

Exílio.

### Açoitado

Flagelado, castigado.

## Desigualdade garantida por lei

As leis podem ser importantes pontos de partida para outras reflexões. Por exemplo, o Código Criminal de 1830, já no período do Império, foi aclamado pelos humanistas, por ter supostamente encerrado o

capítulo das torturas no Brasil. No entanto, guarda um caráter extremamente punitivo em suas sanções, tendo como exemplo degredos, açoites, prisões e penas de morte. No século das revoluções, o Brasil cancelou um conjunto de práticas abusivas, por meio de leis de contenção e de castigos corporais.

Nesse período, os vadios e mendigos continuavam recebendo sanções penais, conforme podemos depreender do artigo 295 do Código Criminal de 1830:

**Art. 295**

Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente.

Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias (BRASIL, 1830).



## **Coisa do passado?**

Apesar de criado no Império, o ilícito penal de vadiagem ainda está previsto na legislação penal em vigor, na lei de Contravenções Penais de 1941, ou seja, é possível aplicá-la. Somente se o Congresso Nacional decidir criar uma nova lei que revogue a atual, a vadiagem deixará de ser contravenção no Brasil. No ano de 2009, a cidade de Assis, em São Paulo, resolveu aplicar essa lei e prender os cidadãos que não tivessem registro de trabalho e estivessem desempregados. Eles teriam que conseguir um emprego em 30 dias, ou seriam presos.

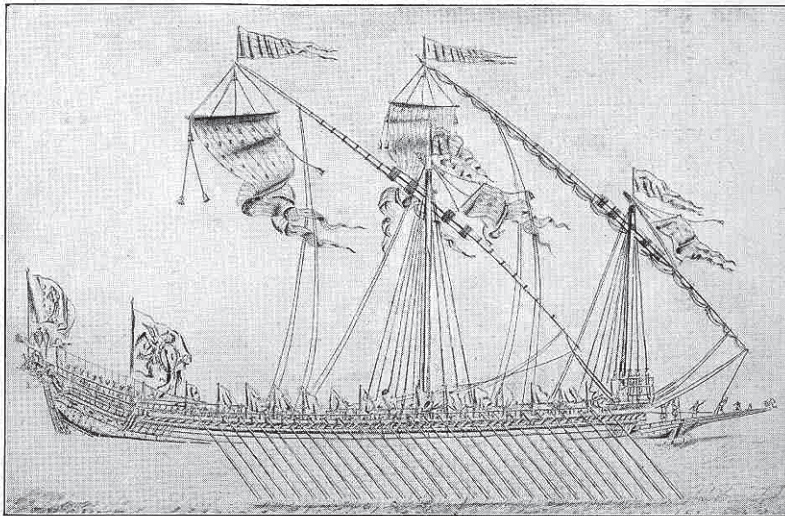
As formas de punição permaneciam extremamente severas: pena de morte, condenação às galés (tipo de embarcação que demandava força humana), à prisão simples e à com trabalho, ao degredo e ao desterro. Em todos os casos, os direitos políticos eram suspensos enquanto durasse a sentença.

A condenação às galés estabelecia o trabalho forçado com correntes expostas, segundo informa o artigo 44 do Código Criminal de 1830:

**Art. 44**

sujeitará os réus a andarem com calceta no pé, e corrente de ferro, juntos ou separados, e a empregarem-se nos trabalhos públicos da província, onde tiver sido cometido o delito, à disposição do Governo (BRASIL, 1830).

Esses artigos do Código Penal de 1830 compõem a gramática da punição no Brasil colonial e, em continuidade, o período imperial declara as formas de controle social.



GALÈRE AMIRALE la Réale, époque de Louis XIV.

La Réale était réservée au roi, aux grands personnages et au général des galères, charge créée en 1497 et supprimée avec les galères en 1748. Elle était richement ornée, plus grande et portait quelques avirons de plus que les galères ordinaires. La Réale de 1697 avait été décorée par P. Puget, et les originaux de ces sculptures sont actuellement au Musée de Marine. (Dessin de BARRAS DE LA PENNE, tiré de son ouvrage manuscrit publié en 1697 : *La science des galères*. — Musée de Marine.)

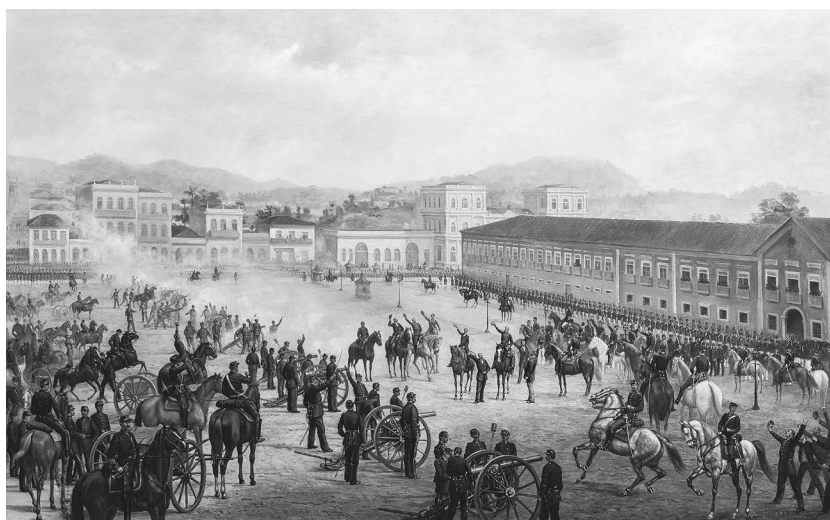
**Figura 5.1:** Representação de uma galé, tipo de embarcação que dependia de remos para locomoção.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Gal%C3%A9#mediaviewer/File:Galley\\_La\\_Reale.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Gal%C3%A9#mediaviewer/File:Galley_La_Reale.jpg)



A condenação às galés era uma das formas mais cruéis de punição. Nessas embarcações, os condenados eram forçados a trabalho extenuante, má alimentação e péssimas condições de higiene, além dos constates castigos físicos. Muitos saíam sem vida ou com graves sequelas. Leia mais em: <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos-revista/condenados-as-gales>.

## Novo regime, velha desigualdade



**Figura 5.2:** Proclamação da República: óleo sobre tela do artista Benedito Calixto, 1893.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Proclama%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Rep%C3%BAblica\\_by\\_Benedito\\_Calixto\\_1893.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Proclama%C3%A7%C3%A3o_da_Rep%C3%BAblica_by_Benedito_Calixto_1893.jpg)

Após a proclamação da República, em 1889, houve a elaboração de um Código Penal republicano, promulgado em 1890, que mantinha uma série de tratamentos distintivos, segundo segmentos sociais. Por exemplo, o crime de estupro, se cometido contra mulher honesta, virgem ou não, tinha a pena variando entre um e seis anos. Todavia, se fosse cometido contra uma mulher pública ou prostituta, a sanção seria mais branda, de seis meses a dois anos (artigo 268 § 1º e 2º).

Outro tratamento distintivo se verificava no crime de furto. As sanções variavam de acordo com o valor do bem subtraído. Se o objeto furtado tivesse valor inferior a 50\$000, a pena seria de prisão por um a três meses e multa de 5 a 20% do valor do objeto furtado. A pena crescia gradativamente e, se o bem atingisse valor igual ou excedente a 200\$000, ela seria de prisão por seis meses a três anos e a mesma multa.

Esse conjunto orquestrado de normas sugere algumas relações típicas de um modo de vida aristocrático, privilegiando grupos mais abastados financeiramente e com *status* social. Tais normas traduziram para a linguagem da “cidadania”, que apresenta a ideia de igualdade de todos perante a lei, uma série de desigualdades.

Além de registrarem distinções com base em *categorias específicas*, como, outrora, nobres, cristãos, fidalgos e, na fase republicana, mulheres honestas e públicas, valor dos objetos furtados etc., as leis penais também faziam distinções mediante *ações típicas de segmentos sociais*. Eram enfatizadas, dessa forma, sanções nos tipos penais característicos de um segmento formado, em sua maioria, por homens segregados, desempregados e sem habitação. Um exemplo disso é a manutenção do crime, e, atualmente, contravenção penal, de vadiagem.

Todo esse percurso legislativo traduz-se num modo de distinção de tratamento em que a lei penal graduava sanções em decorrência do destinatário ou do segmento social específico do réu. No entanto, a Carta Magna (Constituição Federal) de 1988 apresenta como princípio fundamental a igualdade de todos perante a lei. Regina Lúcia Teixeira Mendes enfrenta essa discussão, observando, atualmente, uma série de contradições, com bases legais, entre os discursos de igualdade formal e as práticas.

Um dos exemplos utilizados pela autora é o da prisão especial, que confere tratamento distinto aos presos que possuem diploma de ensino superior em relação àqueles que não ostentam tal titulação. Outros exemplos são a aposentadoria especial e o foro especial. Nesse sentido, Mendes observa que

encontram-se positivados no nosso ordenamento infraconstitucional institutos que ferem claramente o princípio da igualdade, uma vez que dispensam tratamento jurídico distinto a situações semelhantes em função da posição que seus agentes ocupam na escala social (MENDES, 2004, p. 2).



Vale a pena ler o artigo completo da autora Regina Lúcia Teixeira Mendes: “Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil”. Acesse: <http://www.uff.br/ineac/?q=igualdade-%C3%A0-brasileira-cidadania-como-instituto-jur%C3%ADdico-no-brasil>.

Por fim, é importante mencionar uma pesquisa sobre as origens do sistema penitenciário, realizada por Melossi e Pavarini, no livro *Cárcere e fábrica* (séculos XVI-XIX), observando nelas uma estreita relação com a célula produtiva, o modo de produção fabril. Fazer essa aproximação não significa concluir que as prisões tenham atingido uma suposta finalidade de tornar encarcerados proletários. Segundo os autores, as práticas revelam que as prisões se tornaram uma espécie de “empresa marginal” (MELOSSI; PAVARINI, 2010, p. 211). Esse lugar institucionalizado passou a ser palco dos estudos criminológicos, no sentido de analisar as transformações de sujeitos agitados, impulsivos, violentos em sujeitos detidos em seus impulsos, controlados, disciplinados (FOUCAULT, 2011).

No século XIX, em que pese o Brasil ser eminentemente agrícola, começa-se a adotar o cárcere como modo de sanção principal em suas legislações, apesar da pluralidade de sanções observadas. Dessa forma, procuraremos situar o tema proposto por Melossi e Pavarini, em cotejo com a experiência brasileira, até porque, enquanto a Europa, no século XIX, encerra o capítulo dos suplícios – conforme mostra o pensamento foucaultiano –, o Brasil ostenta um regime escravocrata permeado por castigos corporais.

---

---

**Atividade 1**

---

---

**Atende ao objetivo 1**

Considere a seguinte notícia, publicada em 8 de agosto de 2012, e responda à pergunta a seguir:

**Câmara aprova projeto que descriminaliza a “vadiagem”**

[...] A proposta, de autoria do ex-deputado Eduardo Cardozo, atual ministro da Justiça, segue para votação no Senado. “Evidente que a simples pretensão de punir aqueles que a sociedade já condenou à exclusão social, à fome e ao desespero revela uma crueldade talvez insuperável em nosso ordenamento jurídico”, argumentou Cardozo ao apresentar o projeto.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/08/camara-aprova-projeto-que-descriminaliza-vadiagem.html>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

Considerando que a contravenção penal de vadiagem não foi revogada do ordenamento jurídico brasileiro, avalie a relação existente entre as formas de tratamento da lei, a igualdade jurídica e os segmentos sociais.

---

---

---

---

---

**Resposta comentada**

O Brasil, desde suas formações coloniais, trata desigualmente os desiguais. Mesmo com o advento da República e a vertente igualitária, que preconiza a igualdade de todos perante a lei, percebemos a existência de diversos casos explícitos de tratamento desigual, sendo exemplos dele a prisão especial, a aposentadoria especial, a prerrogativa de foro.

---

---

---

## O insucesso anunciado: uma discussão sobre o tema da ressocialização



**Figura 5.3:** De que modo pensar a readaptação à vida livre?

Fonte: <http://pixabay.com/pt/cadeias-p%C3%AAs-areia-bondage-pris%C3%A3o-19176/>

O filósofo francês Michel Foucault observa que “a prisão foi uma fábrica de delinquentes” (2010, p. 58), e, não paradoxalmente, posiciona-a como um empreendimento bem-sucedido, uma vez que atende a seu fim. Para Foucault,

a prisão permite a recidiva, garante a constituição de um grupo de delinquentes bem profissionalizados e fechado sobre si mesmo, por intermédio do jogo do registro judiciário, medidas de vigilância, pela presença dos delatores no meio dos delinquentes, pelo conhecimento detalhado desse meio permitido pela prisão (2010, p. 58).



### Vigiar e punir

Michel Foucault (1926-1984) foi filósofo, filólogo e crítico literário, com vasta e diversificada obra. Publicou livros de grande importância para o estudo do sistema penitenciário, como *Vigiar e punir* (1975). Nele, o autor fala sobre o surgimento das prisões, traçando relações entre poder, cárcere e vigilância.



Para ler mais sobre o livro, acesse: <http://guiadoestudante.abril.com.br/aventuras-historia/saiba-mais-obra-vigiar-punir-michel-foucault-678921.shtml>.

---

O capítulo da ressocialização na história das formas punitivas está estreitamente ligado à política de *welfare state* americano, que reverberou em outros países com maior ou menor intensidade. Essa política é também conhecida como “Estado de bem-estar” e reafirma o papel do Estado em garantir os direitos sociais dos cidadãos, como educação, saúde, habitação, renda e seguridade social.

Para Augusto Thompson, a ação que objetiva transformar o criminoso em não criminoso apresenta alguns títulos, dentre os quais recuperação, ressocialização, cura, reabilitação, regeneração, entre outros. Para o autor, existem algumas finalidades oficiais da pena, a saber:

punição retributiva do mal causado pelo delinquente; prevenção da prática de novas infrações, através da intimidação do condenado e de pessoas potencialmente criminosas; regeneração do preso, no sentido de transformá-lo de criminoso em não criminoso (THOMPSON, 1983, p. 3).

Thompson procura descortinar a ideia de harmonia e continuidade entre punição e tratamento, indicando os inúmeros atritos a serem considerados ao pensarmos em retorno e readaptação à vida livre. Questiona-se: “se o preso demonstra um comportamento adequado aos padrões da prisão, automaticamente merece ser considerado como readaptado à vida livre”? (THOMPSON, 1983, p. 11). Há aí uma flagrante antinomia. Segundo o autor, “[é] difícil encontrar outra justificativa para a admissão pacífica de tão formidável paralogismo: julgar que os criminosos, por submisso às regras intramuros, comportar-se-ão como não criminosos no mundo livre” (1983, p. 11). Ele afirma que as divergências entre esses dois universos, intra e extracárcere, são inconciliáveis.



Ressocialização é um dos termos utilizados para o processo que contempla a passagem do preso pela unidade prisional e por programas e ações do Estado voltados especialmente para reinseri-lo na sociedade. Os referidos programas envolvem o provimento dos serviços de saúde, educação, assistência social, psicologia e oferta de trabalho.

Thompson percebe uma clara distinção entre a criminalidade e o encarceramento, posto que não estão em consonância. Existe, segundo o autor, um engenhoso esquema que os envolve:

A criminologia considera como objeto específico de seu estudo o criminoso designado como tal pela máquina de repressão. [...] Ou, em termos mais simples: a justiça condena os membros das camadas pobres da população e os envia para a penitenciária; a criminologia vai aos cárceres, pesquisa-lhes a população, e comunica à primeira: a pobreza representa a mais relevante característica do delinquente; a justiça, vendo abonada sua postura ideológica pelo aval da informação científica, se esmera em selecionar os pobres para o encarceramento; com a chegada de ondas de indivíduos miseráveis às prisões, os criminólogos, ali encastelados, esfregam as mãos de contentamento e sentenciam: confirmado, cada vez mais confirmado, o crime é comportamento típico das camadas inferiores; o aparelho repressor, por seu turno, de consciência leve, se regozija: a ciência atesta que estou desempenhando bem o meu árduo mister! (THOMPSON, 1983, p. 50).

### Coadunar

Fazer com que seja unido;  
juntar (muitas coisas),  
formando um todo.  
Fonte: <http://www.dicio.com.br/coadunar/>

Essa estratégia apontada por Thompson se **coaduna** com a ideia de um segmento excluído, formado, no sentido trazido por Günther Jakobs, por verdadeiros inimigos destituídos dos mais elementares direitos.

Por mais que relativizemos a ideia, quando distinguimos entre *cidadãos* (pessoas) e *inimigos* (não pessoas), estamos nos referindo a seres humanos que são privados de certos direitos fundamentais, em razão de não serem mais considerados pessoas. *Esta distinção não é uma invenção gratuita de Jakobs nem de nenhum*

*outro doutrinador moderno, mas sim uma consequência necessária da admissão das medidas de segurança* (ZAFFARONI, 2008, p. 162, grifos nossos).

Segundo a interpretação de Zaffaroni, “alguns seres humanos são *perigosos* e [...] só por isso devem ser segregados ou eliminados sem afirmá-lo explicitamente, eles foram *coisificados*, deixaram de ser considerados *pessoas*, e isso foi ocultado, quase sempre, mediante racionalizações” (ZAFFARONI, 2008, p. 162). Dessa forma, Zaffaroni provoca-nos a refletir sobre a teoria de Jakobs, pertencente a uma tradição doutrinária penal que legitima a exclusão dos criminosos e sua possível eliminação ou busca por neutralização, por tratarem-se de ameaças sociais.

## Falência do sistema



**Figura 5.4:** Sistema prisional: muito custo e pouco resultado.

Fonte: <http://pixabay.com/pt/pris%C3%A3o-prisioneiro-em-cativeiro-429639/>

A ideia de falência do sistema prisional não é recente. Julita Lemgrueber procura redimensionar essa realidade, no sentido de pensar a relação custo-benefício da manutenção dessa imensa estrutura física que demanda recursos humanos e financeiros, e é ineficaz em seus efeitos. Segundo a autora,

Dizer que a pena de prisão nasceu falida, pois jamais cumpriu os objetivos de recuperar o infrator e inibir a criminalidade, tornou-se lugar-comum. Hoje é possível fazer uma nova leitura desse tema apontando para outro tipo de argumentação, que diz respeito à relação custo-benefício da pena privativa de liberdade como instrumento punitivo. Se tal recurso de análise for adotado, conclui-se que o contribuinte paga muito caro por uma punição absolutamente ineficaz (LEMGRUEBER, 1995, p. 50).

Outros são os que percebem a ausência de finalidade ressocializadora nas prisões. “Nossa filosofia naufragou”, disse Holger Romander, o corregedor-mor, numa declaração amplamente divulgada. Para Thompson, “A criminalidade não será extirpada através de reabilitação penitenciária” (1983, p. 104).

Thompson destaca que essa ideia do fracasso advindo dos programas de reabilitação provocou críticas diversas, já que alguns compreendem que as prisões deveriam permanecer, no sentido de conter a criminalidade mais violenta. Ele cita a declaração de Henrik Martinsson, um diretor do sistema penitenciário americano que aposta nas penas alternativas em detrimento das penas privativas de liberdade, ao dizer que “gostaria de ver algumas prisões desativadas e uma redução de 50% na população carcerária, fazendo com que pequenos furtos, roubos sem uso de armas e o crime de dirigir sob embriaguez sejam punidos com multas ao invés de reclusão” (THOMPSON, 1983, p. 105). David Garland observa que a ressocialização não é mais a perspectiva predominante, as sentenças não têm um aporte substantivo na perspectiva correcional. Para ele, atualmente, “as possibilidades de reabilitação das medidas da justiça criminal são rotineiramente subordinadas a outros objetivos penais, especialmente a retribuição, a neutralização e o gerenciamento de riscos” (GARLAND, 2008, p. 51).

O que se observa de modo significativo é o ressurgimento de discursos retributivos que priorizam a pena de morte; no caso brasileiro, podemos perceber uma série de manifestações de autotutela ou “justiçeiros”. Segundo Loïc Wacquant, as soluções privadas para problemas de segurança pública recrudescem a violência (2006, p. 12).



## Justiça com as próprias mãos

Em maio de 2014, uma mulher foi agredida até a morte por moradores do bairro de Morrinhos, no Guarujá (SP), após uma suspeita infundada que se alastrou por uma rede social. Fabiane Maria de Jesus, de 33 anos, foi a 20ª pessoa morta em caso de linchamento no Brasil naquele ano. Ela foi inocentada da acusação de sequestro de menores para rituais de magia negra, o que teria sido o motor para a ação coletiva da população.

A ideia de “condenar mais e compreender menos”, trazida pelos ministros da Grã-Bretanha, não é colocada explicitamente no Brasil, de um modo geral, mas está implícita no discurso midiático. Nesse sentido, podemos observar, também no contexto brasileiro, o conceito de redramatização do crime, trazido por Garland, no qual a família das vítimas ocupa um papel central e a população cotidianamente se sente inibida, conforme mostraremos a seguir.

Segundo Garland,

O crime foi redramatizado. A imagem aceita, própria da época do bem-estar, do delinquente como um sujeito necessitado, desfavorecido, agora desapareceu. Em vez disto, as imagens modificadas para acompanhar a nova legislação tendem a ser esboços estereotipados de jovens rebeldes, de predadores perigosos e de criminosos incuravelmente reincidentes. Acompanhando estas imagens projetadas, e em reação retórica a elas, o novo discurso da política criminal insistentemente invoca a revolta do público, cansado de viver com medo, que exige medidas fortes de punição e de proteção. [...] A temperatura emocional da elaboração das políticas mudou de fria para quente. (GARLAND, 2008, p. 54).

A dinâmica institucional acabou recebendo contornos maniqueístas, segundo Garland, uma vez que o ganho que pode ser a defesa e preservação dos direitos do agressor representa a perda para a vítima, então a ideia de apoiar as vítimas está aproximada à perspectiva de intensificação das ações contra os agressores (2008, p. 55).



David Garland aponta para uma série de leis que tem como referência as vítimas de violência nos EUA. Segundo o autor, naquele país, políticos concedem entrevistas coletivas para anunciar leis relativas às sentenças condenatórias e são acompanhados no palco pelas famílias das vítimas. Leis são aprovadas e batizadas com o nome de vítimas: Lei Megan, Lei Jenna, Lei Brady. Na Grã-Bretanha, as vítimas de crimes aparecem como palestrantes convidados nas conferências dos partidos políticos, e estabeleceu-se um “Estatuto da Vítima”, com amplo apoio dos dois maiores partidos (GARLAND, 2008, p. 55).

No mesmo sentido, no Brasil, existem também leis que são batizadas pelos nomes das vítimas: Lei Maria da Penha, Lei Carolina Dieckmann, Lei da palmada ou João Victor são alguns exemplos.

No bojo dessas modificações, percebemos uma ênfase nas prisões temporárias ou provisórias, em detrimento da liberdade vigiada e acompanhada por funções de trabalho. O Estado enfatiza o controle e o gerenciamento de riscos, “o reclamo de proteção *do* Estado deu lugar à proteção *pelo* Estado. [...] O risco de autoridades estatais sem limites, do poder arbitrário e de violação às liberdades civis aparentemente não é mais relevante na preocupação pública” (GARLAND, 2008, p. 56-57).

Garland se questiona acerca desse processo pós-moderno cujo condão foi uma avaliação excludente do Estado, tendo este de optar entre proteger a vítima ou garantir os direitos dos criminosos. Estes, em suas palavras, foram despidos de toda sua cidadania e dos direitos que geralmente a acompanham. O autor se pergunta sobre como esse processo que pauta uma diferença entre nós e eles integra um processo de autoritarismo desmedido. Segundo Garland, a

“Nossa” segurança depende do controle “deles”. Nos anos de 1960, os críticos acusaram as instituições penais-previdenciárias de serem autoritárias quando exerciam seus poderes correccionais de forma às vezes arbitrária. O atual Estado de justiça criminal é caracterizado por um autoritarismo escancarado, sem as benignas pretensões de outrora (GARLAND, 2008, p. 386)

O sociólogo David Garland aponta para a proposta ressocializadora encarnada pelo projeto previndicarista, que se iniciou nos EUA e refletiu em todo o mundo (2008, p. 104). Podemos perceber, no Brasil, a construção de regimes de custódia especializados, tais como reformatórios para jovens infratores, prisões-escolas, estabelecimentos correccionais etc. Estes, que têm preferência em relação aos estabelecimentos convencionais, têm reflexos do lastro desse movimento americano, desenvolvido no período do *welfare state*.

Em que se pesem as devidas distinções, o projeto de unidades prisionais com o discurso ressocializador foi inserido no contexto brasileiro. Inclusive, a Casa de Detenção de São Paulo, conhecida como Carandiru, inicialmente ocupava apenas um pavilhão com contornos que garantiam os direitos aos presos em busca da ressocialização pelo trabalho. Pensadores como Stefan Zweig, em visita à referida unidade prisional, elogiaram o tratamento conferido aos presos. Mudanças significativas, superpopulação carcerária, construção de um anexo sem as mesmas características e políticas de controle e assistência social vêm no bojo do que Wacquant reconheceu como “o ponto máximo”, isto é, “o massacre em Carandiru, em 1992, quando a Polícia Militar matou 111 detentos em uma orgia selvagem estatal de outra era, e que se desdobra numa impunidade praticamente total” (WACQUANT, 2011, p. 13). Atualmente, São Paulo é o estado que possui o maior número de encarcerados no Brasil.



### **Sugestão de filme: *Carandiru***

O filme *Carandiru*, dirigido por Hector Babenco e lançado em 2003, é baseado no livro *Estação Carandiru*, que narra a experiência do médico Drauzio Varella num dos maiores presídios do Brasil momentos antes do maior massacre da história das penitenciárias brasileiras.

Você pode assistir ao *trailer* em: <https://www.youtube.com/watch?v=5C0mR2tfWMU>.

---

---

---

## Atividade 2

---

---

### Atende ao objetivo 2

Considere o seguinte trecho e responda às perguntas a seguir:

[...] os efeitos pauperizantes do penitenciário não se limitam apenas aos detentos, e seu perímetro de influência estende-se bem além dos muros, na medida em que a prisão exporta sua pobreza, desestabilizando continuamente as famílias e os bairros submetidos a seu tropismo. De modo que o tratamento carcerário da miséria (re)produz sem cessar as condições de sua própria extensão: quanto mais se encarceram pobres, mais estes têm certeza, se não ocorrer nenhum imprevisto, de permanecerem pobres por bastante tempo, e, por conseguinte, mais oferecem um alvo cômodo à política de criminalização da miséria. A gestão penal da insegurança social alimenta-se assim de seu próprio fracasso programado (WACQUANT, 2011, p. 153).

Explique por que o filósofo francês Michel Foucault aponta para a ideia de sucesso do encarceramento e de que forma esses argumentos se relacionam ao fragmento selecionado do texto do sociólogo Wacquant.

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta comentada

Foucault observa que o encarceramento é um projeto bem-sucedido de produção e reprodução da exclusão social. Esse filósofo compreende que a ressocialização é um objetivo inatingível e não desejável, pois a prisão permite e estimula a reincidência criminal. O sociólogo Loïc Wacquant agrega, ainda, elementos a essa reflexão, no entanto, pela ótica da gestão penal da insegurança social, que tem nesse fracasso programado, esperado, contextos de encarceramento que atingem famílias inteiras e comunidades, mantendo-as na pobreza e na zona de exclusão.

---

---

---



## Estudo de caso: parceria público-privada prisional de Minas Gerais

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do governo do Estado de Minas Gerais explicita que:

As parcerias público-privadas (PPP) são contratos celebrados entre o poder público e a iniciativa privada com o objetivo de garantir o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura, ou a prestação de um serviço.

As PPPs são uma modalidade especial de concessão pública de recente criação no ordenamento jurídico brasileiro. Sua regulamentação foi promulgada, a nível federal, em 2004, por meio da edição da Lei Federal nº 11.079, ao passo que a Lei Estadual de PPPs de Minas Gerais é de 2003 (Lei Estadual nº 14.868), sendo a primeira lei sobre o tema no país (MINAS GERAIS, 20--, p. 6).

### Compartilhando uma experiência

A unidade prisional de parceria público-privada do estudo de caso apresentado nesta seção da aula situa-se no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais. É administrada por uma entidade de direito privado com fins lucrativos e pelo ente público representado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (Seds), e objetiva auxiliar a execução e gestão das penas privativas de liberdade. A PPP prisional está em funcionamento desde o ano de 2011 e visa construir um complexo prisional que abarque os presos nos regimes fechado e semiaberto.



Alessandra de Almeida Braga

**Figura 5.5:** Unidade prisional II da parceria público-privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais.

Quando estive realizando o trabalho de campo lá, em 2013, atuando como pesquisadora no projeto “Reincidência criminal no Brasil”, para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea-DF), apenas a unidade I estava em pleno funcionamento; a unidade II estava preparada para ser inaugurada. A pesquisa de campo teve duração de duas semanas. Em um primeiro momento, entrevistei os diretores público e privado, em seguida, a equipe de psicólogos, professores, assistentes sociais, monitores, agentes penitenciários e presos. O prazo de gestão pelo consórcio Gestores Prisionais Associados (GPA) é de 27 anos. O projeto estabelece o funcionamento de cinco unidades prisionais com 608 vagas cada uma, abrigando sentenciados do sexo masculino que cumprem os regimes fechado e semiaberto. O custo diário por preso é de R\$ 74,63.

---

#### CONSÓRCIO GESTORES PRISIONAIS ASSOCIADOS



**Gestão  
por 27  
anos**



**Cinco unidades  
prisionais, com  
608 vagas cada**



**Custo diário  
por preso de  
R\$74,63**

---

No plano estrutural, o juiz que elaborou o relatório para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sintetiza as ações que são implementadas na unidade prisional público-privada visitada:

O prédio que abriga o presídio é de médio porte e as instalações são modernas, arquitetura prisional modelo norte-americano, em concreto, com galerias compostas por celas para 4 presos em quatro beliches de concreto com banheiro. Alas separadas por grades com acionamento eletrônico; sala de monitoração geral de todo o prédio e suas instalações internas. Setores de enfermaria, escola, de assistência social, psicológica, odontológica, fábricas, alimentação, farmácia, todos separados das áreas de recolhimento celular dos presos. A alimentação é feita na unidade em atividade gerida por empresa terceirizada. Controles e estrutura de segurança adequados. Equipes de agentes prisionais (monitores) são contratados pela GPA, que lhes dá treinamento (BRASIL, 2014, p. 160).



Alessandra de Almeida Braga

**Figura 5.4:** Imagem da tela de vigilância dos corredores e área de lazer da unidade prisional público-privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais.

Na unidade prisional atuam dois diretores: um representando o consórcio GPA e um diretor geral, vinculado à Seds. O setor público está responsável pela escolta, segurança na portaria e guarda externa do local; as demais funções estão sob a responsabilidade do ente privado. O contrato estabelece deveres e direitos dos entes privado e público, bem como determina a existência de um verificador externo, que atua avaliando o cumprimento dos indicadores do referido contrato. O perfil dos presos que são escolhidos para serem transferidos para essa unidade foi apresentado no relatório do CNJ:

A unidade recebe apenados da região metropolitana de Belo Horizonte; não são aceitos presos que necessitam de medida preventiva de seguro pessoal (Seguro) e apenados por crimes sexuais. A maioria da população prisional é de condenados por tráfico com penas de 05 a 06 anos; não são admitidos presos ligados a facções criminosas, não são aceitos presos fumantes; há um período de treinamento de 01 mês para que seja examinado o histórico de comportamento do apenado; somente são aceitos presos de bom comportamento (BRASIL, 2014, p. 159).

Tanto a direção da unidade prisional quanto diversos presos compreendem que existe ali um tratamento mais “humanizado”, posto que os monitores não praticam agressões verbais, pelo contrário, procuram ser polidos no tratamento com os presos, que estão aculturados em outro modelo de encarceramento.

Esse processo de acomodação de uma proposta nova em relação àquela que conhecemos tem provocado conflitos de toda sorte. A questão dos monitores também foi tematizada pelo CNJ, pelo fato de sua remuneração ser inferior à aplicada pelo Estado aos agentes penitenciários. Na PPP prisional, não são todos os presos que estão inseridos em programas de trabalho e estudo. Esta é uma das principais reivindicações deles: trabalho e estudo para todos, de acordo com o que foi amplamente divulgado pela mídia:

B - Muito presos, quando foram encaminhados para a unidade prisional PPP, tinham a expectativa de que chegariam aqui e iriam logo ser inseridos no trabalho e estudo, como foi amplamente divulgado pela mídia. Até nós, profissionais, chegamos aqui achando que eles já iam ser inseridos na escola e trabalho. Então há uma demora nisso, então tem presos que estão há seis, sete meses que não foram inseridos na escola ou trabalho. Tem uma série de questões burocráticas também (Psicóloga da unidade prisional público-privada).

Ocorre que não há trabalho e estudo para metade da população carcerária, que se mantém na ociosidade com regras muito rígidas, extensivas à alimentação e a outros hábitos. Lá é proibido ao preso fumar, a visita íntima não ocorre na cela, tampouco é pernoite. Esse conjunto de questões provoca conflituosidades dentro da unidade prisional.

O juiz que elaborou o relatório para o CNJ aponta que um dos problemas mais expressivos na PPP prisional trata da constante solicitação do Grupo de Intervenção Rápida (GIR), que não tem caráter permanente; pelo contrário, deve ser temporário, imediato. Tanto o perfil do profissional contratado pela empresa que administra o consórcio GPA quanto a constante presença do GIR foram notados por tal juiz:

[...] É da filosofia da PPP a introdução de um modelo novo de gestão penitenciária, o que exige investimentos, principalmente em pessoal capacitado e adaptado ao cotidiano prisional. O

papel de um agente penitenciário transborda e muito os limites de um simples “guarda”, um carcereiro nos velhos moldes; hoje deve ser acima de tudo um agente auxiliar da execução penal, exercendo um papel de orientador dos reeducandos presos, ao mesmo tempo em que atua com vigor na preservação da ordem e da disciplina prisional. O concurso diário do GIR está na contramão desses postulados. Por outro lado, exigem-se investimentos da gestora privada no sentido de melhor preparar seus agentes prisionais; cursos intensivos ou rápidos não são adequados à boa formação profissional dos agentes, que atuam num ambiente de trabalho absolutamente especial e peculiar. Contratos de experiência não são recomendados, posto vulnerarem a estabilidade da vida prisional diante de uma intensa e constante movimentação dos quadros profissionais do estabelecimento prisional (BRASIL, 2014, p. 160).



## **Grupo de Intervenção Rápida (GIR)**

Segundo o artigo 2º da Resolução Seds nº 1.266, de 25 de abril de 2012, compete ao GIR realizar os primeiros esforços no sentido de restabelecer a segurança interna e realizar operações na unidade prisional, atuando nos casos de rebeliões e motins, dentre outras funções correlatas à segurança prisional.

- 1.1. Em relação ao tema do trabalho executado pelos presos, existem alguns galpões para a instalação de empreendedores que se habilitam a utilizar a mão de obra masculina, em idade produtiva. No entanto, houve relatos de atraso de três meses de pagamento dos salários pela empresa parceira. O membro da Pastoral Carcerária também levantou essa questão, que foi encaminhada para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. O juiz que elaborou o relatório para o CNJ mencionou que também ouviu relatos sobre atraso no pagamento das remunerações e solicitou medidas cabíveis para a apuração e resolução desse problema:

## CTC

Comissão Técnica de Classificação. Está prevista no artigo 6º da Lei nº 7210/84, que determina a existência de uma comissão interdisciplinar que será responsável pela elaboração do Plano Individualizado de Ressocialização dos presos condenados e provisórios.

Constatou-se, via contato pessoal com os presos trabalhadores da oficina, que estes não recebem seus estímulos há 05 (cinco) meses, o que é grave se comprovado, a merecer também pronta intervenção da direção prisional e das autoridades da Seds, que devem de imediato obrigar a empresa a regularizar os pagamentos. [...] Merece destaque também que a direção prisional não soube esclarecer quais são os critérios objetivos para seleção dos presos para o trabalho; só a manifestação da vontade do preso em trabalhar e a intervenção da **CTC** não parecem suficientes; seria de bom alvitre fossem estabelecidas regras claras para que o preso possa habilitar-se a disputar um posto de trabalho e estudo (BRASIL, 2014, p. 162).

## O tratamento da família

A questão dos familiares também deve ser abordada, pois é um tema central dentro de um plano de ressocialização. Sua participação é fundamental, mas interage de forma conflituosa com os diversos atores do campo penitenciário. Há, pelo menos, duas versões sobre a questão dos familiares na PPP prisional: a institucional, advinda dos diretores público e privado, enfatiza a ideia de humanização no trato com os familiares, que recebem uma sala de espera ampla e não precisam aguardar no sol para a visita dos internos. Ocorre que o procedimento de revista é o mesmo adotado nas unidades convencionais. Durante a pesquisa, não soube de aquisição do aparelho de **body scanner** para tal procedimento, o que amenizaria o caráter vexatório e inibidor do acesso dos familiares à unidade prisional.

## Body scanner

Aparelho que usa ondas de radiofrequência para escanear o corpo das pessoas, como os aparelhos de ressonância magnética. Essa tecnologia está cada vez mais presente em aeroportos, para a revista de passageiros.

Esses familiares já chegam oriundos das unidades, no início nós tivemos a oportunidade de fazer isso aqui, são poucas coisas que o familiar demanda, o primeiro é banheiro, o segundo é a água potável, nós conseguimos até fraldário. Tem cadeiras, uma televisão com TV a cabo, o tempo passa, se eles ficavam 30 minutos na fila, aqui ele pode ficar sentado, ele se sente mais acolhido. Aí construímos uma linha de frente, assistentes sociais, as monitoras, passam as informações sobre a unidade. Eles recebem informação, afinal de contas, é um ente que está preso (Diretor Público da unidade prisional público-privada).



Alessandra de Almeida Braga

**Figura 5.5:** Sala de espera utilizada pelos visitantes da Unidade Prisional Público-Privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais.

Por outro lado, há a versão de presos e visitantes que questionam o fato de o procedimento de revista ser o mesmo das unidades prisionais convencionais, o que não altera o retrato da ruptura de vínculos familiares. A revista vexatória exerce um papel fundamental no afastamento do preso dos seus vínculos afetivos. Um deles destaca:

[...] três anos e cinco meses preso sem ver o meu pai, porque meu pai, ele é muito tímido e não vem por causa dessas revistas. A minha mãe vem, coitada, e sai daqui chorando por causa da revista. A minha filha tem 15 anos, não vem por causa da revista. Estou tentando uma transferência para a Apac [Associação de Proteção e Assistência ao Condenado Preso] porque lá a revista é menos rigorosa (Preso na unidade prisional público-privada).

## Conclusões sobre a PPP analisada

A PPP prisional de Ribeirão das Neves consiste em um modelo que, contratualmente, deve oferecer as assistências contidas na Lei de Execuções Penais. As estruturas material e humana locais devem ser adequadas ao que determina a lei, e são definidas metas diárias para os atendimentos jurídicos, de assistência social e de saúde.

Há quadros de profissionais técnicos nas áreas de saúde (médicos com especialidade em psiquiatria, psicólogos, enfermeiros, dentistas), de educação (professores) e no que concerne a religião e assistência social. Os monitores são profissionais contratados para atuar internamente e manter contato com os presos, atendendo às suas demandas e às dos seus familiares e fazendo a movimentação interna e a revista.

A gestão público-privada analisada é um modelo que teve como propulsora a experiência de cogestão da Penitenciária Industrial Guarapuava, no Paraná, em 1999, e vem se expandindo, recebendo novos contornos jurídicos. Discursivamente, ela promove um modelo de ressocialização pautado nas metas das assistências mencionadas anteriormente, no trabalho remunerado e no estudo.

A oferta de trabalho para todos é uma ideia que povoa o imaginário da população carcerária. Sabendo disso, a unidade prisional foi construída tendo como objetivo a inserção dos presos em trabalhos remunerados, no entanto, não há ocupação disponível para todos os cerca de 800 presos custodiados. Parte deles está em atividades educacionais, a outra está inserida em projetos de trabalho, e há um contingente que não faz parte nem de programas de trabalho, tampouco de estudo.

A violação às regras internas é passível de sanção. Para tanto, o Conselho Disciplinar é formado pelo diretor público, a assistente social e o agente de segurança da unidade. Ademais, o ente público tem o dever de manter a vigilância externa do local, por meio de agentes penitenciários, bem como a escolta, que também é dever do Estado. Os grupos de intervenção compostos por agentes penitenciários atuam em casos de necessidade de manutenção da segurança dentro da unidade.



Para saber mais sobre parcerias público-privadas (PPPs) e sua implementação no Brasil, confira: [http://www.avm.edu.br/do-pdf/monografias\\_publicadas/k208108.pdf](http://www.avm.edu.br/do-pdf/monografias_publicadas/k208108.pdf).

---



## Outras experiências

É fundamental informar que existem algumas modalidades de prisões público-privadas no mundo. A experiência norte-americana é a propulsora delas e atrai grande atenção, por se tratar do país com o maior contingente humano encarcerado no mundo. O Brasil, conforme já mencionamos em outro momento da aula, ostenta a terceira posição nessa classificação. As parcerias público-privadas são criticadas com grande vigor por importantes sociólogos, como Loïc Wacquant (2009), David Garland (2008), entre outros.

É interessante mencionar que o diretor privado atuante na experiência mineira afasta-a de qualquer analogia à experiência americana – que permite a exploração direta da mão de obra por parte do ente privado. Em vez disso, prefere compará-la ao modelo inglês, uma vez que, neste, o ente privado deve buscar realizar parcerias com empresas para que estas se instalem na unidade prisional e absorvam a mão de obra carcerária. O lucro do GPA advém precipuamente da eficiente e adequada prestação de serviços.

Wacquant observa a pluralidade de contratos existentes nas relações entre o Estado e o ente privado, e aponta que “o funcionamento interno dos estabelecimentos penais é cada vez mais dominado pela austeridade e segurança, o objetivo de reinserção reduzindo-se a mero *slogan* de *marketing* burocrático” (WACQUANT, 2011, p. 127). Os mesmos imaginários da escola do crime reverberam na PPP prisional: a psicóloga menciona que “Às vezes, a gente escuta eles falarem que aqui eles estão aprendendo a ser criminosos, eles aprendem coisas diferentes, sabe?”. Outro entrevistado preso também relatou que o tratamento conferido a eles em alguns aspectos se assemelha ao conferido na unidade prisional convencional. A ideia de formação da disciplina através do controle sobre o corpo também foi observada pelo entrevistado:

[...] cabeça baixa, mão para trás, apesar de a gente não estar com o agente (penitenciário), os monitores adotam o mesmo sistema, o que acontece é que não existe aquelas ofensas, chamar o preso de ladrão, xingar. [...] Como eles não têm arma, eles algemam. Cada lugar que a gente entra, está algemado, os monitores até respeitam mais (Preso na unidade prisional público-privada).

A privatização do sistema prisional em diversas modalidades contratuais é uma experiência que, conforme mencionado, vem se consolidando nos EUA, e tem gerado uma série de críticas. Segundo Wacquant, trata-se do “[...] último método para diminuir o custo assombroso da transição do Estado social para o Estado penal; estende à justiça a ideologia da mercantilização, que já guia o endurecimento dos programas de assistência aos pobres: privatizar o encarceramento” (WACQUANT, 2011, p. 99). Essa política de encarceramento tem movimentado cerca de quatro bilhões de dólares e acompanha um “florescente mercado de ‘importação-exportação’ de detentos entre estados, alguns destes tendo excesso de presos e outros, um excedentes de celas [...]” (2011, p. 99).



Indicamos o documentário dirigido por Michael Moore e lançado em 2009, intitulado *Capitalismo, uma história de amor*, que aponta algumas críticas ao modelo de encarceramento privado nos Estados Unidos da América.

### Atividade 3

#### Atende ao objetivo 3

Leia o seguinte trecho: “o funcionamento interno dos estabelecimentos penais é cada vez mais dominado pela austeridade e segurança, o objetivo de reinserção reduzindo-se a mero *slogan* de *marketing* burocrático” (WACQUANT, 2011, p. 127).

Compare a reflexão de Loïc Wacquant ao estudo de caso proposto da Unidade Prisional Público-Privada, observando dois aspectos relacionados à implementação do projeto de ressocialização nessa unidade.

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

O modelo de parceria público-privada não atinge os ideais de ressocialização através do trabalho e estudo, na medida em que se verifica, factualmente, que essas duas políticas não são igualmente proporcionadas a todos os presos na referida unidade prisional, em contraste a toda a propaganda política que foi apresentada no período de sua implementação. Outros fatores também influenciam nessa ideia de reinserção social improvável, como o tratamento conferido aos familiares, por exemplo, pela ausência do *body scanner*, a baixa qualificação dos monitores, as constantes desordens internas, que demandam a presença de um grupo ostensivo de controle da segurança local etc.

---

---

---

### **Resumo**

Através do presente estudo, pudemos concluir:

- As prisões como forma de sanção principal a contraventores foram adotadas a partir do século XIX; anteriormente, elas tinham a função de manter o acusado detido até a prolação da sentença.
- As leis de caráter penal atravessam uma trajetória de mudanças e continuidades. Nas Ordenações Filipinas, as distinções de criminosos por segmentos sociais eram evidenciadas; no entanto, mesmo na República, verificamos algumas leis distintivas, o que vai de encontro ao princípio constitucional de igualdade.
- A ressocialização é, para alguns, um projeto inatingível; no entanto, o Estado prega esse ideal assinalado na Lei de Execução Penal, a qual garante um conjunto de assistências sistematicamente violadas pelo próprio Estado.
- A unidade público-privada no Complexo Penitenciário de Ribeirão das Neves apresenta um conjunto de práticas que não atende às políticas igualitárias de acesso à educação e ao trabalho, onera os cofres públicos e gesta com dificuldade as unidades prisionais.



# Aula 6

**O Direito Administrativo e seu caráter punitivo: a intervenção do Estado na propriedade privada**

*Alessandra Soares Freixo*

## **Metas**

Apresentar algumas reflexões acerca das bases sobre as quais o Direito Administrativo foi construído, bem como apontar as formas de intervenção do Estado na propriedade privada.

## **Objetivos**

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

1. reconhecer o papel do Direito Administrativo na ordenação do espaço público, assim como as consequências desta ordenação para a consecução do interesse público;
2. identificar as formas de intervenção do Estado na propriedade, com base na doutrina jurídica sobre o tema;
3. identificar as implicações da desapropriação para a definição de um Direito Administrativo punitivo.

## Introdução

Você se lembra do caso de desapropriação da comunidade de Pinheirinhos, em São Paulo? Esse fato teve enorme repercussão na mídia e inúmeras críticas de líderes sociais em relação ao modo de agir do Estado e à validade jurídica da ação. Pesquise sobre o caso e tente formular uma opinião. Após a leitura desta aula, confira se sua opinião mudou ou se ficou mais embasada.

Para começar, vamos falar sobre o aspecto jurídico nesses casos. O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que regulamenta e informa a atuação dos entes políticos na ordenação do espaço público. Para tanto, foi necessário, ao longo dos anos, a construção de prerrogativas que dotassem o Poder Público de mecanismos capazes de garantir uma posição privilegiada frente ao indivíduo.

Esta aula tem como tema a intervenção do Estado na propriedade privada, mais especificamente a desapropriação. A ideia é proporcionar a você a oportunidade de refletir sobre o caráter punitivo que o Direito Administrativo pode assumir quando estiverem em jogo direitos e garantias considerados fundamentais pela Constituição da República e a possibilidade de sua restrição pelo Estado.

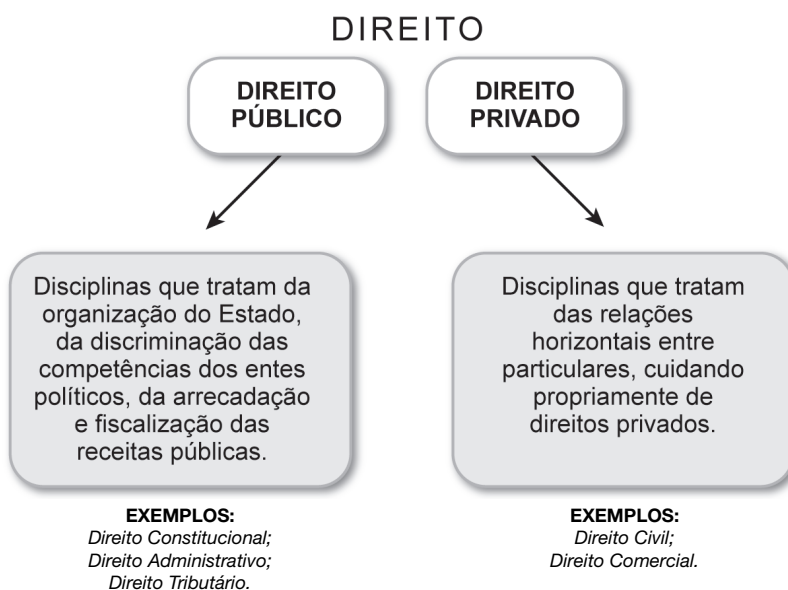
## **Notas iniciais sobre o Direito Administrativo: supremacia do interesse público e os usos do espaço pela “coletividade”**

Antes de qualquer abordagem sobre a intervenção do Estado na propriedade, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre *o que é o Direito Administrativo*. De acordo com a doutrina jurídica, trata-se de um ramo do Direito Público que pretende organizar e disciplinar as relações *verticais* estabelecidas entre o Estado e os indivíduos de uma determinada coletividade. Em outras palavras, o Direito Administrativo criou as bases para que se tornasse possível a ordenação do espaço público por aqueles responsáveis pela administração da coisa pública.



## Direito Público

É clássica, na doutrina jurídica, a separação do Direito, enquanto disciplina, em Direito Público e Direito Privado. Encontram-se albergadas pelo Direito Público aquelas disciplinas que tratam da organização do Estado, da discriminação das competências dos entes políticos, da arrecadação e fiscalização das receitas públicas. São exemplos destas disciplinas o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Tributário, dentre outros. Já o Direito Privado engloba as disciplinas que tratam das relações horizontais entre particulares, cuidando propriamente de direitos privados como, por exemplo, o Direito Civil e o Direito Comercial.



**Figura 6.1:** O Direito Administrativo é disciplina dentro do Direito Público.

É importante desde logo destacar um dos traços mais característicos do Direito Administrativo. trata-se do fato de este ramo do direito não contar com a *codificação* de suas leis. Isto porque, o Direito Administra-



tivo retira o seu fundamento de validade da própria Constituição, mais precisamente, do rol de competências legislativas dos entes políticos (União, estados, distrito federal e municípios).



## Competências legislativas

A Constituição da República definiu dois tipos de competência para os entes políticos. A competência legislativa que, como o próprio nome denota, confere o poder de legislar sobre determinados assuntos de forma privativa ou de forma concorrente. Tais competências estão previstas nos artigos 22, 24 e 30 da Constituição da República. E existe também a competência material, isto é, aquela que autoriza os entes políticos a executarem determinadas atividades. Estas competências podem ser encontradas nos artigos 21, 23, 25 e 30 da Constituição da República. Apenas a título de ilustração, pode-se citar a competência legislativa privativa da União para legislar sobre desapropriação (artigo 22, I, CRFB) e a competência comum (material) de todos os entes em cuidar da saúde e assistência pública (artigo 23, II, CRFB).

Assim, cada ente poderá disciplinar de forma autônoma e específica diversos aspectos de sua atuação cotidiana no âmbito de suas administrações públicas. No entanto, deve-se destacar que, apesar da autonomia conferida pela constituição aos estados, ao distrito federal e aos municípios, há que se respeitar uma regra importante: quanto à competência concorrente, a União é responsável por estabelecer normas gerais que deverão pautar a atuação dos demais entes. Por este motivo, é possível encontrar leis esparsas que tratam sobre *normas gerais para licitações e contratações públicas; normas gerais para concessões e permissões de serviços públicos*, dentre outros exemplos. Todas estas leis são federais, cabendo a estados, distrito federal e municípios legislar para atenderem às necessidades locais, sempre respeitando o que foi previsto em âmbito federal.

Dessa forma, a sistematização através de um código de leis, inerente aos ramos do Direito Privado, não é característica do Direito Administrativo. A consequência disto é a dificuldade em compreender, de uma forma global, os instrumentos normativos que disciplinam a atuação do Estado na sua relação com o indivíduo.

Por esta razão, cresce em importância o papel dos princípios constitucionais e **infraconstitucionais** para o Direito Administrativo. De acordo com a Constituição da República, em seu artigo 37, são princípios que deverão pautar a atuação da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para os fins deste estudo, devemos nos deter mais especificamente nos princípios da legalidade e da impessoalidade.

### Infraconstitucionais

É a norma, o preceito, regramento, regulamento e a lei que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal. A Constituição Federal é considerada a lei maior do Estado, e as demais normas jurídicas são consideradas infraconstitucionais, pois são inferiores às regras previstas na Constituição.

Fonte: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/931/infraconstitucional>



**Figura 6.2:** Princípios do artigo 37 da Constituição Federal, que devem pautar a atuação da administração pública.

### Princípio da legalidade

Em uma visão clássica da doutrina jurídica, o princípio da legalidade para a administração pública pode ser definido a partir da seguinte frase: ao administrador cabe fazer apenas aquilo que a lei o autoriza fazer (MEIRELLES, 2006). Ou seja, a lei, como expressão da vontade do povo, tem o condão de autorizar o administrador a realizar apenas aquilo que está contido em um comando legal, restando proibido tudo aquilo que não encontra previsão nele.



## Princípio da legalidade e administração pública

A ideia de que existe um princípio da legalidade para a administração pública foi construída pela doutrina a partir da contraposição ao princípio da legalidade para os particulares. enquanto o primeiro prescreve uma atuação pautada exclusivamente no que a lei determina, o segundo diz respeito à autonomia da vontade, permitindo uma atuação livre, sendo vedado apenas o que for proibido por lei (MELLO, 2008).

No entanto, a partir da visão da doutrina contemporânea sobre o tema, o princípio da legalidade, na forma descrita pela doutrina clássica, deve ser interpretado em consonância com a Constituição e com o ordenamento jurídico, que engloba tanto regras quanto princípios, muitas vezes implícitos. Trata-se do princípio da juridicidade, que tem como consectária a vinculação do administrador público aos ditames do ordenamento jurídico como um todo (BINENBOJM, 2014).

## Princípio da impessoalidade

No que diz respeito a esse princípio, deve-se ater à sua relação com a finalidade *pública*. Isto é, age de forma impessoal aquele que atende ao interesse público, não patrocinando interesses privados ou beneficiando determinadas pessoas em detrimento da coletividade.

A partir da conjugação destes dois princípios, pode-se concluir que o Direito Administrativo encontra justificação em dois pilares, **erigidos** à categoria de dogmas pela doutrina jurídica: na ideia de que a lei é o instrumento que viabiliza a atuação do administrador e de que este instrumento deve sempre atender ao interesse público.

Dito isto, é possível concluir que o Direito Administrativo brasileiro foi construído e sedimentado a partir da crença no dogma da supremacia

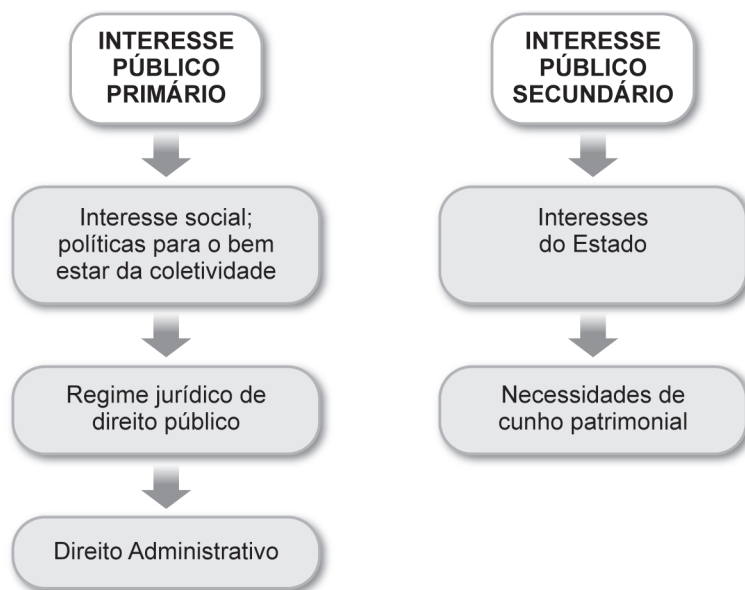
### Erigidos

Elevados.

do interesse público sobre o privado. Uma vez que, de acordo com a visão dogmática do Direito, o Estado representa a união das vontades individuais em prol do bem comum, nada mais plausível do que proclamar a superioridade do interesse da coletividade frente ao interesse individual.

## Interesse público primário e secundário

Neste momento, é importante destacar a diferenciação levada a cabo pela doutrina jurídica entre *interesse público primário* e *interesse público secundário*. O primeiro se identifica com o interesse social, isto é, é primário o interesse público que objetiva a implementação de políticas públicas voltadas ao bem estar da coletividade. Já o interesse público secundário está vinculado aos interesses do Estado, enquanto pessoa jurídica que possui necessidades de cunho patrimonial. Dessa forma, é o interesse público primário que justifica o regime jurídico de Direito Público do qual o Direito Administrativo retira suas bases.



**Figura 6.3:** Diferenças entre interesse público primário e secundário.

Sendo assim, ao longo dos anos, um conjunto de prerrogativas institucionais foi sendo forjado com o intuito de dotar o Estado de mecanis-

mos capazes de fazer valer esta “vontade geral”. O Direito Administrativo, por exemplo, conta com um sem número de institutos que garantem a intervenção do Estado na propriedade privada com o objetivo de viabilizar o interesse público, como será visto no próximo tópico.

Apenas para adiantar o tema principal deste estudo, é importante destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 5º XXII e XXIII, garantiu o direito de propriedade, condicionando-o, entretanto, ao cumprimento de sua função social. A própria Constituição autoriza o Poder Público, em determinadas situações, a retirar a propriedade do indivíduo pelo descumprimento da função social, bem como, por uma *alegada utilidade/necessidade pública* ou *interesse social*. Assim, a desapropriação, meio mais drástico de intervir na propriedade privada, é autorizada, constitucionalmente, com base em critérios jurídicos indefinidos, que acabam sendo preenchidos pelo administrador público.

No entanto, ao mesmo tempo em que intervém na propriedade privada, o Poder Público também *tolera* o uso de seus bens pelos indivíduos. A partir de um conceito legal (artigo 98, CC/02), podemos afirmar que “são bens públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público interno”. Assim, os bens de propriedade particular são definidos residualmente, o que garante ao Estado um vasto espaço para caracterizar como *público*.

Pesquisas de cunho etnográfico demonstram (KANT, 2001), a partir de uma perspectiva contrastiva que, enquanto nos Estados Unidos o espaço público é construído através de regras explícitas quanto ao seu uso, contemplando igualmente os indivíduos com a possibilidade de sua utilização, no Brasil o espaço público é particularizado por aqueles que detêm a prerrogativa de acessar redes relacionais garantidoras de sua permanência, já que as regras para o uso não são partilhadas universalmente. Em outras palavras, o espaço público, no Brasil, é considerado propriedade do Estado, e não da coletividade. Assim, a possibilidade e a forma de utilização do espaço público sempre serão condicionadas à vontade do Estado que, como dito anteriormente, goza de prerrogativas que garantem sua supremacia.



Jorge Andrade

**Figura 6.4:** É difícil encontrar uma imagem que ilustre com precisão a perspectiva conceitual do que acabamos de dizer. Uma imagem possível é essa foto da Praia do Futuro, em Fortaleza. Ela mostra a apropriação de uma faixa de areia por comerciantes. A orla é considerada terreno da Marinha. Logo, pertence à União, e sua apropriação não é legal, mas certamente tolerada em função das malhas de relações que o comerciante pôde acionar, incrementando seu negócio.

Fonte: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Futuro\\_Beach,\\_Fortaleza,\\_Brazil\\_8.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Futuro_Beach,_Fortaleza,_Brazil_8.jpg)

Antes de iniciarmos o tema do próximo tópico, deve-se destacar que tudo o que foi visto até o momento parte da análise da construção doutrinária sobre o tema. Em outras palavras, o campo jurídico, ao longo de alguns anos (desde a doutrina clássica até a contemporânea) tem elaborado um aparato teórico que objetiva explicar e legitimar a atuação do Estado através do Direito Administrativo. Assim, devemos tomar os termos *legalidade*, *impessoalidade*, *supremacia do interesse público*, *interesse público primário* como categorias nativas, ou seja, elaborações doutrinárias que servem para dar sentido à atuação dos “operadores do Direito”, e que, não necessariamente, expressam conclusões extraídas a partir da empiria, mas que devem ser interpretadas nos termos em que são colocadas.

## Atividade 1

### Atende ao objetivo 1

Comente a relevância do Direito Administrativo para a definição do espaço público, indicando em sua resposta o que é o interesse público para

a doutrina jurídica.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Sua resposta deve conter alguns elementos apresentados na aula, como a definição do Direito Administrativo como ramo do Direito que legitima a atuação do Estado através da administração pública; o papel dos princípios da legalidade, impessoalidade e supremacia do interesse público para este ramo do Direito; a diferenciação entre interesse público primário e secundário; os usos do espaço público tolerados pelo Estado.

---

---

---

---

## **Intervenção do Estado na propriedade: o interesse público e o interesse privado**

Como dito anteriormente, o Direito Administrativo prevê mecanismos jurídicos que asseguram ao Estado a prerrogativa de ordenar o espaço público e de intervir na propriedade privada para realizar o interesse público primário. No entanto, de que forma o Estado intervém na propriedade e qual o interesse público que é utilizado como justificativa para tanto? Estas questões serão exploradas neste tópico.

Antes de adentrarmos nas modalidades de intervenção na propriedade propriamente ditas, alguns pontos, importantes para a análise do tema, devem ser considerados. Trata-se do conceito de *poder de polícia* e das implicações de sua utilização pelo Estado.

O poder de polícia se traduz no poder do Estado limitar direitos individuais em prol do interesse público. Nas palavras do doutrinador Rafael de Oliveira, “poder de polícia compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com

fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender ao interesse público” (2014, p. 239).

O conceito legal de poder de polícia é dado pelo Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 78. Assim prevê o dispositivo:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Dessa forma, é através desta prerrogativa que o Estado fiscaliza a utilização do espaço público, bem como limita o uso da propriedade privada através de seus agentes. A intervenção do Estado na propriedade é uma manifestação do poder de polícia, uma vez que encontra fundamento de validade neste poder-dever de limitação das faculdades inerentes ao direito de propriedade.

## O discurso e o poder

Neste momento, é importante destacar que o legitimador da atuação limitadora do Estado em relação aos direitos individuais é o *discurso legal* e o *discurso doutrinário*. Dito de outra forma, a doutrina jurídica, ao exercer a função de intérprete das leis que compõem o ordenamento jurídico, dá forma e sentido às regras que, por si sós, não teriam significado palpável para os agentes estatais. Foi assim que, ao longo dos anos, tornou-se possível construir o princípio da legalidade para a administração pública e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, bem como realizar a dicotomia entre interesse público primário e secundário. Trata-se, mais uma vez, de algo situado no plano



discursivo, e não na empiria. É um discurso que se refere a uma forma de descrever a ordem das coisas, e não necessariamente um discurso que enuncia como as coisas são.



## Discurso

Em sua obra *A ordem do discurso*, Michel Foucault indica que o discurso é uma forma de exercício do poder e, por consequência, de controle. No entanto, não é qualquer discurso que possui este efeito. Somente o discurso veiculado através de um ritual será reconhecido, por aqueles que são seus destinatários, como legítimo. No que diz respeito ao tema de estudo, pode-se dizer que o *discurso doutrinário* é um discurso de poder, na medida em que é reconhecido, não só pela comunidade acadêmica, mas pelos “operadores do Direito”, como um veículo de proposições que expressam determinada “verdade”. Nas palavras de Foucault,

a doutrina liga os indivíduos a certos tipos de enunciação e lhes proíbe, consequentemente, todos os outros; mas ela se serve, em contrapartida, de certos tipos de enunciação para ligar indivíduos entre si e diferenciá-los, por isso mesmo, de todos os outros (2013, p. 41).

Dito isto, passemos à análise das modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada. Partindo do pressuposto de que, de acordo com a doutrina jurídica, “o Estado possui a prerrogativa de impor restrições e condicionamentos razoáveis à propriedade alheia para atender o interesse público” (OLIVEIRA, 2014, p. 521), pode-se destacar a existência de *dois tipos de intervenção: a restritiva e a supressiva*. Neste tópico, veremos as formas de intervenção restritiva, enquanto no terceiro e último tópico, será apresentada a forma de intervenção supressiva mais drástica do ordenamento jurídico, qual seja, a desapropriação.

São modalidades de intervenção restritiva do Estado na propriedade:

**a) Servidão administrativa:** trata-se de um Direito Público que permite a utilização da propriedade privada pelo Estado, ou pelos delegatários de serviços públicos, com o objetivo de atender o interesse público. A propriedade deve se sujeitar a uma restrição imposta pelo Poder Público, e o proprietário deve tolerar esta limitação imposta pelo Estado.

Exemplos:

- passagem de fios elétricos por propriedade alheia;
- servidão de passagem para permitir o trânsito de ambulâncias de hospitais públicos.

**b) Requisição administrativa:** trata-se de intervenção em razão de *iminente perigo público*, em que o Poder Público utiliza-se de bens móveis, imóveis ou serviços particulares. É importante destacar que esta modalidade de intervenção encontra assento na Constituição da República, no artigo 5º, XXV.

Exemplo:

- utilização de propriedades privadas para abrigar pessoas desalojadas em razão de um desabamento.

**c) Ocupação temporária:** trata-se de intervenção na propriedade privada para realização de obras públicas ou para prestação de serviços públicos, que acontece em situação de normalidade.

Exemplo, previsto na Lei das Desapropriações (artigo 36, Decreto-lei nº 3.365/1941), de ocupação temporária:

- ocupação de um terreno privado para o alojamento de operários e alocação de maquinários destinados às obras de desapropriação.

**d) Limitações administrativas:** são restrições estatais de cunho *normativo*, ou seja, são limitações genéricas e abstratas previstas em leis ou atos normativos, que tem por objetivo impor obrigações positivas ou negativas aos proprietários.

Exemplos:

- limites de altura para construção dos prédios;
- obrigação de instalar extintores de incêndio nos prédios.

**e) Tombamento:** é a modalidade de intervenção do Estado na propriedade, com previsão constitucional (artigo 216), que objetiva a proteção do patrimônio cultural brasileiro, impondo restrições aos proprietários de imóveis que tenham esta qualidade reconhecida pelo órgão competente.

Exemplos de bens tombados:

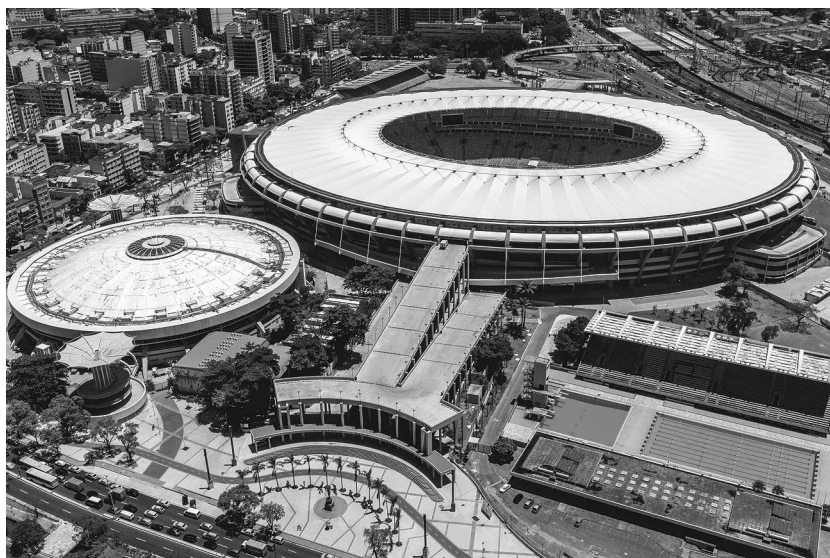
- centro histórico de Salvador;
- Maracanã.



Fernando Dallacqua

**Figura 6.5:** Centro histórico de Salvador.

Fonte: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Salvador-CCBY10.jpg>



Daniel Basil

**Figura 6.6:** Estádio Jornalista Mário Filho, mais conhecido como Maracanã, fevereiro de 2014.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Est%C3%A1dio\\_do\\_aracan%C3%A3#mediaviewer/File:Maracan%C3%A3\\_2014\\_e.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Est%C3%A1dio_do_aracan%C3%A3#mediaviewer/File:Maracan%C3%A3_2014_e.jpg)

De forma resumida, pudemos observar que estas formas de intervenção do Estado na propriedade constituem um *ônus* para o proprietário. Ou seja, o indivíduo não pode opor o seu direito de propriedade à prerrogativa do Poder Público, na medida em que este, de acordo com o princípio da impessoalidade, busca sempre o interesse público.

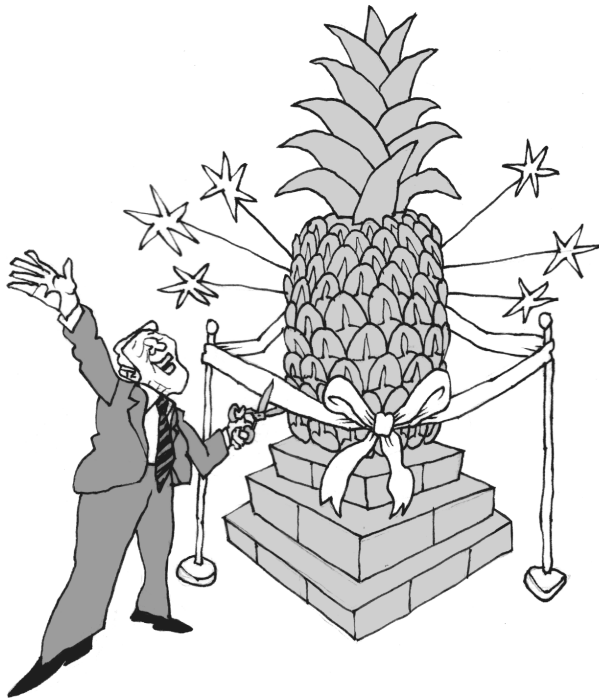
Deve-se destacar que, à exceção da servidão administrativa e do tombamento que, em caso de discordância do proprietário, podem ser questionadas judicialmente ou administrativamente, a requisição, a ocupação temporária e as limitações administrativas são modalidades de intervenção *autoexecutórias*, ou seja, podem ser levadas a termo pelo administrador público de forma coercitiva, a partir do momento que este declarar o interesse público que reveste o ato.

Assim, indaga-se: a qual interesse público estamos nos referindo? Para responder a esta pergunta, deve-se relembra o que foi dito no primeiro tópico.

No Brasil, o espaço público é definido como lugar pertencente ao Estado, e não à coletividade, como nos levaria a crer a doutrina jurídica. A propriedade privada é um direito assegurado constitucionalmente que, embora não seja absoluto, deveria significar um núcleo intangível à interferência do Estado, uma vez que ao Poder Público cumpriria esta-

belecer regras e restringir o uso do espaço público, apenas. No entanto, como visto até aqui, o direito de propriedade convive com princípios e prerrogativas que conferem ao Estado um conjunto de mecanismos que sujeitam os direitos e garantias individuais a uma “vontade maior”, qual seja, o interesse público, que não necessariamente irá condizer com o interesse da coletividade.

Isto porque, quem diz o que é ou não interesse público é o administrador e os agentes com competência para tanto. Em outras palavras, trata-se de um discurso de poder que se utiliza de expressões vagas como *interesse público*, *utilidade pública* ou *finalidade pública* e os preenche com valores e vontades que podem ou não ter compromisso com o desejo de uma pretensa coletividade.



---

## Atividade 2

---

*Atende ao objetivo 2*

Disserte sobre as formas de intervenção do Estado na propriedade, levando em consideração:

- a) o fundamento de validade desta intervenção;
- b) a problemática concernente ao interesse público que serve de justificativa para ela.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Sua resposta deve conter alguns elementos apresentados na aula, como: as modalidades de intervenção apresentadas no texto (servidão, requisição, ocupação temporária, etc.); o poder de polícia; a reflexão sobre o papel da doutrina jurídica na legitimação da intervenção do Estado na propriedade; a dicotomia entre interesse público e interesse privado.

---

---

---

### **Desapropriação, relativização do Direito de propriedade, função social e utilidade pública: o Direito Administrativo pune?**

Foi dito, ao longo da aula, que o direito de propriedade é assegurado pela Constituição da República, desde que o proprietário dê função social a ela. Isto porque, parte-se do pressuposto de que os indivíduos convivem coletivamente e que não podem utilizar suas prerrogativas sobre a propriedade como se vivessem de forma apartada do meio em que interagem.



O Direito Civil é o ramo do Direito Privado que disciplina a pro-

priedade. São faculdades (prerrogativas) do proprietário, de acordo com o artigo 1228 do Código Civil: usar, gozar, dispor e reaver a propriedade de quem injustamente a possui ou detenha.

No entanto, *função social* é um conceito indeterminado que serve como forma de restringir direitos por parte do Poder Público, quando desrespeitada pelo particular. Isto acontece também com os termos *utilidade e necessidade pública ou interesse social*, que representam situações que autorizam o ente a proceder à desapropriação.

Apesar do dever de agir **adstrito** à lei (princípio da legalidade), as expressões destacadas são preenchidas de significado através da percepção do administrador. Isto acaba subjetivando o processo e tornando a desapropriação, por vezes, um plano de governo.

Assim preveem os dispositivos constitucionais sobre o assunto:

#### 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, nos termos seguintes:

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

A desapropriação prevista no artigo 5º, XXIV, transcrito acima, funda-se nas prerrogativas que o Poder Público detém de ordenar o espaço público e de exercer o poder de polícia. Trata-se de uma decorrência legal do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Em outras palavras, não diz respeito a uma reação do Estado a má utilização do direito de propriedade pelo indivíduo, mas do poder que lhe conferiu a Constituição e que se tornou possível com as regras de Direito Administrativo de interferir no direito de propriedade.

#### Adstrito

adj. Ligado; que permanece unido ou ligado a: posto de saúde adstrito ao hospital central.  
Que está submisso ou sujeito a: o réu ficará adstrito à sentença.

Fonte: <http://www.dicio.com.br/adstrito/>

É importante destacar que a própria Constituição prevê duas hipóteses de desapropriação como *sanção*, pelo não cumprimento da função social da propriedade ou pela prática de conduta ilícita por parte do proprietário no imóvel. Trata-se da *desapropriação-sanção urbanística* e da *desapropriação-expropriação*, na forma como prevista nos artigos 182, §4º, III e 243, respectivamente:

#### **Art. 182**

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

[...]

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

#### **Art. 243**

As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Na primeira modalidade de desapropriação-sanção, o Poder Público municipal, nos casos em que o proprietário não esteja utilizando ou não tenha edificado seu terreno, deverá proceder à notificação do proprietário para que este dê função social a sua propriedade, sob pena de, nesta ordem:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- sofrer tributação de IPTU progressivo no tempo;
- desapropriação.



Já no caso da *desapropriação-expropriação*, o proprietário poderá ser destituído de sua propriedade, sem direito a qualquer indenização, por cultivar plantas psicotrópicas. Ambas são formas de punir o proprietário que incorre em alguma destas situações previstas na Constituição.

Dito isto, é importante destacar algumas características da desapropriação para que seja possível refletir sobre o seu caráter punitivo. Lembrando apenas que o foco será a desapropriação por utilidade/necessidade pública ou interesse social:

*a) A desapropriação pode ser amigável ou judicial:* será amigável a desapropriação quando houver acordo entre o proprietário e o Poder Público em relação ao valor pago a título de indenização. Do contrário, será judicial, devendo o ente expropriante (isto é, aquele responsável pela desapropriação) ingressar com uma ação de desapropriação, para que o juiz fixe o valor considerado justo para fins de indenização.

*b) A indenização deve ser justa, prévia e em dinheiro:* a Lei reguladora da desapropriação por utilidade/necessidade pública (Decreto-lei nº 3.365/1941) fixa alguns critérios para que a indenização seja considerada justa. No entanto, a própria doutrina jurídica sobre o tema considera que tais critérios não representam parâmetros para fixar uma indenização justa. Vale destacar que o pagamento não é feito imediatamente, uma vez que o Poder Público quita as condenações judiciais que se sujeita através de **precatórios**.

*a) Na ação de desapropriação, só é possível apresentar como matéria de defesa a injustiça do valor oferecido pelo Poder Público ou algum vício no procedimento de desapropriação:* caso seja necessário discutir a propriedade do bem, por exemplo, deve ser ajuizada outra demanda.

Pode-se depreender, do que foi exposto, que a desapropriação amigável acontece fora do âmbito do Poder Judiciário, numa transação entre o Poder Público e o proprietário (ou o posseiro, quando há desapropriação da posse). E este é o ponto principal desta aula: nesta circunstância, o Poder Público se desfaz de suas prerrogativas, conferidas pela Constituição e regulamentadas pelo Direito Administrativo, para estabelecer uma relação horizontal com o particular, ou age através dos mecanismos que lhe conferem uma posição de superioridade em relação à outra parte?

Relembrando o que foi visto anteriormente, a desapropriação por utilidade/necessidade pública ou interesse social é um ônus que deve ser suportado pelo indivíduo, uma vez que este não pode resistir ao interesse público que está “implícito” na atuação do Estado. E por que não? Porque apenas o Estado detém prerrogativas que o permite agir neste ou

### Precatório

É forma de pagamento das quantias fixadas em condenações judiciais em face do Poder Público.

Uma vez que os bens do Poder Público não podem ser penhorados, diferentemente do que ocorre com os bens privados, em uma eventual execução judicial, criou-se este sistema de pagamento diferenciado que constitui uma prerrogativa do Estado em relação aos indivíduos (ver artigo 100 da Constituição da República).

naquele sentido. Em outras palavras, o Direito de propriedade pode ceder à vontade do Estado, mesmo quando seja respeitada a função social de sua existência, qual seja, servir de moradia, de local de trabalho etc.

É possível falar em um Direito Administrativo punitivo porque, no que diz respeito à desapropriação, retira-se a propriedade sem que se possa questionar o motivo que ensejou o ato, já que, como mencionado antes, a defesa só poderá alegar a justiça da indenização ou o vício no procedimento de desapropriação. Isto inviabiliza a discussão do mérito da decisão do administrador público no que diz respeito ao seu plano de governo para determinada região, por exemplo.

A indenização, paga no âmbito administrativo quando amigável a desapropriação, não passa pelo crivo do poder judiciário, que representa o órgão responsável por assegurar, pelo menos em tese, o acesso à Justiça. Dito de outra forma, o Poder Público continua, mesmo que em uma relação aparentemente horizontal, em posição privilegiada frente ao particular, ditando os termos do ajuste, e oferecendo o preço que considera justo pela perda daquela propriedade (o que nem sempre representará o valor de mercado do bem).

Levando em consideração a realidade dos grandes centros urbanos, pode-se dizer que muitos moradores não possuem título de propriedade ou posse dos imóveis que ocupam (consultar CORREA, 2008). Como visto anteriormente, isto não impede o Poder Público de proceder à desapropriação, uma vez que não se discute esta matéria na ação judicial. Neste caso, o dinheiro oferecido pelo Poder Público e confirmado pelo Poder Judiciário ficará depositado e somente poderá ser levantado quando decidido a quem cabe a propriedade ou posse do bem, nos termos previstos no Código Civil. Isto significa que o indivíduo ficará privado do imóvel em que residia ou trabalhava, e não receberá prontamente a contraprestação pela perda.

Por fim, é importante destacar que o direito de propriedade só é conferido àquele que pode arcar com as despesas decorrentes de sua efetivação, quais sejam registro, pagamento de imposto pela transferência da propriedade, escritura pública na maioria dos casos, etc. Ou seja, o Direito não contempla as situações de fato, em que a moradia não decorre de um título de propriedade ou de posse. E é em relação a estas pessoas que a desapropriação, viabilizada pelas regras de Direito Administrativo, possui caráter punitivo.



## O outro lado

Alternativamente às desapropriações, alguns governos lançam campanhas e programas para regularização de imóveis de pessoas de baixa renda. É o caso do governo de Rondônia, que tem o projeto “Título Já”. O programa beneficia pessoas como a aposentada Alaíde Pereira, de 60 anos, que somente conseguiu regularizar sua situação após 23 anos morando na mesma casa no bairro Nova Pimenta.

Fonte: <http://www.rondoniadinamica.com/arquivo/governo-entrega-escrituras-a-antigos-moradores-de-pimenta-bueno,82347.shtml>

### Atividade 3

#### *Atende ao objetivo 3*

Com base no que foi exposto ao longo da aula, responda:

1. Quais as características da desapropriação permitem situá-la como uma prerrogativa do Poder Público em relação ao particular?
2. Por que é possível falar em Direito Administrativo punitivo no âmbito da desapropriação?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Sua resposta deve indicar o que foi apresentado sobre as características da desapropriação; a desapropriação como forma de intervenção do Estado na propriedade; o Direito Administrativo como punição.

---

---

---

### **Conclusão**

A conclusão a que chegamos ao fim desta aula é a de que o Direito Administrativo, ao criar os mecanismos legais que viabilizam a intervenção do Estado na propriedade, pode se mostrar punitivo. Isto porque, no que diz respeito à desapropriação, as prerrogativas detidas pelo Poder Público permitem a restrição do direito de propriedade e de posse, em alguns casos, bem como privam de moradia e da respectiva indenização aqueles que não detêm o título que comprove a sua condição de proprietário ou possuidor.

---

---

---

### **Atividade final**

---

---

---

Avalie criticamente as regras e os princípios de Direito Administrativo que regulamentam as formas de intervenção do Estado na propriedade, detendo-se mais especificamente à questão da desapropriação por utilidade/necessidade pública ou interesse social.

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Sua resposta deve conter alguns elementos destacados na aula, como uma abordagem crítica sobre os princípios da legalidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, bem como sobre a atuação da doutrina jurídica na consolidação do arcabouço legal sobre o tema; o fundamento de legitimidade da intervenção do Estado na propriedade; as características da desapropriação que ressaltam seu caráter punitivo.

---

---

---

## **Resumo**

Nesta aula, foi dado um panorama sobre o papel do Direito Administrativo e da doutrina jurídica na consolidação de um conjunto de regras e princípios que informam e justificam a atuação do administrador na ordenação do espaço público e na intervenção do Estado na propriedade privada. Foi destacado o caráter punitivo que o Direito Administrativo pode assumir, especificamente no que diz respeito à desapropriação, uma vez que esta traz como consequência principal a privação do direito de propriedade (e de moradia, por consequência) em situações declaradas pelo Poder Público como de utilidade / necessidade pública ou de interesse social.

## **Informações sobre a próxima aula**

Na próxima aula, iremos aprender sobre a atuação das instituições de segurança pública em espaços urbanos ocupados por manifestações populares. Vamos tomar como referência para nossa próxima aula, o estudo de um dos maiores mercados populares do Rio de Janeiro, o Mercado Popular da rua Uruguaiana. Você vai aprender uma série de questões que estão relacionadas à administração institucional do espaço e da ordem urbana.



# Aula 7

**Precariedade como discurso: criando  
dificuldades para vender facilidades**

*Lenin Pires  
Gabriel Borges*

## **Meta**

Apresentar questões acerca da gestão do espaço público, abordando aspectos relacionados ao instituto jurídico da autorização administrativa precária.

## **Objetivos**

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

1. caracterizar os mecanismos de gestão do espaço público, em particular, o instituto da autorização administrativa, em caráter precário;
2. comparar, de forma crítica, aspectos positivos e negativos dessa forma de gestão;
3. reconhecer situações cotidianas em que a relação do Direito com a prática que este pretende regular gera possibilidades diferenciadas de gestão do espaço público.



## Introdução: o uso privado do bem público

Para onde olhamos na nossa sociedade, vemos exemplos de particulares que de alguma forma fazem uso de bens públicos para prestar um serviço à população: empresas que administram serviços de utilidade pública como luz e gás, companhias de transporte aéreo e mercados populares, tais como o da Uruguaiana, no centro do Rio de Janeiro... Tendo esses três exemplos em mente, pare e pense: Como se dá esse uso do espaço público? Quem permite que esses espaços sejam ocupados? Quem ganha com isso? Quem mede o retorno que essas entidades particulares dão para a sociedade como um todo? Será que cada uma dessas entidades tem a mesma relação com a administração pública?

Diante das possibilidades de utilização privada de um bem público, o Direito Administrativo conceitua e formaliza institutos que permitem tal utilização. No quadro seguinte, serão exemplificados quatro formatos em que o Poder Público disponibiliza a utilização privada de bens públicos. Identificar a diferença entre tais institutos vai ajudar no entendimento do conteúdo desta aula.

**Quadro 7.1:** Utilização privada de bens públicos.

Cessão	Concessão de uso	Permissão de uso	Autorização
É a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão do Poder Público para outro, na qual o cessionário deve utilizar o bem nas condições estabelecidas no termo de cessão.	É um contrato administrativo (ato bilateral) oneroso, cumulativo, e celebrado em função de características do contratado (intuito <i>personae</i> ), para que o particular utilize exclusivamente um bem sobre seu domínio. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de lei autorizativa ou de procedimento concorrential. Nesse sentido, a concessão não pode ser discricionária nem precária, trazendo segurança e gerando direitos para o concessionário, o que lhe concede caráter contratual de maior estabilidade do que a permissão e a autorização.	Contrato administrativo através do qual é permitida a um particular a utilização de um bem público. É um ato negocial, precário, unilateral e não possui forma específica. Pode ser modificável e revogável unilateralmente e a qualquer tempo, pelo Poder Público, quando assim justificar o interesse público.	Ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação e não gera privilégios contra a Administração, ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público. (MEIRELLES, 1990).

Na Aula 6 da disciplina “Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública”, você conheceu um pouco dos mercados populares a partir do Mercado Popular da Uruguaiana (MPU). Naquela ocasião, uma das intenções era identificar conflitos e suas possibilidades de resolução em espaços como o MPU.



Bruna Canabrava

**Figura 7.1:** Mercado Popular da Uruguaiana.

Agora vamos nos aprofundar nesse assunto, voltando o olhar para os mecanismos que viabilizam a gestão de espaços como aquele, por parte do Poder Público. Na última aula, vimos como o Direito Administrativo, pode ser utilizado para possibilitar a utilização privada do espaço público, por meio de institutos como a concessão, permissão e a autorização.

Dessas três possibilidades de gestão do espaço público, focaremos na autorização de uso em **caráter precário**, uma vez que sua forma diferenciada permite maior discricionariedade no exercício da atividade administrativa por parte do Poder Público. Esse tipo de gestão não gera ônus à administração pública, podendo ser revogada a qualquer momento.

De acordo com Meirelles (1990):

*Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para a sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público,*

### Caráter precário

O caráter precário advém da falta de direitos ao particular que é beneficiário de uma autorização. Assim, a precariedade reflete na possibilidade de o Poder Público revogar a autorização a qualquer momento, sem nenhuma justificativa (por meio de ato discricionário) e sem qualquer remuneração para o particular beneficiário.

*bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração.* Essas autorizações são comuns para ocupação de terrenos baldios, para a retirada de água em fontes abertas ao uso comum do povo e para outras utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embarcem o serviço público. *Tais autorizações não geram privilégios contra a Administração* ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para o seu deferimento (grifos nossos).

Nesta aula, voltaremos a tomar como referência empírica o Mercado Popular da Rua Uruguaiana, para que seja possível refletir a respeito do discurso de poder produzido pela utilização da precariedade, como balizador da utilização/gestão do espaço público, de acordo com o tema abordado. Vale frisar que os dados aqui trabalhados refletem o diálogo a partir de pesquisas de caráter etnográfico promovidas pelos idealizadores da aula e demais pesquisadores, conforme indicado na bibliografia.

## **A autorização precária e algumas reflexões teóricas**

O Direito Administrativo concede a autoridade dos gestores e também dá as diretrizes de como estes devem proceder na administração dos interesses de ordenação da cidade. Na falta de codificação, o Direito Administrativo está vinculado aos dispositivos constitucionais, que conferem certa autonomia às esferas políticas – União federal, estados e municípios. Tal autonomia permite que as esferas políticas criem normas administrativas de acordo com seus interesses e peculiaridades, uma vez que não possui uma estrutura unificada de leis, como o Código Civil, por exemplo.



### **Código Civil**

Um código é um conjunto de normas que são unificadas de acordo com a matéria que pretendem regular. O Código Civil foi instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, com o fim principal de sistematizar normas relacionadas ao Direito Civil.

Ao contrário do particular, que é regido pelo Código Civil e a quem é permitido agir de acordo com aquilo que a lei não proíbe; à administração pública só é permitido agir de acordo com aquilo que a lei determina. Assim, as normas jurídicas que possuem por característica prescrever tais ações são classificadas como normas de Direito Administrativo.

Apesar da limitação da atuação do Poder Público com base naquilo que a lei determina, em muitos casos, cabe à pessoa do próprio Administrador Público criar determinados regulamentos. Podemos citar, como exemplo, uma série de decretos e leis municipais propostas pelo chefe do poder executivo municipal. Ao verificarmos essa característica, somada com a não compilação das normas administrativas, podemos começar a refletir que a pluralidade de normas jurídicas nesse âmbito pode proporcionar certa liberalidade de atuação política do administrador.

Para fins de exemplificação, podemos recorrer aos institutos de Direito Administrativo utilizados para gerir a utilização de espaços públicos por particulares, apresentados no início da aula. Dentre esses institutos se encontra a autorização. A autorização é definida do ponto de vista jurídico como um “ato administrativo discricionário, unilateral, pelo qual se faculta, a título precário, o exercício de determinada atividade material que sem ela seria vedada” (MELLO, 1969, p. 493). Isso significa que as autorizações são dadas de acordo com a vontade da administração pública e podem ser revogadas a qualquer momento sem ônus para o Poder Público. E, como vimos anteriormente, é com base nesses mecanismos que “a precariedade rege a autorização que o Município concede ao ambulante e ao camelô (PIRES, 2010, p. 326)”, como no caso da atividade comercial exercida no Mercado Popular da Rua Uruguaiana, por exemplo.

Neste momento, você já é convidado a refletir a respeito do interesse para a administração pública em conceder autorizações de uso do espaço público. Qual você acha que é o interesse para a administração pública em conceder autorizações de uso do espaço público para mercados populares, tais como o da Uruguaiana? E para as pessoas que recebem essa autorização, quais são as vantagens e desvantagens?

Do ponto de vista jurídico, o administrador não precisa de uma lei formal para conceder a autorização. Isso se justifica pelo fato de a auto-

rização, em tese, não trazer ônus para a administração pública, podendo ser revogada a qualquer momento. De acordo com Slaibi Filho (2008), uma lei que regulamentasse a autorização de uso não interessaria ao poder municipal, já que poderia restringir a discricionariedade administrativa. Na prática, isso parece gerar certa desvantagem para o ambulante ou camelô, que não teria a seu favor direito algum que o resguardasse nessa relação com o Poder Público. Essa relação desigual traz limitações para determinados extratos urbanos, em que seus interesses estariam subjugados a uma relação de precariedade, ainda que promovessem o exercício de uma atividade econômica (PIRES, 2010, p. 326). Por isso, a autorização vira um mecanismo importante na atuação da autoridade pública, já que permite maior liberdade e imprevisibilidade de suas ações no controle das atividades autorizadas, que, assim, podem deixar de ser de acordo com a vontade da administração. Esse efeito se dá justamente pelo fato de, na prática, flexibilizar a característica que rege a legalidade administrativa, formulada com a intenção de limitar e tornar previsível a atuação do Administrador Público. Assim, a utilização do espaço público por esses comerciantes, ainda que autorizada, não concede garantias de um direito pleno de estabelecimento naquele local.



## **Definição de Direito Administrativo**

Segundo Meirelles (2004), o Direito Administrativo brasileiro apresenta dificuldade de entendimento quanto a seu conceito, uma vez que padece de um “desencontro de definições, variando o entendimento consoante a escola e o critério adotado pelos autores que procuram caracterizar seu objeto e demarcar sua área de atuação” (2004, p. 39). Com isso, o autor conceitua o Direito Administrativo brasileiro como “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (MEIRELLES, 2004, p. 40).

---

---

---

## Atividade 1

---

---

*Atende aos objetivos 1 e 2*

1. O que diferencia o instrumento de autorização de uso do espaço público em relação à permissão e à concessão de uso?
2. Quais são os efeitos da utilização da autorização para a gestão do exercício de atividades por particulares no espaço público?

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

1. As principais diferenças entre a autorização, a permissão e a concessão estão ligadas aos direitos, atividades e formalização de tais instrumentos. A autorização é um ato administrativo de natureza precária, praticado unilateralmente pelo poder público, quando este autoriza atos que entende de menor importância, motivo pelo qual não possui forma específica, é discricionário e pode ser revogado a qualquer momento. A permissão se diferencia por seu caráter negocial, entre o poder público e o particular para estabelecimento de condições, de tempo e de onerosidade ou não da utilização do bem público. Por fim, a concessão é um contrato administrativo que possui como principal característica distintiva da permissão e da autorização, além de seu caráter contratual, a estabilidade da outorga do uso do bem ao particular.

2. Alguns dos efeitos do uso da autorização para a gestão do espaço público são a incerteza na continuidade do exercício da atividade, já que pode ser revogada a qualquer momento; a falta de remuneração/ indenização ao particular, uma vez revogada a autorização, que amplia as incertezas de investimento ou não na atividade exercida; maior possibilidade de exercício da discricionariedade administrativa; consequente ampliação de poderes da administração pública etc.

---

---

---

## **Exercício do Poder Público em espaços precários**

O Mercado Popular da Uruguaiana nos serve para observar questões relativas ao exercício do Poder Público em espaços geridos pela lógica da precariedade. Desde sua instituição, o MPU é alvo de diversos órgãos de fiscalização. Além dos funcionários da Prefeitura, instituições policiais fazem seu trabalho de fiscalizar possíveis irregularidades no mercado.

Como vimos na Aula 6 da disciplina de Introdução aos Estudos sobre Segurança Pública, o MPU se desenvolveu em meio a relações que possuíam interesses diversificados. E, sua instituição se deu em descompasso com a legislação que é destinada à regulação do Comércio Ambulante na Cidade do Rio de Janeiro (SILVA, 2014). Tal descompasso permitiu que, dentro do MPU, os comerciantes tivessem certa liberdade de desenvolver seus mecanismos de gestão.

Os trabalhadores se apropriaram da “melhor maneira disponível” das incertezas de futuro e indefinições quanto aos direitos atribuídos àquela atividade. Assim,

parece que os comerciantes do MPU apreenderam a utilizar possíveis benefícios da precariedade e da falta de um controle, digamos assim, incisivo das práticas ali presentes. Desta maneira, os comerciantes “criaram” formas de sociabilidade e de resolver seus conflitos, o que parece ter proporcionado um dinamismo para o exercício das atividades comerciais (SILVA, 2014, p. 100).

O Poder Público, por outro lado, enxerga as atividades ali exercidas de acordo com os ditames postulados pelo instituto da autorização de uso em caráter precário, ou seja, uma atividade transitória, de menor interesse e exercida de forma precária, o que proporciona maior liberalidade da atuação do Poder Público, de acordo com as políticas de gestão da cidade. Por outro lado, findar com um mercado como o MPU poderia trazer consequências que não se esgotariam no âmbito jurídico, como, por exemplo, um passivo político que um gestor do urbano possa não querer para si.

A gestão por autorização de uso dá margem à atuação seletiva do Poder Público no MPU. Há momentos em que não se verifica uma atuação de órgãos de fiscalização dentro do mercado, bem como momentos em que funcionários da Prefeitura, por exemplo, mediante a tutela do

## União dos Comerciantes

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

Direito Administrativo, ampliam suas incursões. Tais atuações que geralmente promovem o fechamento de boxes entendidos como irregulares, por meio de exigências que os comerciantes geralmente não conseguem cumprir. Apesar das reclamações dos comerciantes e da mobilização da **União dos Comerciantes** em ingressar com uma demanda judicial para obtenção de um tratamento não pautado na precariedade, este regime se coloca, inclusive na resposta do poder judiciário em sede liminar, como impeditivo de um tratamento diverso para aquelas atividades.



### Resposta do Poder Judiciário em sede liminar

*Trata-se de ação na qual a parte autora pleiteia que o Réu se abstenha de proibir o trabalho dos comerciantes do Mercado Popular da Uruguaiana até que o Poder Público conceda a cessão de uso do solo para conclusão do processo de legalização individual dos trabalhadores. Alega o Autor terem fiscais do Réu, em 28.01.11, exigido dos comerciantes do referido mercado popular uma série de documentos para permitir o funcionamento dos boxes, dentre eles, prova de direito ao uso do local. Alega que a área foi cedida pela União ao Réu para assentamento de ambulantes em 1994, sendo que até a presente data não teria havido resposta do Demandado apesar de diversos requerimentos de legalização do espaço para os representados. De início é importante destacar que o direito ao trabalho constitui direito social consagrado na Constituição da República, não se podendo olvidar que centenas de trabalhadores obtêm sua fonte de renda do trabalho executado no mercado popular em questão, o fazendo de forma lícita e honesta. Certo, também que o Réu há anos atrás não só organizou a ocupação da área pelos ambulantes, como também concedeu Autorizações Provisórias permitindo a abertura de boxes na área em questão, não podendo ser olvidado, no entanto, que tais autorizações, como inclusive expresse nos documentos expedidos, possuem caráter precário, podendo ser revogadas a qualquer momento pela Administração. Não há dúvida da competência constitucional conferida ao Poder Público Municipal para promover não só o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento da ocupação do solo urbano, como também a proteção do patrimônio histórico-cultural, podendo para tanto utilizar-se do exercício do poder de polícia com o fim de coibir qualquer ação tendente ao descumprimento das normas municipais. (art. 30, incisos VIII e IX, CR). No caso em análise não se constata em um primeiro momento qualquer abuso*



por parte do Poder Público Municipal no exercício de seu poder de polícia, não se vislumbrando a ilegalidade alegada pelo Autor, motivo pelo qual entende-se não estar presente a verossimilhança de suas alegações. Sendo assim, INDEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. Retifique-se no DRA o pólo passivo para Município do Rio de Janeiro, eis que Prefeitura é destituída de personalidade jurídica. CITE-SE. (grifos nossos)

Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2011.001.054920-6&acessoIP=internet&tipoUsuario=>

Ao olhar para as características do MPU, pode-se observar que as negociações que tem curso em seu interior buscam ajustamentos gerados pela distância entre uma norma abstrata e a prática. Isso impulsiona um determinado tipo de descompasso entre essas dimensões normativas. E, na prática, ao mesmo tempo em que a autorização precária cria dificuldades (ou limitações) ao exercício daquela atividade comercial, ela parece proporcionar possibilidades de exercício concedidas com base na utilização, pelo gestor público, da discricionariedade administrativa. Tais possibilidades permanecem em constante negociação entre o Poder Público e os comerciantes, e geralmente seguem o contorno dos interesses, particularizados ou não, daquele que possui o **poder de polícia** no controle do espaço público. Digo particularizados, pois, em determinados casos, os usos discricionários no exercício de tal poder implicam flexibilizações na aplicação da lei, que levam em conta o julgamento particular do detentor de tal poder (LIMA, 1995).

Diante desses fatores, o mercado permanece funcionando em negociação constante de tais interesses. E os responsáveis por sua regulação e fiscalização, mantêm suas ações, ainda que pontuais, de modo a exercer sua autoridade sobre os comerciantes.

### **Poder de polícia**

Faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Através dele, o Estado pode deter a atividade de particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (MEIRELLES, 2004, p. 129).



**Artigo 30 incisos VIII e IX da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.**

Dos Municípios

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e ação fiscalizadora federal e estadual.

## **Atividade 2**

### ***Atende ao objetivo 2***

Avalie de forma crítica e problematizada a utilização do instituto da autorização precária na gestão do espaço público, refletindo como decisões tomadas pelo Poder Público (como a decisão judicial transcrita a respeito do MPU) podem incentivar ou limitar o alcance de direitos garantidos constitucionalmente, como a livre iniciativa e o direito ao trabalho.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

A sua resposta deve ser uma reflexão acerca da escolha do instituto da autorização de uso precário do espaço público. Para tal, você deve fazer uma avaliação crítica e problematizada da utilização da autorização de uso, gestão do espaço público, levando em consideração os seguintes pontos:

- a) discutir a utilização da autorização como um possível limitador de acesso a direitos, como o direito fundamental do trabalho e livre iniciativa, por exemplo;
- b) refletir a respeito dos reflexos que se relacionam com a escolha de determinados interesses na gestão do espaço público, que podem possibilitar ou não maior ingerência dos agentes do Estado sobre determinadas camadas da sociedade;
- c) você pode tomar como base a decisão judicial trabalhada na aula, que demonstra a interpretação que o Poder Judiciário disponibiliza para a atividade exercida no MPU, uma vez que reconhece direitos trabalhistas, porém, ao mesmo tempo informa que, dada a precariedade da autorização, a ação fiscalizatória da prefeitura ocorre de acordo com a legislação administrativa. Esse caso demonstra as incertezas geradas por tal instituto, uma vez que o próprio Poder Judiciário reconhece a importância do direito ao trabalho e, ao mesmo tempo, reconhece a atuação do Poder Público como dentro das regras pertinentes à autorização de uso precário.

---

---

### **A precariedade e sua relação com o indivíduo**

A decisão judicial citada no box da seção anterior é a resposta frente ao pleito da União dos Comerciantes por garantias para o exercício das atividades comerciais no MPU. Da decisão, é possível extrair os conflitos que envolvem a questão da precariedade. Ao mesmo tempo em que o judiciário reconhece o direito social ao trabalho, confirma a legalidade da atuação do Município no exercício da sua fiscalização.

Esse posicionamento também aparece na relação entre comerciantes e aqueles que detêm o poder de polícia (SILVA, 2014). Os fiscais atuam no espaço público de acordo com as prerrogativas dadas pelo Direito Administrativo, conforme afirma a decisão judicial. Por outro lado, eles

possuem suas representações a respeito da utilização do espaço público pelos comerciantes que, em determinados casos, são enxergados como trabalhadores em defesa do seu “pão de cada dia” (SILVA, 2014). A partir dessa percepção, o comerciante é sujeito a uma identidade, que não a do “camelô irregular”, mas do “cara que está ali batalhando” para o seu provento familiar (SILVA, 2014).

Na prática, a conveniência e oportunidade da administração pública se torna a conveniência e oportunidade do indivíduo que pratica o ato de decidir pela manutenção ou não do exercício da atividade do comerciante. Logicamente, este processo de “reconhecimento de uma identidade diferenciada” passa por negociações entre o fiscal e os comerciantes. Estas não são necessariamente por meio de **arrego**, mas também por meio de **arreglo** (PIRES, 2010) – formas de negociação complementadas pelas justificativas morais (que legitimam aquele comércio) e pelas relações pessoais que o comerciante possui. Como o título possuído pelos comerciantes é precário, o comerciante não consegue exercer direitos reais de uso sobre aquele espaço. Assim, a precariedade acompanha o indivíduo. Sua permanência no local de trabalho, bem como sua “regularização”, é instável, uma vez que o tempo de permanência é inseguro e depende dos interesses da administração pública – estes justificados pelo interesse público que “pauta” as ações do Estado, conforme preceitua o Direito Administrativo.

### Arrego e Arreglo

O *arrego*, como sugere Pires (2010), é uma troca de “favores” baseada em uma relação de assimetria entre as partes, que deflagra um caráter violento por parte daquele que possui seu agir pautado nas prerrogativas do Estado. O *arreglo* é o pagamento (que será negociado entre as partes), devido à interpretação do agente policial, na rua, em detrimento daquelas que poderão ter *fiscales* ou juízes ante um fato que pode ser considerado contravenção ou não” (PIRES, 2010, p. 187).

A partir da experiência empírica relatada, faz-se necessário refletir a respeito da precariedade. Foucault chamava de ilegalismos, “condutas, comportamentos e práticas que não poderiam ser classificadas enquanto ilegais, mas que, ao serem veiculadas, poderiam contrariar determinadas perspectivas morais dominantes.” (Foucault, 2004 apud PIRES, 2010, p. 114). Assim, a partir da gestão de tais ilegalismos, é permitido “um regime de tolerância” dentro do MPU (LABRONICI, 2012, p. 18). Esse regime de tolerância deve ser entendido por você como o tratamento atribuído a essas ações, que se constrói pela interpretação das atividades no MPU, caso a caso. Evidentemente, tais interpretações irão variar de acordo com a amoralidade do agente do público, que influenciará na tolerância maior com roupas sem nota fiscal do que com a falta de cumprimento de alguma exigência da Prefeitura, por exemplo – fator que pode ser um indicativo da ação seletiva do Direito no controle, permissividade e criminalização de determinadas práticas exercidas em espaços regidos pela lógica da precariedade, como o exemplo do MPU. Um exemplo de tais práticas é o jogo do bicho, que “mascarada por uma moralidade consensual, permite que a lei seja aplicada seletivamente.”

(LABRONICI, 2010, p. 18) É importante lembrar que, de acordo com Foucault (1994), os ilegalismos não são imperfeições ou lacunas na aplicação das leis; eles compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam “os espaços protegidos e aproveitáveis em que a lei pode ser violada, outros em que pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas”.

### **Atividade 3**

#### ***Atende ao objetivo 3***

Descreva uma situação do cotidiano em que a atuação dos seus atores seja pautada em um processo de negociação entre agentes que atuam com base no Poder Público e particulares que pretendem e/ou utilizam o espaço público para o exercício de suas atividades.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### ***Resposta comentada***

Sua resposta deve conter situações como as exemplificadas na aula, em que seja verificável uma relação de negociação entre a permissividade ou não de uma prática no espaço público. A resposta, de preferência, deve refletir a respeito da relação de assimetria ou não de tal negociação, bem como seus reflexos. Tais situações podem ocorrer: a) com vendedores ambulantes em diferentes locais do estado do Rio de Janeiro; b) com serviços prestados por particulares no espaço público que recebem essa fiscalização, por exemplo, jornaleiros e guardadores de carro; c) com particulares que moram em favelas e outras regiões regidas pela lógica da precariedade etc.

---

---

---

## Conclusão

Nesta aula, vimos como a utilização de determinado instituto jurídico possui reflexos para além do discurso que o embasa, criando novas possibilidades de negociação e renegociação da utilização do espaço público. Desse modo, vimos que esses processos vinculados a uma autorização precária podem ser, em certa medida, limitadores ou permissivos de alcance a direitos e possibilidades de uso dos espaços por ela regulada.

## Resumo

Nesta aula, estudamos o instituto da autorização de uso precário do espaço público a partir de uma experiência empírica. Você foi convidado a observar aquele instituto jurídico para além de sua faceta conceitual, de modo a interagir e refletir sobre seus reflexos na vida dos cidadãos que possuem suas atividades regulamentadas em caráter precário. Como um dos pontos principais desta aula, podemos destacar o modo pelo qual os mecanismos pautados nas premissas do Direito Administrativo podem ampliar ou não a ingerência do Poder Público na vida dos cidadãos.

## Informações sobre a próxima aula

Na próxima aula, você vai estudar a relação do modelo de gestão da cidade e a flexibilização do mercado de trabalho com a segurança pública.

## Leituras recomendadas

SILVA, Gabriel Borges da; FREIXO, Alessandra Soares. *Camelôs, autoridades e Mercado Popular da Uruguaiana: uma análise sobre a precariedade na utilização do espaço público*. Trabalho apresentado à 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, Natal, 3 a 6 ago. 2014.

# Aula 8

O discurso da ordem na gestão  
dos ilegalismos dos mercados  
alternativos urbanos

*Moane Carvalho de Brito*

## **Meta**

Demonstrar como os processos de flexibilização do mercado de trabalho e um determinado modelo de gestão da cidade que prioriza a atração do capital financeiro em detrimento da cidade como espaço de sociabilidade se imbricam, resultando num tipo de segurança pública que prioriza o controle e o ordenamento de determinados espaços.

## **Objetivos**

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

1. diferenciar a configuração do mercado de trabalho e seus processos de flexibilização antes e depois da década de 1970;
2. explicar a construção social do empreendedorismo e os usos da rua como local de trabalho;
3. identificar a imbricação do modelo de gestão da cidade com as práticas da segurança pública.



## Introdução

Pensar em mercados alternativos urbanos implica pensar em mercados considerados tradicionais e refletir sobre a cidade. Proponho que façamos isso nesta aula, a partir de três abordagens:

1. pensando o cenário do mercado de trabalho dos nossos dias, considerando as suas principais mudanças;
2. conhecendo três curtas, mas elucidativas histórias de pessoas que fizeram das calçadas os seus locais de trabalho;
3. analisando o modelo de gestão implementado nas principais cidades brasileiras e suas imbricações com a segurança pública.

## Alguns apontamentos sobre o mercado de trabalho

Os últimos quarenta anos representaram para o mercado de trabalho o desencadear de uma construção de novas relações trabalhistas. A partir da década de 1970, novas formas de produção, que incluíam o alto investimento em tecnologias e em outras formas de gestão de pessoal, foram inseridas nessa esfera. Termos como terceirização e gestão de qualidade total passaram a fazer parte do cotidiano das empresas.

Podemos entender o processo de terceirização como:

[...] o processo no qual uma empresa identifica uma parte do seu processo de negócio que poderia ser desenvolvido de maneira mais eficiente e/ou mais efetivamente por outra corporação, contratada para desenvolver esta parte do negócio. Assim, a primeira organização é liberada para se manter focada na função central do seu negócio.

Fonte: [http://www.infoescola.com/administracao\\_/terceirizacao-outsourcing/](http://www.infoescola.com/administracao_/terceirizacao-outsourcing/)

É uma prática empresarial definida como algo que visa ao aumento da qualidade das atividades da empresa. Pode ser usada para atividades-meio (atividades que não são do negócio principal da empresa, por exemplo, equipe de limpeza que atua em um *shopping center*) e atividades-fim (atividades que são do ramo de negócio da empresa, por exemplo, equipe de operadores de *telemarketing* que atuam em uma

empresa de *call center*). É considerada como uma forma de redução de custos e de otimização de serviços.

Já o conceito de gestão de qualidade total envolve não apenas todos os escalões de uma empresa, mas também das empresas com as quais ela se relaciona, ou seja, seus fornecedores, distribuidores e demais parceiros de negócios. Esse tipo de gestão é composto por diversos estágios como, por exemplo, o planejamento, a organização, o controle e a liderança – que envolve uma série de treinamentos, auditorias e processos seletivos realizados na própria empresa.

É um tipo de gestão que tem sido cada vez mais utilizado por organizações públicas e privadas. Observa-se nessa prática um discurso bastante “civilizador”, em prol da racionalização e da redução dos custos, já que, para as empresas, é preciso se aperfeiçoar e adquirir competências que as capacitem a competir num mercado cada vez mais global.

Longe de ser um avanço no que diz respeito às questões trabalhistas, essa nova configuração tem como implicações graves problemas sociais e pode ser considerada um retrocesso, se pensada a partir dos direitos conquistados pelos trabalhadores ao longo do século XX. Especificamente no caso do Brasil, de acordo com sociólogo Adalberto Cardoso (2008), nosso país nunca chegou a ser considerado uma sociedade industrial, tampouco uma “sociedade salarial”. Não se pode afirmar que a maioria de sua população tenha encontrado um emprego assalariado de qualidade e regulado pelo Estado.



No artigo “Transições da escola para o trabalho no Brasil: persistência da desigualdade e frustração de expectativas”, você pode conhecer melhor as ideias de Adalberto Cardoso. Para isso, acesse o *link*: <http://www.redalyc.org/pdf/218/21815805002.pdf>.

---

No Brasil, essas mudanças são mais perceptíveis a partir da década de 1990, quando a flexibilização do trabalho, os novos modelos de gestão e a terceirização começam a ser praticados pelas empresas nacionais. Até então, os meios de produção brasileiros justificavam a exploração da mão de obra – com o pagamento de baixos salários – como decorrente da baixa qualificação da população.

Todas essas novas exigências ocorrem devido à transição do fordismo para a que é considerada por muitos autores como a nova era do trabalho (ANTUNES, 2004; HARVEY, 1989): a “era dos serviços” e da “acumulação flexível”. Com efeito, tem-se observado uma considerável redução do emprego industrial, do emprego manual, que, em outros tempos, foi considerado o principal setor do mercado.



**Figura 8.1:** Linha de montagem da Ford em 1913.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Henry\\_Ford#mediaviewer/File:Ford\\_assembly\\_line\\_-\\_1913.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Henry_Ford#mediaviewer/File:Ford_assembly_line_-_1913.jpg).



## Fordismo

O fordismo foi um modelo criado por Henry Ford a partir de 1914 e dividia-se em dois eixos: o primeiro, voltado à racionalização da produção que se baseava em inovações técnicas na linha de produção, gerada pela automatização das linhas de montagem. O segundo, o incentivo ao consumo em massa. Essa articulação revolucionou a indústria automobilística e serviu de parâmetro para outras linhas de montagem industriais.

Era um modelo de gestão bastante hierárquico e exigia pouca qualificação dos operários. Tem seu ápice no período de 1945 a 1968. A partir da década de 70, a General Motors flexibiliza sua produção e supera o paradigma de gestão da Ford. Ainda na mesma década, com o avanço dos competidores japoneses no mercado automobilístico, o fordismo e a produção em massa foram gradativamente substituídos pelo modelo do toyotismo. Esse sistema tem como foco a produtividade e a eficiência, baseadas na produção sem desperdícios e feitas a partir da demanda.

Segundo Antunes (2004), o setor dos serviços chega a empregar, nas últimas décadas do século XX, mais de 70% dos trabalhadores nas principais economias capitalistas, em países como EUA, França e Alemanha. Essa tendência traz consigo a desregulamentação das formas de trabalho, em forma de trabalho terceirizado, do emprego em tempo parcial e dos subcontratos. A lógica em voga é a ênfase na otimização da racionalidade econômica e na valorização do capital.

## Você está investindo na sua empregabilidade?

### Senai e Senac

Entidades privadas que tiveram enorme importância para a formação da indústria e do comércio, mesmo estando fora da rede oficial de ensino.

No Brasil, o investimento em educação formal nunca havia sido, até então, uma estratégia prioritária para a produção de mão de obra qualificada. A formação educacional era realizada, muitas vezes, no próprio local de trabalho ou através de cursos técnicos oferecidos por instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).

Por esse motivo, é interessante analisar um termo muito utilizado no atual contexto do mercado de trabalho, o termo empregabilidade. É um conceito que abarca exigências que vão muito além da elevação do nível de escolaridade e dos conhecimentos técnicos. Ao se referirem a esse termo, profissionais de recursos humanos, responsáveis pela seleção de candidatos a empregos, afirmam que é esperado que o indivíduo desenvolva por si mesmo competências no que diz respeito à prática profissional, tais como capacidade de liderança, boa comunicação, boa desenvoltura em equipe, capacidade de resiliência, citando apenas as mais comuns. Essa lista é, por vezes, mais subjetiva e mais extensa, a depender do cargo almejado. Atualmente, é aconselhado que os trabalhadores se concentrem na gestão de sua empregabilidade, ou seja, em sua capacidade de serem empregados rapidamente após a saída do local de trabalho anterior. Como definido por Luiz Antônio Machado:

Projeta-se a imagem do “novo trabalhador” como um ser que substitui a carreira de um emprego assalariado de longo prazo pelo desenvolvimento individual, através da venda de sua força de trabalho (ou da alocação de seu esforço como produtor direto) em uma série de atividades contingentes, obtidas através de demonstração pública da disposição e competência para práticas econômicas em constante mudança – isto é sempre como empresário de si mesmo. (2002, p. 105)

A partir desse discurso, tornar-se empregável é única e exclusivamente uma responsabilidade individual. Observa-se o deslocamento de foco na abordagem da questão da oferta e procura de trabalho pela população ativa: de uma abordagem que a considera como o resultado de políticas públicas, que procuram e orientam a regulação entre oferta e demanda, para uma situação em que o desemprego é visto como uma inadequação da população em relação às necessidades do mercado. Torna-se responsabilidade individual estar inserido no mercado de trabalho. Entretanto, as regras do jogo não parecem ser assim tão óbvias, visto que há relatos de pessoas com inúmeros cursos de pós-graduação e que, ainda assim, não conseguem se recolocar no mercado após terem perdido o emprego.

## EMPREGABILIDADE

Resultado de políticas públicas que procuram e orientam a regulação entre oferta e demanda.



**Responsabilidade individual:**  
desemprego é visto como uma inadequação da população em relação às necessidades do mercado.

**Figura 8.2:** Com as mudanças em relação aos processos de trabalho, o indivíduo passa a ser responsabilizado pelo seu próprio desemprego.

Desenvolver a empregabilidade, então, estaria muito além do requisito básico de possuir um alto nível de formação para obter os melhores cargos. Até as funções mais básicas exigem que o candidato tenha, no mínimo, desenvolvido outras competências ao longo de sua trajetória de trabalho, para além do conhecimento técnico adequado ao cargo; que tenha uma rede de pessoas com as quais possa contar para uma indicação ou parcerias, a famosa *network*, e se empenhe em uma constante atualização. E ainda assim, de posse de todos esses atributos, é possível que o candidato em questão não consiga o lugar almejado ou não consiga uma remuneração suficiente para arcar com suas despesas individuais e familiares.

Isso nos leva a concluir que, de fato, o uso da categoria *empregabilidade* camufla a questão do mercado de trabalho excludente, deslocando o foco para a capacidade individual do trabalhador, responsabilizando-o por sua condição de inadequação às novas exigências do mercado. Afirmando-se que as regras do jogo mudaram: agora é preciso que grande parte da população ativa possua novos conhecimentos técnicos e especializados para o avanço do desenvolvimento econômico do país. Como o desenvolvimento econômico não pode esperar, é preciso que a população adquira essas características de imediato, logo, os trabalhadores que não se adaptam às novas regras, por qualquer que sejam suas limitações, precisam encontrar formas alternativas para lidar com a exclusão do mercado de trabalho.



Na prática, as dificuldades para adquirir os conhecimentos necessários à construção de uma trajetória pessoal de sucesso no mundo do trabalho são vivenciadas pelas classes populares de maneira bastante diferenciada do que é experimentado pelas classes médias e altas. Como observado por Delma Pessanha Neves, existe uma parcela da população que tenta gerir e se adaptar às pressões desse cenário de maneira pouco elucidada pelos índices de oferta de emprego no país. Essa população estaria à margem do grande *boom* do mercado brasileiro, pois luta diariamente pela conquista de condições básicas que lhe garanta o direito ao trabalho, como o acesso a uma formação e à mobilidade na cidade, por exemplo. Ao relatar uma pesquisa feita na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, a antropóloga conclui que a situação atual dos jovens de baixa renda é marcada pelas seguintes questões:

Ausência de uma política de formação de jovens para o mercado de trabalho; certo isolamento social num contexto da conclamada globalização comunicativa e da circulação de certos conhecimentos; falta de alternativas aos meios de massa; enfim, modos de encantoar de parte da população em torno das periferias dos grandes centros. E talvez seja esta a razão pela qual eles mesmos recriam, na fronteira, outras formas de produção e engajamento interno, assentadas em suas condições cotidianas de vida; e gerem, como possível, os efeitos de uma sociedade que conclama a dualidade: a uns, a excelência dos postos de trabalho valorizados e bem pagos; a outros, a criatividade e o intercâmbio

de poucos recursos para gerir o circuito econômico próprio.  
(NEVES, 2008, p. 132)

Esse é o retrato da exacerbada desigualdade brasileira, um cenário em que alguns possuem recursos suficientes para se equiparem com as inúmeras ferramentas e habilidades necessárias para suprir as infinitas exigências desse novo mercado: diversos cursos técnicos e especializações, cursos de idioma, experiências no exterior etc. E, por outro lado, a inserção da maioria no mundo do trabalho, para ganhar salários-mínimos, depende de um grande esforço e de inúmeras manobras na tentativa de adaptação dos recursos e das possibilidades que possuem.

---

---

---

### **Atividade 1**

---

---

---

#### ***Atende ao objetivo 1***

Aponte as principais transformações na esfera do trabalho que ocorrem a partir da década de 1970.

---

---

---

---

---

#### ***Resposta comentada***

As novas formas de produção incluem o alto investimento em tecnologias e em formas de gestão de pessoal. Enquanto na era fordista o foco era a automatização dos meios de produção, em trabalhadores pouco qualificados e no consumo em massa, a “era dos serviços” e da “acumulação flexível” migrou de uma esfera industrial para uma esfera de serviços e requer trabalhadores que tenham alto nível educacional e respondam bem a multitarefas.

---

---

---



## A rua como saída: Maíra, Paulo e Maria

### Maíra

Um exemplo de adequação e do uso da rua como uma estratégia de trabalho, a partir do contexto explicado até aqui, foi um depoimento ouvido durante trabalho etnográfico, realizado pela autora na região metropolitana do Rio de Janeiro. Maíra, uma jovem de 19 anos, com ensino médio completo, após várias tentativas de acesso a um emprego com carteira assinada, foi eliminada de um processo seletivo em uma empresa de *telemarketing*, depois de constatarem sua necessidade de pegar mais de um transporte coletivo para chegar ao local de trabalho. Sabe-se que essa é uma prática recorrente: muitas empresas só estão dispostas a pagar a tarifa mínima de ida e volta por funcionário. Considerando as dimensões territoriais das metrópoles e os trajetos percorridos pelos transportes coletivos, principalmente nos percursos que ligam a periferia ao centro, não é difícil imaginar quantas pessoas são excluídas e têm suas possibilidades de trabalho extremamente reduzidas por esse fator.

No caso de Maíra, a solução encontrada foi trabalhar para uma prima, que possuía um ponto de venda como ambulante. Em sua fala, ainda estava presente o desejo de possuir experiências em outras áreas “para poder conseguir empregos melhores”, mas também afirmava que ter conseguido aquele trabalho com a prima lhe daria a experiência de “atender bem as pessoas e ser uma boa vendedora”.

Num mercado em que o ingresso e a manutenção do emprego dependem da transformação dos humanos em produtos – que somente serão escolhidos se atenderem a todas as expectativas de um empregador –, não é de se estranhar que, cada vez mais, as pessoas tenham o desejo de ter o seu próprio negócio, mesmo que ele seja na rua e sob o rótulo da “informalidade”.



## Formalidade/Informalidade

Nas últimas décadas de estudos sobre o tema, pesquisadores chegaram à conclusão de que uma noção dualista entre formalidade e informalidade não é apropriada. Essas duas concepções não devem ser consideradas como dois mundos completamente distintos e, embora essa seja a representação no senso comum, ela não dá conta da prática: da complexidade das cadeias de relações que envolvem o mercado de trabalho. Por exemplo, o significado das categorias “informalidade” e “formalidade” variam de país para país. No Brasil, juridicamente, são considerados informais os empregados que não possuem carteira de trabalho assinada. No entanto, a prática demonstra que a classificação binária formal/informal é simplista, pois processos de formalidades e informalidades se inter cruzam e se interpenetram numa fronteira porosa, mesmo na cadeia produtiva das indústrias e serviços considerados “formais”. A antropóloga Rosana Pinheiro-Machado estudou essa relação dinâmica entre formal e informal ao longo de uma cadeia mercantil e de rotas de exportações que envolviam a China, o Paraguai e o Brasil, e conclui: “Muitas vezes, o informal e o formal possuem uma relação de benefício mútuo”. (PINHEIRO-MACHADO, 2008, p. 128).

Leia mais sobre esse assunto no artigo “China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal”, da autora citada, em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000200009&script=sci_arttext).

## Paulo

Outro caso etnográfico que ilustra, de várias maneiras, o que vimos até aqui é a história de vida de Paulo que, demitido na década de 1990, após várias tentativas de reingresso no mercado de trabalho, iniciou sua carreira de vendas de alimentos na rua. Paulo é pernambucano, tem 55 anos e mora em São Gonçalo, município do estado do Rio de Janeiro, há 12 anos, em casa alugada, com a esposa e dois filhos, de 21 e 29

anos. A rede familiar da esposa impulsionou a mudança da família do Recife para o Rio de Janeiro, logo após ele ter perdido o emprego numa demissão em massa na metalúrgica na qual trabalhava há 16 anos.

Histórias como a de Paulo se repetem continuamente. Trabalhadores com idade próxima aos 40 anos, uma vez demitidos, encontram enormes dificuldades de recolocação no mercado de trabalho. “Essa exclusão diria respeito ao não interesse do mercado por trabalhadores herdeiros de uma cultura ‘fordista’, fortemente especializados, que são substituídos pelo trabalhador ‘polivalente e multifuncional’ da era toyotista” (ANTUNES; ALVES, 2004, p. 39).

Assim como muitos jovens de classes populares, Paulo começou a trabalhar no começo da adolescência, aprendeu o ofício de pintor, sendo primeiro ajudante, e depois trabalhou como pintor por 4 anos. Depois, graças a contatos estabelecidos no trabalho, conseguiu um emprego como *office boy* e ficou nessa função por mais 4 anos. Durante esse período, investiu em capacitação, estudando em um curso técnico e logo depois conseguiu emprego em uma indústria metalúrgica. Trabalhou por 16 anos na mesma empresa, até ser dispensado na década de 1990, juntamente com vários outros colegas, numa demissão em massa. Após tentativas frustradas de reinserção no mercado, começou a trabalhar, ainda em Recife, como camelô, vendendo cachorro-quente, hambúrguer e batata frita.

Ao relatar sua história, relembra: “sabia que no Rio estava o dinheiro”; decidiu mudar-se com a família. Ao chegar, procurou emprego como metalúrgico e o mais longe que conseguia chegar nos processos seletivos era nas primeiras fases; não obtinha sucesso: “não queriam me contratar por causa da minha idade”. Num misto de necessidade e resistência, ele decide trabalhar nas imediações de um terminal de ônibus interurbano de Niterói, “vendendo gelado, churros e pele”. Ele narra com muito orgulho o seu processo de transição para o que vende hoje: batata frita e empadas: “Matutei sobre o que podia vender, o que ainda não tinha na rua, tinha muita pipoca e doce, aí pensei: não tem batata frita! Via o povo comprando batata frita no McDonald’s e pensei: se eu botar batata, eu vou arrebentar, e arrebentei!” Paulo tem registro como Microempreendedor Individual (MEI) e vê a si mesmo como empreendedor. Fala com orgulho do seu trabalho: “gosto de trabalhar com o público, com o ser humano, mas a gente vê o que presta e o que não presta”. Diz ainda que não trocaria seu trabalho por um de carteira assinada; ganharia menos dinheiro, segundo ele. Sua esposa e filhos o

ajudam no comércio, que funciona de segunda-feira a sábado, e toda a renda familiar é tirada dali. Mas revela uma insegurança: “tenho a preocupação de se mudar alguma coisa na política”, “Os governantes atualmente ainda fecham o olho, mas quando cismarem que não querem mais comida na rua, eu vou fazer o quê? Não quero nem pensar, olha só, eu tô aqui há doze anos e o chão não tá nem manchado de gordura, eu chego a passar pano no chão, cara”, diz ele, demonstrando uma atitude de respeito pelo local de trabalho que conquista diariamente com sua permanência.

A insegurança de Paulo não é sem fundamento; as coisas realmente podem mudar para ele a qualquer hora. Como veremos mais adiante, as grandes cidades brasileiras têm vivenciado processos que priorizam a higienização e urbanização do espaço público a partir de uma determinada ordem de gestão. Mas antes, podemos nos beneficiar com mais exemplos de como as pessoas têm construído suas trajetórias de trabalho nos mercados alternativos.



**Figura 8.3:** Comércio ambulante em Niterói, cidade da região metropolitana do Rio de Janeiro.

## Maria

Há também a história daqueles que nunca vivenciaram outra forma de trabalho que não a das ruas, como é o caso de Maria, que desde os 9 anos de idade já vendia doces aos transeuntes, enquanto vivia em um orfanato. Aos 15 anos, casou-se com um homem mais velho, também

ambulante, mas que possuía ponto fixo. Os dois chegaram a possuir dois pontos, um do lado do outro. Hoje, aos 50 anos, a rua é a única referência de trabalho que possui. Viúva há 7 anos, Maria tem como base de sua renda a pensão. O trabalho como ambulante é visto por ela como renda complementar; ela vende roupas e acessórios, mas não tem um grande capital de giro, logo sua banca está sempre com um aspecto de possuir pouca mercadoria, se comparada com os demais concorrentes.

Do casamento, ela também herdou uma filha de 16 anos, da qual não aceita ajuda no trabalho: “não quero que minha filha trabalhe como ambulante, é uma coisa muito incerta, muito insegura”. Afirmo que, se pudesse escolher, trabalharia com carteira assinada, “pra ter uma coisa fixa”. Possui uma licença para trabalhar numa das principais ruas de Niterói. No entanto, essa permissão pode ser revogada a qualquer momento, tendo em vista os últimos acontecimentos relacionados à gestão dessa população pela municipalidade de Niterói, que visa a um recadastramento dos ambulantes e um projeto de criação de um camelódromo nos moldes do já existente no Rio de Janeiro: o Camelódromo da Uruguaiana.



Tá relampiano, cadê neném?  
Tá vendendo drops no sinal pra alguém  
[...]

É mais uma boca dentro do barraco  
Mais um quilo de farinha do mesmo saco  
Para alimentar um novo João Ninguém  
E a cidade cresce junto com neném  
[...]

Esse é um pequeno trecho da música “Relampiano”, de Lenine e Paulinho Moska. Essa letra retrata a situação das crianças que encontramos nos sinais de trânsito.

Que tal ler a letra na íntegra e ouvir a música? Clique em: <http://www.vagalume.com.br/lenine/relampiano.html>.

---

Apesar de existirem relatos como esses de Maria, o que aparece com mais ênfase é o desejo de ser o próprio patrão, e assim não ser explorado. Não necessariamente o desejo de mandar, mas sim o de fugir de uma lógica de exploração. Quando questionados a respeito dos desafios da função, como insegurança em relação ao futuro, meus interlocutores falavam que, na opinião deles, isso era um ponto negativo sim, mas isso era melhor do que estar submetido a patrões exploradores. Assim, eles parecem considerar a questão da insegurança a partir de uma lógica que remete à superação de dificuldades estruturais na busca pelo sustento diário.

Essa situação de depreciação da condição de assalariado lembra a afirmação de Robert Castel, em seu livro *As metamorfoses da questão social* (1995), ao tratar do início do trabalho assalariado. Castel demonstra que ser assalariado nem sempre foi considerado uma vantagem, o que permite uma relativização dessa condição:

Alguém era um assalariado quando não era nada e nada tinha para trocar, exceto a força de seus braços. Alguém caía na condição de assalariado quando sua situação se degradava: o artesão arruinado, o agricultor cuja terra não alimentava mais, o aprendiz que não conseguia chegar a mestre... Estar ou cair na condição de assalariado era instalar-se na dependência, ser condenado a viver “da jornada”, achar-se sob o domínio da necessidade. (CASTEL, 2012, p. 21-22)

A busca pela autonomia, recorrente nas falas dos atores, parece ser motivada por uma insatisfação com os salários pagos e as condições de trabalho que estão ao alcance dessa população, o que permite uma relativização da categoria “trabalho precário”. O significado prático dessa categoria vai muito além do registro ou não do trabalhador, de acordo com as normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Parece que, na experiência dessas pessoas, trabalho precário é aquele que não remunera de acordo com o esforço exercido na função e que o coloca, como trabalhador, na condição de um ser subserviente.



**Figura 8.4:** O que é trabalho precário para você? Para muitos brasileiros, essa noção não está ligada a não ter uma carteira de trabalho assinada.

### **A valorização do empreendedorismo e a sua apropriação pelo Microempreendedor Individual**

Ainda pensando nessa questão da mobilização do trabalho de rua como uma alternativa ao desemprego e aos baixos salários, considere paralelamente um país onde soluções criativas sempre foram utilizadas pelas classes populares como forma de lidar com a desigualdade. Ainda, nesse contexto, imagine uma política que pretenda melhorar índices econômicos e sociais do país, a fim de conquistar novos *rankings* no cenário econômico mundial. Esse foi o cenário da criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI).

Criado pela Lei Complementar nº 128/2008, segundo o *site* oficial *Portal do Empreendedor*, adquire a condição de MEI aquele trabalhador autônomo que optar por se inscrever no Simples Nacional – programa que pretende diminuir a burocracia para a criação de micro e pequenas empresas, assim como diminuir o número de empresas irregulares. Considera-se MEI o empresário individual que tenha obtido receita bruta anual de até R\$ 60.000,00 e que seja optante pelo Simples Nacional, sendo autorizado a ter, no máximo, um funcionário, que receba somente um salário-mínimo ou o piso da categoria.

A inscrição nesse sistema pode ser feita pela internet, pelo próprio interessado, não necessitando de contador. A condição para sua manutenção é o pagamento de impostos e contribuições em valores fixos mensais, estabelecidos no valor de 5% do salário mínimo, que devem ser pagos independentemente da receita bruta mensal. A contrapartida ao recolhimento desses valores é o direito à aposentadoria por idade e por invalidez, licença-maternidade e auxílio-doença, estendidos aos dependentes, que passam a ter direito à pensão por morte e auxílio-reclusão. A inscrição no MEI também permite abertura de conta jurídica e, com isso, facilidade de acesso ao crédito.



### **Como me tornar um MEI?**

Acesse o *site* oficial – <http://www.portaldoempreendedor.gov.br>  
– para saber mais detalhes sobre todas as regras e etapas para se tornar um MEI.

Essa política de fomento à formalização dos empreendimentos individuais se encaixa como uma luva naquele desejo de ser patrão, constatado nos discursos dos ambulantes. A figura do MEI, criada para conceder facilidades fiscais aos chamados “empreendedores individuais”, existe para, teoricamente, satisfazer essa vontade e para legitimar esses atores como empreendedores. No caso dos vendedores de rua, essa categoria vem a calhar no sentido de redimir uma ocupação que é estigmatizada.



Observa-se que esta, além de ser uma medida regulatória do Estado, tem um caráter prático de ação afirmativa e corresponde, ao menos nesse sentido, ao interesse de seu público-alvo.



### **O que o portal diz sobre os ambulantes?**

Antes de se formalizar, o ambulante, com ou sem lugar fixo, deverá verificar, na Prefeitura, se pode exercer sua atividade no local escolhido. A obtenção do CNPJ, a inscrição na Junta Comercial e o Alvará Provisório não dispensam o atendimento às normas de ocupação dos Municípios, que devem ser observadas e obedecidas.

Apesar de o Portal do Empreendedor autorizar o funcionamento imediato do empreendimento, as declarações do empresário de que observa as normas e posturas municipais são fundamentais para que não haja prejuízo à coletividade e ao próprio empreendedor que, caso não seja fiel ao cumprimento das normas como declarou, estará sujeito a multas, apreensões e até mesmo ao fechamento do empreendimento e ao cancelamento do seu registro.

(Trecho retirado da seção “perguntas frequentes” do portal do empreendedor: [www.portaldoempreendedor.gov.br](http://www.portaldoempreendedor.gov.br))

É preciso atentar para um dos aspectos dessa política pública: essa ação se apropria da iniciativa desses atores e de sua necessidade de empreender, devido às deficiências estruturais do país – no sentido de fornecer formação e trabalho a sua população – e a transforma em uma legislação, ou seja, em um modo de legitimar o que antes era considerado uma informalidade, extraindo daí uma contribuição daqueles que antes não contribuíam com a Previdência Social. Veremos, a seguir, como esse fomento se restringe apenas à forma ordeira de manifestações empreendedoras, selecionando-as de maneira bastante questionável.

---

---

## Atividade 2

---

---

### Atende ao objetivo 2

1. Em algum momento da sua formação ou carreira profissional, você já se encontrou em alguma das posições de vulnerabilidade descritas pelo texto? Já teve interesse em trabalho autônomo ou em empreender algo? Se sim, esse trabalho seria considerado formal ou informal? Com relação a sua empregabilidade, caso fosse demitido por justa causa e não conseguisse se recolocar no mercado de trabalho, exercendo a mesma função, o que você faria?

---

---

---

---

2. Você tem alguém na sua rede familiar ou de amigos que tenha começado um pequeno negócio com até um funcionário nos últimos quatro anos? Essa pessoa está cadastrada no MEI? Procure saber como é a experiência dela enquanto integrante do programa Microempreendedor Individual. Em que área atua? Recebeu algum curso de capacitação? Ela se considera empreendedora?

---

---

---

---

### Resposta comentada

Esta atividade é de cunho reflexivo, não há resposta certa ou errada. Na questão 1, você deve avaliar a sua posição de vulnerabilidade relativa em relação ao mercado, independente de sua posição social. Na segunda questão, o objetivo é que você pesquise em sua rede de conhecidos possíveis cadastrados no MEI e se familiarize com as questões vivenciadas por eles.

---

---

---

## Cidades esteticamente ordenadas

Mas o que conecta a história de vida dos nossos três atores urbanos em todo esse emaranhado de questões e interesses? Para compreender as suas histórias, é preciso saber que elas se articulam com contextos e processos de uma amplitude que, por vezes, os engloba, restringindo sua margem de atuação a certo limite de possibilidades.

Vimos, até aqui, como o mercado dito “informal” serve de alternativa àqueles que se encontram excluídos do mercado de trabalho. Veremos agora como, a partir de um determinado modelo de cidade, o padrão da desordem passa a ser considerado algo inapropriado e coibido, tendo na figura do ambulante a expressão máxima da desordem. A presença destes passa a ser sistematicamente perseguida nos pontos da cidade em que os projetos urbanísticos e acordos políticos julguem convenientes.



## Retrato da realidade

“Duas pessoas foram baleadas e, pelo menos, outras quatro ficaram feridas durante confronto de camelôs e guardas municipais no Centro do Rio.” Assim começa a reportagem “Confronto de camelôs e guardas no Centro do Rio tem baleados”, veiculada no portal G1 em setembro de 2014.

Confrontos como este são comuns e retratam aquilo de que tratamos a respeito das cidades ordenadas. Leia a reportagem na íntegra em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/09/confronto-de-camelos-e-guardas-no-centro-do-rio-tem-baleados.html>.

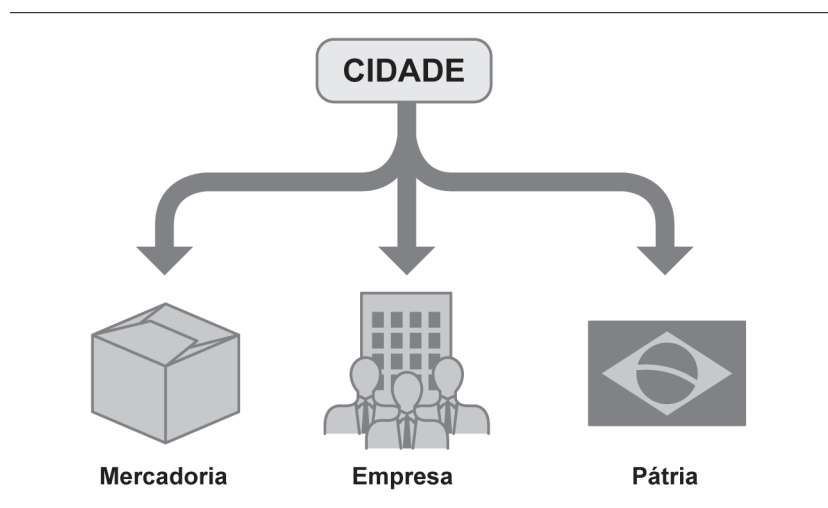
---

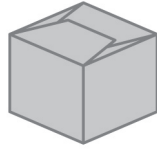
Para melhor compreensão desse cenário, é preciso ter em mente o modelo de gestão que tem sido implementado nas principais cidades do Brasil e da América Latina. Iremos fazer uso de três analogias utilizadas pelo sociólogo Carlos Vainer no livro *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*, para demonstrar as fatalidades fabricadas, ou seja, produzidas pelo planejamento estratégico urbano.

Este tipo de gestão vem sendo difundido pelo Brasil e pela América Latina em um projeto de transposição para o espaço urbano – a princípio, público – dos conceitos e estratégias empresariais desenvolvidos originalmente na *Harvard Business School*, implantadas por aqui com o auxílio de consultores internacionais.

Essa transposição se dá pela atuação de inúmeras agências multilaterais – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência Habitat das Nações Unidas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) etc. – e de consultores internacionais, principalmente catalães. Tal abordagem se justifica, segundo seus defensores, porque as cidades, no seu dia a dia, estão submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Assim, os governos locais deveriam se apropriar dos saberes estratégicos do mundo empresarial e aplicá-los em sua prática de gestão urbana.

Por essa perspectiva, a cidade passa a ser considerada a partir de três analogias:





**1. A cidade é uma mercadoria:** Como tal, a cidade está à venda num mercado extremamente competitivo em que outras cidades estão igualmente à venda. Esse pressuposto justifica a existência do *marketing* urbano como uma esfera específica da gestão das cidades. A venda da cidade é a venda daqueles atributos que representam e/ou reproduzem aspectos específicos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções, parques industriais e tecnológicos, serviços de assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação, diversificação do comércio. Uma vez que a região local – a cidade – está articulada com a economia global, uma série de ajustes estruturais precisa ser realizada, a fim de que a economia funcione de maneira dinâmica. Logo, o centro urbano passa a ser alvo de uma série de intervenções para atingir esse propósito. Listamos, a seguir, algumas delas:

- construção/melhoria de aeroporto internacional;
- hotéis de luxo com segurança adequada;
- empresas financeiras com conhecimento da região;
- atendimento secretarial em inglês.

A partir de tal análise, compreende-se por que as cidades começam, cada vez mais, a se parecerem tanto umas com as outras. Segundo Vainer (2000), esse tipo de gestão faz com que as cidades, a partir de então concorrentes, realizem um esforço para vender as mesmas coisas aos mesmos compradores virtuais – os grandes investidores internacionais. O governo local tem como missão promover a sua cidade para o exterior, enfatizando na qualidade de seus serviços e de sua infraestrutura (comunicação, finanças, cultura, segurança etc.), o que favorece a captação de investidores e usuários da cidade. Com isso, Vainer conclui que esse modelo de cidade não se constitui apenas como mercadoria, mas, sobretudo, uma *mercadoria de luxo*, destinada a visitantes e usuários específicos.



Infraero Aeroportos

**Figura 8.5:** Obras no Aeroporto Santos Dumont (Rio de Janeiro).

Fonte: <https://www.flickr.com/photos/infraero/8705873340/>.



**2. A cidade é uma empresa:** Assim como destacado anteriormente, a analogia da cidade-empresa ocorre pela transposição do planejamento estratégico das iniciativas privadas para o espaço urbano – público. Segundo Vainer (2000, p. 83): “Esta cidade, que saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa.” O autor ainda esclarece que não é a primeira vez que a cidade toma os moldes empresariais, lembrando que o protótipo do planejamento do urbanismo moderno tem como modelo ideal de cidade a fábrica taylorista: com sua racionalidade e funcionalidade. Nos dias atuais,

[...] ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado *a regra e o modelo do planejamento e da execução* de suas ações. (VAINER, 2000, p. 86, grifo nosso).



**3. A cidade é uma pátria:** O problema da concepção da cidade enquanto empresa é que ela tem seu potencial como espaço político parcialmente esvaziado, ao ser tratada como uma unidade e como espaço coeso: “a cidade compete”, “a cidade necessita” etc. Considerado um dos elementos essenciais do planejamento estratégico, o patriotismo da cidade – entendido como uma marca com a qual os seus usuários devem se identificar – não é entendido como condição, mas como indicativo de sucesso do próprio projeto. Há um forte apelo cívico e identitário em termos discursivos. Iniciativas empreendedoras vindas dos próprios moradores em prol da cidade podem ser consideradas um fenômeno desse tipo de gestão.



O movimento “RIO EU AMO EU CUIDO” é um exemplo de iniciativa dos cidadãos em prol da cidade. De acordo com seus idealizadores, em sua página no Facebook: “RIO EU AMO EU CUIDO” é um movimento de voluntários apaixonados pelo Rio, que visa conscientizar os cariocas e entusiastas da Cidade Maravilhosa da importância dos pequenos gestos que estão ao alcance de todos e são capazes de transformar a cidade.”

Confira os projetos do movimento em:

- <http://www.rioeuamoeucuido.com.br;>
- [http://vimeo.com/rioeuamoeucuido.](http://vimeo.com/rioeuamoeucuido)

## A repressão seletiva e os ilegalismos

Falar de cidade e de gestão urbana em diálogo com a questão dos ambulantes nos interessa, pois permite a compreensão de que projetos tais como “choque de ordem” não acontecem fora de um contexto.

Ao contrário disso, projetos assim são propostos num campo cheio de intencionalidades. Remetem a um cenário global, mas com implicações locais: tanto no que diz respeito à vida cotidiana da cidade, com implicações em relação à sociabilidade, quanto com intervenções e alterações nas trajetórias individuais, na vida daqueles que fazem da rua o seu local de trabalho.

De acordo com o *site* da prefeitura do Rio de Janeiro, choque de ordem é:

Um fim à desordem urbana. A desordem urbana é o grande catalisador da sensação de insegurança pública e a geradora das condições propiciadoras à prática de crimes, de forma geral. Como uma coisa leva à outra, essas situações banem as pessoas e os bons princípios das ruas, contribuindo para a degeneração, a desocupação desses logradouros e a redução das atividades econômicas. Com o objetivo de pôr um fim à desordem urbana, combater os pequenos delitos nos principais corredores, contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade de vida em nossa cidade, foi criada a Operação Choque de Ordem. São operações realizadas pela recém-criada Secretaria de Ordem Pública que, em um ano de existência, vem conseguindo devolver a ordem à cidade.

Ao considerar a difusão desse tipo de gestão pública, em paralelo com projetos como construção de camelódromos em algumas cidades da região metropolitana, a dedução é que a finalidade dessa política gira em torno de um controle das atividades que fujam de uma determinada ordem, por exemplo, a dos vendedores ambulantes. Essa atitude pode ser considerada uma maneira de gerir o que é tido como parte do problema da desordem urbana.

No entanto, não é preciso muito esforço para perceber, na prática cotidiana, que existe uma seletividade, por parte da política pública de segurança, quanto ao que deve ser reprimido e o que pode ser tolerado. Cabe aqui uma constatação da socióloga Vera Telles, ao descrever o que ela chama de “dobras do legal e do ilegal”:

Não se trata de universos paralelos; muito menos de oposição entre formal e informal, legal e ilegal. Na verdade, é nas suas dobras que se circunscrevem jogos de poder, relações de força e campos de disputa. São campos de força que se deslocam, se



redefinem e se refazem conforme a vigência de forças variadas de controle e também, ou sobretudo, os critérios, procedimentos e dispositivos de incriminação dessas práticas e atividades, oscilando entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão conforme contextos, microconjunturas políticas e relações de poder que se configuram em cada qual (TELLES, 2010, p. 102).

As nuances entre legal/ilegal, formal/informal são bastante perceptíveis nesse campo. Vera Telles faz uso da categoria analítica *ilegalismo*, de Foucault, para compreender esse tipo de gestão pública e arranjos. Essa categoria permite a análise dessa fluidez entre legal e ilegal, formal e informal. Para Foucault (2012), a questão da gestão diferencial dos ilegalismos está ligada à produção da delinquência, na medida em que dispositivos de poder são usados para operacionalizar nos espaços a escolha de qual lei vai ser cumprida, parcialmente cumprida ou ignorada.

A penalidade seria, então, uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não reprimiria pura e simplesmente as ilegalidades; ela as diferenciaria, faria sua economia geral (FOUCAULT, 2012, p. 258).

A gestão diferencial produz arranjos com jogos de poder particulares e relativos a cada contexto – o que nos leva a ponderar sobre o que acontecerá com os nossos três atores e todo o clima de mudança instaurado com os recentes projetos de requalificação urbana na região metropolitana do Rio de Janeiro. Seus locais de trabalho resistirão a mais essa mudança na gestão urbana ou eles terão que procurar outro lugar para se instalarem? Porque convenhamos que, como afirmou Foucault, esse tipo de gestão escolhe tolerar uma prática ilegal e reprimir outra. Caso o resultado da inevitável reforma urbana seja o remanejamento do local de trabalho dessas pessoas, isso irá ocorrer a favor da ordem e do progresso, mas num processo que envolve violência física e simbólica, sem que nenhum esquema de ilegalidade e corrupção dos tipos que são alardeados pela mídia, tais como “depósitos clandestinos” e esquemas de corrupção, sejam combatidos completamente, pois a tolerância diferencial faz parte do jogo. Na verdade, os únicos prejudicados, em maior ou menor grau, a depender de fatores como rede de relações e

disponibilidade de recursos financeiros, serão os trabalhadores. Estes precisarão estabelecer-se novamente em outros lugares, a partir da construção de novas redes e arranjos de poder, em locais onde ainda vigore um regime de tolerância para suas atividades.

A gestão diferencial da ilegalidade escolhe quais práticas proibir, a fim de minimizar o risco de desordem na cidade a partir do que parece conveniente à gestão pública. A partir do modelo de gestão exposto, concluímos que o que parece usual e interessante em termos de política pública é fortalecer esteticamente a imagem da cidade como detentora de potencialidade de mercado — cidades que competem entre si e que priorizam a elaboração de grandes polos ordenados, onde haja uma controlada circulação de pessoas, de cultura, de criatividade e, acima de tudo, de capital financeiro.

### Atividade 3

#### Atende ao objetivo 3

Leia, a seguir, trechos retirados de matérias *on-line*. Se quiser, pesquise em *blogs*, revistas e jornais *on-line*, outras notícias que, no período dos últimos dois anos, demonstrem ações de um modelo de gestão da cidade voltado para o controle do espaço público. Reflita sobre a intencionalidade dessas ações, a partir dos argumentos expostos nesta aula.

#### **Choque de Ordem combate camelôs e flanelinhas no Centro**

RIO - A Secretaria Especial de Ordem Pública está realizando uma operação Choque de Ordem nas principais vias do Centro na tarde desta quinta-feira. Cerca de 50 homens, entre agentes da Seop e da Secretaria Municipal de Transportes, guardas municipais e policiais militares participam da ação, que conta com o apoio de sete reboques.

Fonte: <http://oglobo.globo.com/rio/choque-de-ordem-combate-camelos-flanelinhas-no-centro-2756306#ixzz3K0BweEYu>

### **Prefeitura começa Choque de Ordem nas praias do Rio para o verão**

Agentes da Operação Verão 2014 vão usar *tablets* na fiscalização.

Placas orientando banhistas serão colocadas na areia.

O dono de um quiosque foi o primeiro a ser autuado na operação porque deixou isopores e cocos na areia. Cerca de R\$ 300 em produtos foram apreendidos pelos agentes no local. “Se não pode, não pode. Mas como vou fazer pra gelar o coco? Dentro do quiosque não tem espaço”, disse Isaias Marreira, de 55 anos, que trabalha no quiosque há 18 anos.

Fonte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/12/prefeitura-comeca-choque-de-ordem-nas-praias-do-rio-para-o-verao.html>

### **Remoções na Transoeste: “Me senti num lugar que não tinha lei.”**

Michel Souza dos Santos perdeu sua casa e sua oficina em 2010 e até hoje não recebeu nenhum tipo de reparação da Prefeitura do Rio.

Tive que pegar empréstimo no banco e pagar o banco, porque pelo governo não veio nada. Além de não me dar nada, tiraram o pouco que eu tinha. Me senti num lugar que não tinha lei.

Fonte: <https://comitepopulario.wordpress.com/tag/remocoes/>

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Você deve ser capaz de realizar um exercício contínuo de reflexão crítica, que tenha início nesta atividade, mas não se encerre nela. Reflita criticamente sobre notícias como a dos grandes eventos, reformas urbanas, remoções, conflitos com os ambulantes, choque de ordem, compreendendo que essas práticas estão relacionadas com os conceitos estudados,

tais como cidade enquanto mercadoria, cidade enquanto empresa, ilegalismos e repressão seletiva.

---

## Conclusão

Compreender o processo de construção do empreendedorismo requer que pensemos o contexto das mudanças do mercado de trabalho ocorridas ao longo do século XX e em conjunto com o incentivo da política do MEI. Assim, deparamos com práticas que agem para legalizar o que antes era considerado informal.

Esses processos de informalidade devem ser pensados também a partir das transformações no mundo do trabalho em sua reorganização produtiva e suas consequências sobre as estruturas das ofertas de emprego, entendendo que a informalidade acontece em uma cadeia de ações que envolvem gestores públicos, agentes de segurança, empresários etc. e tendo em mente que o termo “setor informal” não consegue dar conta de toda a diversidade desses processos e arranjos.

Problematizar a questão da gestão diferencial dos ilegalismos nesses contextos é fundamental para um conhecimento das práticas da segurança pública e, com isso, possibilitar uma otimização de seu serviço à comunidade.

## Resumo

### 1. Principais mudanças no mercado de trabalho:

- Ocorre a transição do fordismo para a “era da acumulação flexível” ou “era dos serviços” (ANTUNES, 2004; HARVEY, 1989).
- Alto investimento em tecnologias e em outras formas de gestão de pessoal são inseridas na esfera do trabalho.
- Termos como terceirização e gestão de qualidade total passaram a fazer parte do cotidiano das empresas.
- Ocorre redução do emprego industrial e do emprego manual.
- O trabalhador passa a ser responsável por desenvolver sua própria empregabilidade, mas isso não lhe garante emprego.

## 2. Soluções alternativas de trabalho:

- A rua é utilizada como meio legítimo de trabalho. É alternativa ao trabalho considerado formal e “usada” em vários contextos por trabalhadores com histórias de vida e ambições particulares, que desenvolveram nessa forma de trabalho o seu senso de oportunidade e luta pela sobrevivência.
- A classificação binária formal/informal é simplista, pois os processos de formalidade e informalidade se inter cruzam e se interpenetram numa fronteira porosa e intercambiável.
- Ocorre a criação do MEI e a valorização de um determinado tipo de empreendedor, que se enquadra em uma ordem estabelecida.

## 3. O modelo de gestão implementado nas principais cidades brasileiras e suas imbricações com a segurança pública:

- Cidades esteticamente ordenadas: os projetos de revitalização *versus* a “desordem urbana”.
- *A cidade como mercadoria*: há a o governo local tem por missão promover sua cidade para o exterior, enfatizando na qualidade de seus serviços e de sua infraestrutura (comunicação, finanças, cultura, segurança etc.), o que favorece a captação de investidores e usuários da cidade. A cidade torna-se uma *mercadoria de luxo*, destinada a visitantes e usuários específicos.
- *A cidade como empresa*: há a transposição do planejamento estratégico das iniciativas privadas para o espaço urbano (público): “Esta cidade, que saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa.” (VAINER, 2000, p. 83).
- *A cidade como pátria*: ela é representada como uma unidade e também um espaço coeso: “a cidade compete”, “a cidade necessita”. Considerado um dos elementos essenciais do planejamento estratégico, o patriotismo da cidade é entendido como uma marca, com a qual seus usuários devem se identificar.
- Gestão diferencial dos ilegalismos: é o modelo de gestão de populações que escolhe quais práticas devem ser reprimidas e quais podem ser toleradas, a fim de minimizar o risco de desordem na cidade. Essa decisão se dá a partir do modelo de gestão escolhido para a cidade.



# Aula 9

Psicologia e normalidade: o  
enquadramento do “eu” delitivo

## **Metas**

Apresentar conceitos básicos da Psicologia e suas contribuições para a segurança pública; analisar como esses conhecimentos influenciam discursos e ações na sociedade.

## **Objetivos**

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

1. distinguir as dimensões do comportamento humano e identificar como elas se relacionam;
2. examinar as diferentes perspectivas do conceito de normalidade e as consequências dessas definições para a sociedade;
3. comparar as diferentes formas de atuação do psicólogo em áreas ligadas à segurança pública.



## Até que ponto uma pessoa é “normal”?

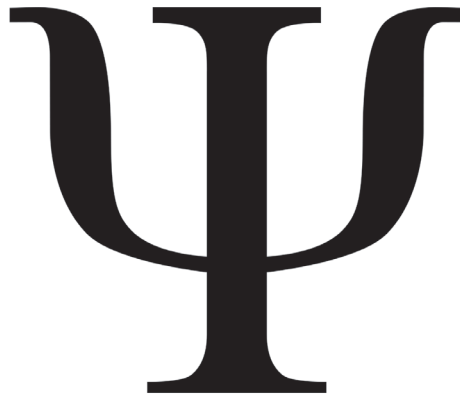
Para a Psicologia, o funcionamento psíquico de um ser humano se baseia em uma complexa interação de elementos psicológicos, biológicos e sociais. Na **psicopatologia**, há vários critérios de normalidade e anormalidade (ELZIRIK et al., 2013).

Nessa aula, aprenderemos um pouco sobre esses critérios de avaliação das pessoas por parte da Psicologia, e como essa disciplina percebe a questão da normalidade, do delito e do “eu” delituoso, para que possamos avançar na compreensão de questões de grande importância à segurança pública em nossa sociedade. Por exemplo, *o que leva uma pessoa a se envolver em um ato delituoso ou escolher uma carreira criminosa?*

### Psicopatologia

A Psicopatologia tem por objetivo o estudo descritivo dos fenômenos psíquicos considerados anormais, concentrando sua atenção naquilo que constitui a experiência vivida pelos enfermos, representada através das expressões verbais e do comportamento perceptível (JASPERS, 2000).

## Para começar... o que é Psicologia?



**Figura 4.1:** Psi, símbolo universal da Psicologia.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Psicologia#media\\_viewer/File:Psi2.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Psicologia#media_viewer/File:Psi2.svg)

A Psicologia é a ciência que se encarrega de estudar o comportamento e os processos mentais das pessoas. Através de processos de avaliação e do uso de testes psicológicos diversos, os profissionais dessa área se encarregam de avaliar as características psicológicas das pessoas em diversos contextos, bem como auxiliá-las na busca de uma melhor qualidade de vida frente às suas questões de conflito.



## Testes psicológicos

Os testes psicológicos são procedimentos sistemáticos de observação e registro de amostras de comportamentos e respostas de indivíduos, com o objetivo de descrever e/ou mensurar características e processos psicológicos, compreendidos tradicionalmente nas áreas emoção/afeto, cognição/inteligência, motivação, personalidade, psicomotricidade, atenção, memória, percepção, dentre outras, nas suas mais diversas formas de expressão, segundo padrões definidos pela construção dos instrumentos (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2012).

Os testes psicológicos são amplamente utilizados em nossa sociedade, como nas provas de aptidão psicológica para obter a licença de motorista ou nos processos de seleção para emprego, por exemplo. Dessa forma, é comum que, ao menos uma vez na vida, tenhamos passado por uma avaliação psicológica. Os testes são também utilizados na avaliação de pessoas que cometeram algum crime ou possuem algum transtorno mental.

A avaliação psicológica, conforme cartilha do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Psicologia (2013), é compreendida como um amplo processo de investigação, no qual se conhece o avaliado e sua demanda. A demanda pode vir do próprio indivíduo ou ele pode ter sido encaminhado por um outro profissional, tal como um professor, pedagogo ou juiz, dependendo do contexto. A avaliação tem o objetivo de auxiliar o psicólogo a tomar as decisões mais apropriadas. Ela é dinâmica e fornece informações explicativas sobre os fenômenos psicológicos, como a qualidade das suas relações interpessoais, e previsões de como as pessoas irão desempenhar uma atividade. Por esses motivos, os resultados da avaliação psicológica são bastante valiosos para as pessoas envolvidas no processo, as instituições e a sociedade como um todo.

Dentre os contextos em que se aplicam os testes e a avaliação psicológica, podemos citar a Psicologia Clínica, da Saúde e Hospitalar; a Psicologia Escolar e Educacional; a Neuropsicologia; a Psicologia Forense; a Psicologia Criminal; a Psicologia do Trabalho e das Organizações; a Psicologia do Esporte; a Psicologia Social e Comunitária, a Psicologia do Trânsito, bem como a Orientação e o Aconselhamento Vocacional, dentre outras. Além dos processos de seleção, os psicólogos também trabalham prestando auxílio frente a conflitos pessoais ou de equipes e no seu desenvolvimento. Assim sendo, o trabalho do psicólogo é bastante variado.

No contexto da segurança pública, os psicólogos atuam em duas áreas principais: Saúde do Trabalhador e Psicologia Forense, que vamos estudar mais profundamente aqui. Nesta prática, psicólogos auxiliam profissionais de segurança a lidarem com situações de conflito com a lei e a justiça criminal. Além da preocupação com a melhor ação a ser tomada em relação às pessoas envolvidas, a Psicologia se preocupa também em buscar compreender as causas do envolvimento das pessoas com esses conflitos, com o intuito de prevenir futuras ocorrências.



## **Psicologia Forense**

A Psicologia Forense é o ramo da Psicologia que compreende a relação entre a Psicologia e o Direito. Os profissionais que trabalham nessa área utilizam seu conhecimento psicológico para fazer análises e recomendações em casos criminais e legais, podendo prestar serviços como assistência, diagnóstico e tratamento para pessoas que estão em contato com o sistema de justiça criminal. Eles podem ser solicitados a responder se uma pessoa sofre de alguma doença mental e também oferecer tratamento.

---



## **Diferença entre a Psicologia Criminal e a Criminologia**

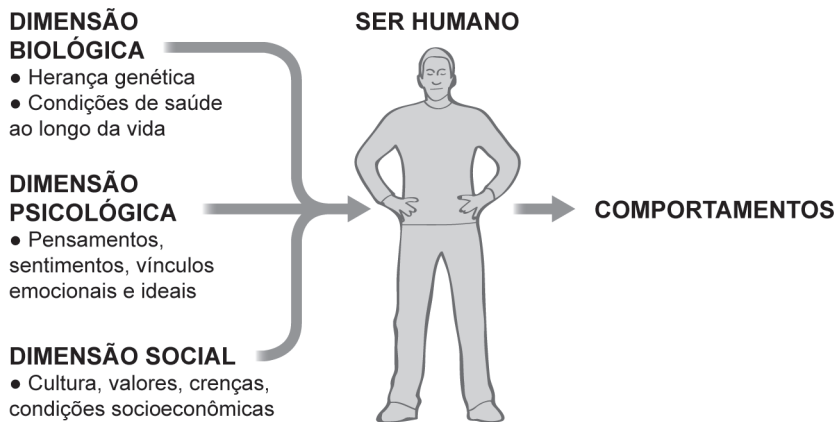
A Criminologia é o estudo das causas do crime e maneiras de preveni-lo e controlá-lo; já a Psicologia Criminal se foca mais no estudo dos pensamentos, sentimentos e do comportamento dos criminosos. Podemos dizer que, embora as duas áreas se conectem, a Criminologia se foca mais no contexto social e a Psicologia Criminal no indivíduo. Sendo a Criminologia uma área multidisciplinar, o estudo da Psicologia Criminal pode ser considerado parte dela, bem como uma área de especialidade dentro da própria Psicologia.

## **O ser humano para a Psicologia**

Para a Psicologia, o ser humano é composto de diversas dimensões, a dimensão biológica, psicológica e social (PEREIRA; BARROS; AUGUSTO, 2011). Essas dimensões influenciam umas às outras, sendo difícil separá-las completamente.

A dimensão biológica diz respeito à nossa herança genética, bem como nossas condições de saúde ao longo da vida. A dimensão psicológica abrange nossa mente, pensamentos, sentimentos, nossos vínculos emocionais e nossos ideais. A dimensão social tem a ver com o ambiente em que vivemos, a cultura em que fomos criados, valores e crenças que nos foram transmitidos, nossas condições socioeconômicas, dentre outros fatores.

Exemplo: quando uma criança tem um jeito parecido com o de seus pais, é difícil dizer se isso é um dado herdado geneticamente, construído psicologicamente ou socialmente. A resposta pode ser algo relacionado a uma mistura desses componentes.



**Figura 4.2:** As três dimensões do ser humano de acordo com a Psicologia.

As diferentes teorias do desenvolvimento humano compreendem que esses três aspectos (biológico, psicológico e social) são indissociáveis, mas cada um delas costuma enfatizar um dos aspectos. Por exemplo, a Psicanálise estuda o desenvolvimento a partir do **aspecto afetivo-emocional**; a Psicologia Cognitiva, a partir do **aspecto cognitivo**; a Psicologia Social, a partir do aspecto social; psicólogos especializados em Psiquiatria e Neurologia enfatizam a parte biológica.

## Atividade 1

*Atende ao objetivo 1*

Apesar de existirem diferentes correntes teóricas na Psicologia, que priorizam mais uma ou outra dimensão, existe uma concepção de ser humano que orienta os profissionais da área. Quais são as dimensões que compõem o ser humano, segundo essa concepção, e de que forma interagem? Quais as possíveis consequências de não considerar essas dimensões?

[illegible]

### Aspecto afetivo-emocional

Refere-se à capacidade do indivíduo de integrar suas experiências afetivas de um modo particular. Representa os sentimentos cotidianos que formam a estrutura emocional. A sexualidade e a agressividade também fazem parte deste aspecto. Exemplo: quando sentimos medo, vergonha, alegria e outras sensações, elas se referem a nossos aspectos afetivo-emocionais e suas causas.

Fonte: <http://www.portaleducacao.com.br/psicologia/artigos/27319/aspectos-do-desenvolvimento-humano#ixzz3FaDB7OVP>

**Aspecto cognitivo**

O aspecto cognitivo se refere ao processo de compreensão, transformação, utilização e armazenamento de informações, no plano da cognição. Isto é, compreende a capacidade de análise e inteligência do indivíduo para adquirir conhecimentos, ligada ao desenvolvimento da memória.

Fonte: <http://www.portaleducacao.com.br/psicologia/artigos/37485/aspectos-cognitivos-psicomotricidade>

### **Resposta comentada**

O ser humano é composto pelas dimensões biológica, psicológica e social. A dimensão biológica está relacionada à nossa herança genética e nossas condições de saúde ao longo da vida; a dimensão psicológica abrange nossa mente, pensamentos, sentimentos, vínculos emocionais e ideais. Já a dimensão social tem a ver com o ambiente em que vivemos, a cultura em que fomos criados, valores e crenças que nos foram ensinados, condições socioeconômicas, etc. Todas essas dimensões interagem e se influenciam mutuamente, ou seja, é difícil distinguir totalmente uma da outra.

---

---

---

---

---

---

### **Atividade 2**

---

---

---

#### **Atende ao objetivo 1**

Leia o seguinte texto e reflita sobre a influência das dimensões psicológica, social e biológica nesse caso, identificando fatores em cada uma delas que podem ter contribuído para esse comportamento.

Luís tem 8 anos e frequenta um grupo terapêutico com outras crianças em um projeto social. Durante seus primeiros anos, Luís vivenciou diversos problemas familiares, incluindo o uso de drogas por parte de sua mãe durante sua gestação. Após o nascimento, Luís teve que ficar internado por um tempo, apresentando complicações no seu desenvolvimento. Os pais de Luís se separaram quando ele tinha 2 anos. Desde então, o menino tem pouco contato com seu pai, que saiu de casa, e mesmo com sua mãe, que passa a maior parte do tempo trabalhando fora. Enquanto isso, Luís fica aos cuidados de uma irmã mais velha e de vizinhos. Luís tem apresentado alguns comportamentos no grupo que poderiam ser considerados “desviantes”. Foi identificado que estaria levando alguns brinquedos do projeto para sua casa, sem autorização. Ao ser indagado sobre isso, Luís diz que não o fez, demonstrando irritação com o fato e chegando a agredir verbalmente uma das profissionais do grupo. Luís apresenta dificuldade de compreender as regras propostas no grupo, de não levar os brinquedos e respeitar os participantes e profissionais. Na escola, Luís está com dificuldades de aprendizagem.

Segundo essas informações, que fatores poderiam ser identificados nesse caso?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

*Fatores biológicos:* uso de drogas na gestação, complicações no parto que levaram à sua internação enquanto recém-nascido.

*Fatores psicológicos:* é possível que o menino se sinta abandonado após a separação dos pais, pelo pouco contato que tem com eles.

*Fatores sociais:* não há nenhum fator social explícito no texto, mas as agressões verbais foram aprendidas em algum lugar, repetidas a partir do que ele ouviu alguém dizer. A exposição a esse tipo de linguagem é um fator social.

---

---

---

---

### **A questão da “normalidade”**

Quando se avalia o estado psicológico e o comportamento de uma pessoa, alguns fatores devem ser considerados (ELZIRIK et al., 2013):

- os tipos de comportamento ou estado emocional considerados normais ou anormais variam muito com a idade, e o desenvolvimento psicológico não prossegue de modo uniforme;
- o ambiente ou cultura em que uma pessoa vive, com suas tradições e costumes, devem ser considerados.

Nesse sentido, o conceito de normalidade varia de acordo com cada cultura. Elzirik et al. (2013) propõem que o conceito de normalidade pode ser compreendido a partir de diversos significados e usos, sendo algumas das principais perspectivas as seguintes:

- *Normalidade como saúde*: Nessa perspectiva, um comportamento é considerado normal quando não existe nenhum sinal de doença mental presente;
- *Normalidade como utopia*: Nessa perspectiva, o indivíduo teria um equilíbrio harmonioso de sua mente, tendo um ótimo funcionamento;
- *Normalidade como média*: Essa perspectiva considera como normal a média da população, considerando os que estão fora da média como desviantes;
- *Normalidade como processo*: Essa perspectiva resulta de uma interação de fatores biológicos, psicológicos e sociais.

Além desses critérios, existem outras propostas de definições de normalidade, como as de Dalgalarrrondo (2008): normalidade como ausência de doença, normalidade ideal, normalidade estatística, normalidade como bem-estar, normalidade funcional, normalidade como processo, normalidade subjetiva, normalidade como liberdade e normalidade operacional, mas não cabe analisarmos cada uma delas detalhadamente aqui.

Como podemos ver, existem diversos critérios para considerar alguém “normal” ou “anormal”. Segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS (2013), a saúde mental de uma pessoa se refere a um estado completo de bem-estar físico, mental e social, não somente à ausência de doença.

E ainda, de acordo com Machado-Borges (2011), existe uma relação de hierarquia entre o que é considerado “normal” e “desviante”, sendo o “normal”, com frequência, associado ao que é “natural” e “inquestionável”, e o “desvio” associado ao “não natural” e “marginal”. Dessa forma, podemos refletir também sobre o quanto essas noções vêm associadas a interesses de poder em nossa sociedade.



### **Sugestão de filme: *Histeria***

Reino Unido/França/Alemanha/Suíça/Luxemburgo, 2011, 100 min.

Direção: Tanya Wexler

É uma comédia romântica baseada em fatos reais que conta a história de um médico que, no início do século XIX, receitava



massagens vaginais para suas pacientes que sofriam de “histeria”. Com isso, o filme retrata de forma leve a patologização da sexualidade feminina; mostra a questão da hierarquia e dos interesses de poder numa sociedade machista.

---

Para o diagnóstico dos transtornos mentais, psicólogos e psiquiatras se baseiam no livro *Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais (DSM-5)*, que está na sua quinta edição. Atualmente, estão descritas mais de 300 doenças mentais e, a cada edição, aumentam as especificações e o número de transtornos, o que por outro lado o torna alvo de críticas.

Conforme Ferreira (2014), alguns especialistas dizem que sem o manual não será possível detectar nem tratar as novas doenças de forma adequada, enquanto os críticos veem esse aumento de diagnósticos como desnecessário e criticam também a influência da indústria farmacêutica na identificação das novas doenças. De fato, um estudo de Cosgrove et al. (2006) revelou que 56% dos responsáveis pela edição do manual possuíam relações com a indústria farmacêutica.

Além disso, ainda segundo Ferreira (2014), existem diferenças entre os psicólogos e psiquiatras na interpretação de diagnósticos e condução de tratamentos. De acordo com alguns psicólogos, haveria uma tendência dos psiquiatras a uma visão mais “biologizante” das doenças, o que estigmatiza as pessoas e falha ao não considerar as singularidades dos pacientes. Sob esta ótica, o diagnóstico que uma pessoa recebe possui grande influência em sua vida, pois ele traz consigo uma representação de alguns discursos e julgamentos já estabelecidos em nossa sociedade.



## **A multiplicação de diagnósticos: o que você acha?**

Se, por um lado, a inclusão de novos diagnósticos pode ser entendida como um amadurecimento da área, esse aumento contínuo no número de transtornos é alvo de muitas críticas. Qual é a sua opinião sobre esta discussão?

Para saber mais sobre este assunto, leia a reportagem: “Ex-coordenador do DSM sobre a bíblia da psiquiatria: transformamos problemas cotidianos em transtornos mentais”, disponível em: <http://psibr.com.br/noticias/ex-coordenador-do-dsm-sobre-a-biblia-da-psiquiatria-transformamos-problemas-cotidianos-em-transtornos-mentais>.

---

## A questão do delito e do “eu” delitivo

A Psicologia, como a ciência que estuda a mente humana, presta sua contribuição à criminologia através do estudo da mente criminoso, incluindo conversas, testes e avaliações. Ela estuda o que faz um sujeito tornar-se desviante, em relação às normas culturais e sociais de uma determinada sociedade em que está inserido, e busca as explicações para isso, investigando as dimensões, psicológicas, biológicas e sociais.

Ao investigar explicações na dimensão biológica para o desvio (como o cometimento de um delito ou crime), especialistas da neurologia e áreas afins vão buscar relações entre a presença ou ausência de determinados hormônios no cérebro do sujeito, ou das dimensões do seu cérebro, etc. Já na dimensão social, os especialistas discutirão como o meio do sujeito o influenciou, para que ele cometesse esse ato, podendo atribuir as causas do desvio à desigualdade social, à falta de oportunidades, à cultura em que ele está inserido etc.

A dimensão psicológica, por sua vez, considera os fatores biológicos e sociais, mas seu interesse principal é em como o sujeito integrou esses fatores em sua subjetividade: como sua criação e sua composição biológica (dimensões que se autoinfluenciam) contribuíram para que ele decidisse tomar certas atitudes, se sentisse de uma determinada maneira, de que forma funciona sua personalidade etc., dando ênfase à questão da sua subjetividade. Se existe algum transtorno mental envolvido, cabe aos profissionais *psi* (psicólogos e psiquiatras) avaliar e, ao juiz, decidir o quanto o sujeito tem capacidade de decidir e responder por seus atos.

Um dos estudos famosos na área da Psicologia que buscam explicações para a conduta antissocial e seu desenvolvimento desde a infância é a obra *Privação e delinquência*, de Donald Winicott (2002). Nesse livro, Winicott relaciona a existência de estados de privação, emocionais ou materiais, so-

fridos pela criança nos seus primeiros anos, com a conduta delitiva que ele pode apresentar mais tarde na vida. Nesse sentido, o autor do delito estaria revoltado contra o ambiente que lhe privou de algo, ou contra alguém, e cometeria o delito em uma tentativa inconsciente de ter de volta o que lhe foi tirado, quando não tinha ainda condições para lidar com a privação.

## A avaliação como um julgamento

Rauter (2007) afirma que o tratamento psicológico não deve ser uma nova situação de julgamento, sendo necessário colocar o delito “entre parênteses”. Essa situação de julgamento é descrita na fala de um ex-presidiário, sobre o contexto das avaliações psicológicas no sistema prisional, em entrevista realizada no ano de 2011:

Olha, pra dizer bem a verdade, o trabalho das psicólogas dentro da penitenciária é péssimo na real [...] porque se vê que os meus crimes são de 20 e poucos anos atrás, e se eu tivesse lá dentro agora, eles me cobram como se eu tivesse feito meus crimes ontem. [...] É isso que eu vejo, a situação delas lá dentro, é péssima, em matéria de recuperação de presos. Porque elas na realidade, elas me julgavam pelo que eu fiz, que eu ia ser sempre, que o passado meu, pra elas é eterno. Como se eu nunca tivesse recuperação em absolutamente nada.

A função avaliativa da Psicologia enfrenta críticas quando utilizada de forma indiscriminada. Mas é preciso reconhecer também que a prática da Psicologia é perpassada pelas dificuldades existentes no sistema prisional, como falta de profissionais, deficiências nas condições de trabalho e a primazia dos procedimentos disciplinares e de segurança em detrimento das práticas de reinserção social (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2007).

### **Atividade 3**

#### *Atende ao objetivo 2*

De acordo com a matéria apresentada nesta aula, existe algum fator que possa ser determinante para que alguém cometa um delito? Existe um consenso sobre o conceito de normalidade?

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta comentada***

De acordo com a visão da psicologia, diversos fatores devem ser considerados ao analisar as causas de um delito. Fatores relativos à constituição biológica da pessoa, seu meio e sua subjetividade. Por exemplo, não se pode determinar que a existência de um transtorno em uma pessoa, ou de uma condição social, de um tipo de personalidade, vá fazer com que ela cometa um delito, embora possam existir fatores que facilitem que isso aconteça. Sobre o conceito de normalidade, ele é múltiplo e variável, de acordo com o meio e os critérios adotados por cada profissional. Pode estar relacionado à saúde mental, à estatística sobre a média da população, dentre outros fatores.

---

---

---

---

## **Atribuições e campos de trabalho do psicólogo criminal no Brasil**

### **O psicólogo como perito ou assistente técnico**

Nessa função, o psicólogo é contratado pelo juiz, no caso do perito, ou por uma das partes envolvidas em um processo judicial, no caso do assistente técnico, para atuar realizando um estudo psicológico sobre o caso em questão. Por exemplo, no caso de uma disputa de guarda de uma criança, o psicólogo vai realizar um estudo e fazer um laudo, mostrando os resultados de seu estudo sobre as partes envolvidas na disputa e no bem-estar da criança. Para isso, são realizadas entrevistas, testes etc.

## **O psicólogo como mediador de conflitos**

Na mediação de conflitos, o psicólogo conversa e ouve as partes envolvidas em um conflito, tendo como meta estabelecer um diálogo entre as partes. O papel do psicólogo é buscar um entendimento e uma melhoria na relação dos envolvidos, não apenas um acordo jurídico entre as partes. Nesse sentido, é um trabalho diferente da conciliação e da arbitragem, que tem como meta o acordo jurídico, sendo normalmente realizado por profissionais do Direito. No caso da mediação, o psicólogo costuma ser um profissional dos órgãos judiciários onde realiza a prática, podendo ser a mediação também aplicada a outros contextos, como uma técnica de resolução de conflitos.

## **Medidas de proteção**

No caso das medidas de proteção, o psicólogo atua no sentido de avaliar quando é necessário tomar medidas para proteger alguém que esteja em risco na atual situação em que vive, seja uma criança, um idoso, uma mulher etc. Nesses casos, pode ser sugerido que a pessoa seja abrigada em uma instituição, afastada de quem lhe causa mal, encaminhada para tratamento, etc. Esse trabalho compete aos psicólogos que trabalham nos Tribunais de Justiça e atuam como peritos, auxiliando o trabalho de decisão do juiz, a pedido deste.

## **Medidas socioeducativas**

As medidas socioeducativas correspondem à pena atribuída a menores de idade que cometem algum delito, podendo ser uma pena restritiva de liberdade, na qual o jovem será encaminhado para uma instituição fechada, de semiliberdade, ou de prestação de serviços à comunidade. As instituições para jovens infratores são diferentes das prisões, tendo como objetivo maior a reeducação desse jovem para sua futura reinserção na sociedade. O trabalho do psicólogo nesse contexto visa auxiliar os jovens e profissionais que trabalham nessa área, realizando avaliações, grupos terapêuticos, tratamento psicológico, etc., com o objetivo de refletir sobre os motivos que levaram esses jovens ao conflito com a lei e o que pode ser feito para evitar esse caminho no seu retorno à sociedade.

## A Psicologia Criminal na investigação policial

Conforme Goes Júnior (2012),

investigações criminais realizadas pela Polícia e mostradas nos meios de comunicação nos colocam perante crimes considerados inacreditáveis pela carga de crueldade aplicada pelo criminoso a sua vítima. Tais crimes e criminosos merecem uma atenção especial porque, muitas vezes, são cometidos por portadores de transtornos mentais.

Para isso, segundo o autor, o investigador de polícia pode utilizar vários instrumentos e técnicas dispostos pela legislação penal que têm por fim apontar: como o crime foi cometido, quais os instrumentos e métodos utilizados pelo criminoso; bem como fazer a análise do local e da assinatura deixada. Pode, ainda, elaborar o perfil e o comportamento da vítima. Para tanto, torna-se necessário capacitar profissionais da segurança pública com conhecimentos que permitam esse trabalho.

## A psicologia e os “adolescentes em conflito com a lei”

Eu vejo na TV o que eles falam sobre o jovem não é sério  
O jovem no Brasil nunca é levado a sério  
Sempre quis falar, nunca tive chance  
Tudo o que eu queria estava fora do meu alcance  
(Charlie Brown Jr., “Não é sério”)

A adolescência é definida pela Organização Mundial da Saúde como a etapa correspondida entre 10 e 19 anos; pela Organização das Nações Unidas, é de 15 a 24 anos, e pelo Ministério da Saúde do Brasil, de 10 a 24 anos. Conforme aponta Freitas (2006), o crescente aumento da violência e de crimes hediondos envolvendo menores de idade tem chamado a atenção pública, rendendo debates e causando polêmicas.

Na teoria psicológica, a adolescência corresponde, no desenvolvimento humano, a um período de transição entre a infância e a vida adulta, que é caracterizado pelos esforços do indivíduo em corresponder às expectativas culturais da sociedade em que vive. Nesse sentido,

é considerada uma fase de diversas tensões, em que os jovens, tendo passado pela puberdade, e se encontrando em um lugar confuso, nem de criança nem de adulto, buscam testar seus limites, buscam o apoio de seus pares, aprovação e *status*.



Rufino Uribe

**Figura 4.3:** Num esforço em corresponder às expectativas culturais da sociedade em que vivem, adolescentes buscam o apoio de seus pares.

Fonte: [https://www.flickr.com/photos/rufino\\_uribe/143603980/in/set-72057594062736248](https://www.flickr.com/photos/rufino_uribe/143603980/in/set-72057594062736248)

No caso da transgressão à lei, é necessária uma análise mais profunda para investigar os fatores envolvidos nos atos dos adolescentes, levando em conta os fatores biopsicossociais e o período de desenvolvimento que estão vivenciando, que é um período de especial confrontação com a sociedade. Conforme Silva e Rossetti-Ferreira (1999), buscar compreender as motivações que arrastam os jovens para a criminalidade violenta é um dos desafios mais urgentes para a superação da situação na qual se encontram.



### **Sugestão de filme: *O contador de histórias***

Brasil, 2009, 100 min. Diretor: Luiz Villaça

Este é um belo filme, que retrata as complexas questões psicológicas por trás de atos infracionais. Ele conta a história verídica de um menino internado na antiga Febem (Fundação Estadual

para o Bem-estar do Menor). Podemos acompanhar sua trajetória desde sua internação em busca de um futuro melhor até ser rotulado como “irrecuperável” e, depois, a influência positiva de uma nova pedagoga na instituição.

---

---

### **Atividade 4**

---

---

#### ***Atende ao objetivo 3***

De acordo com o que foi estudado até o momento, compare a atuação do psicólogo que trabalha na investigação policial com a do que trabalha com medidas socioeducativas.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### ***Resposta comentada***

Analisando a diferença do trabalho do psicólogo na investigação policial e no trabalho com jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, no primeiro caso, o trabalho está mais voltado para a identificação de padrões criminais e auxílio, para que a polícia realize seu trabalho. No segundo caso, o trabalho se relaciona mais com a vivência dos adolescentes em conflito com a lei, visando à sua melhor reinserção na sociedade.

---

---

---

### **Algumas considerações**

Para a Psicologia em geral, a questão do delito é entendida como fruto da interação do indivíduo com seus cuidadores e com o ambiente,



desde os primeiros meses de vida. Apesar de considerar o meio ambiente e o aspecto social, sobretudo o familiar, a ênfase dada é no indivíduo, seu desenvolvimento e interação com esses fatores.

O risco de uma abordagem limitada a uma das esferas, seja ela biológica, psicológica ou social, é o de reduzir um problema multifatorial a uma única dimensão, não considerando a importância das outras esferas na constituição humana.

Para compreendermos melhor aspectos que vão além do individual, recorreremos aos saberes sociológico e antropológico. Essas pesquisas estudam a cultura e agrupamentos dentro de diferentes sociedades e nos fornecem uma visão mais panorâmica com informações gerais sobre o contexto em que vivemos, padrões que se repetem, problemas recorrentes, etc.



## Processos sociais singulares

Um exemplo de teoria sociológica sobre a questão do envolvimento dos jovens na criminalidade está na obra de Lyra (2013), estudo que realizou junto a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Para o autor, o que leva alguém a escolher uma trajetória criminosa tem a ver com um processo social singular, ou seja, pode haver diferentes razões para cada pessoa, dependendo de seu contexto social e de suas escolhas particulares. Para alguns, essa escolha pode estar relacionada ao prestígio da carreira criminosa, à situação financeira, à busca de atração do sexo oposto etc.

Livro: *A república dos meninos*: juventude, tráfico e virtude.

Autor: Diogo Lyra. Editora: Mauad, 2013.

## Conclusão

A Psicologia compreende o delito como um fato que tem origens biopsicossociais, não devendo ser reduzido, em geral, a nenhum dos fatores separadamente. Da mesma forma, enxerga a questão da normalidade, que possui diversas categorias possíveis. Ou seja, a Psicologia

buscará compreender o que leva uma pessoa a cometer um crime ou a seguir uma carreira criminosa, não apenas pela análise do contexto social do indivíduo, de como ele foi criado ou de possíveis transtornos mentais que ele possa ter, mas através de uma compreensão ampla de todos esses fatores. A função avaliativa da Psicologia, quando utilizada sem cuidados, pode também ser uma forma de legitimar um tipo de poder julgador em nossa sociedade.

---

---

---

### **Atividade final**

---

---

---

*Atende aos objetivos 1, 2 e 3*

Considerando a matéria estudada até então, descreva de que forma a Psicologia pode ser considerada um discurso de poder em nossa sociedade.

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

A avaliação psicológica possui grande impacto na vida de pessoas e grupos. O laudo psicológico ajuda a determinar diversas decisões judiciais e institucionais, afetando diretamente muitas pessoas, sendo as teorias psicológicas instrumentos de poder em vários contextos. O diagnóstico que uma pessoa recebe também possui um grande peso em sua vida, podendo ser motivo de questionamentos. Em alguns contextos, a avaliação do psicólogo exerce uma função de julgamento, sendo alvo de críticas. O conhecimento da Psicologia sobre diversos conflitos orienta as ações de diversos profissionais, influenciando no destino de muitas pessoas. É esse o sentido que deve orientar a reflexão.

---

---

---

## **Resumo**

Nesta aula, foram apresentados alguns conceitos-chave sobre a psicologia e suas contribuições em geral e no campo da segurança pública – conceitos como os de normalidade, que são diversos, e a visão de ser humano biopsicossocial.

Vimos um pouco sobre as atribuições do psicólogo forense e de que forma ele busca compreender o cometimento de crimes, tendo uma compreensão do delito como multifatorial, integrando as dimensões biológicas, psicológicas e sociais. Por fim, vimos como a função de avaliação da Psicologia pode também assumir uma forma de julgamento. A função avaliativa e diagnóstica da Psicologia faz com que ela constitua um discurso de poder em nossa sociedade, afetando a vida de muitas pessoas.

## **Informações sobre a próxima aula**

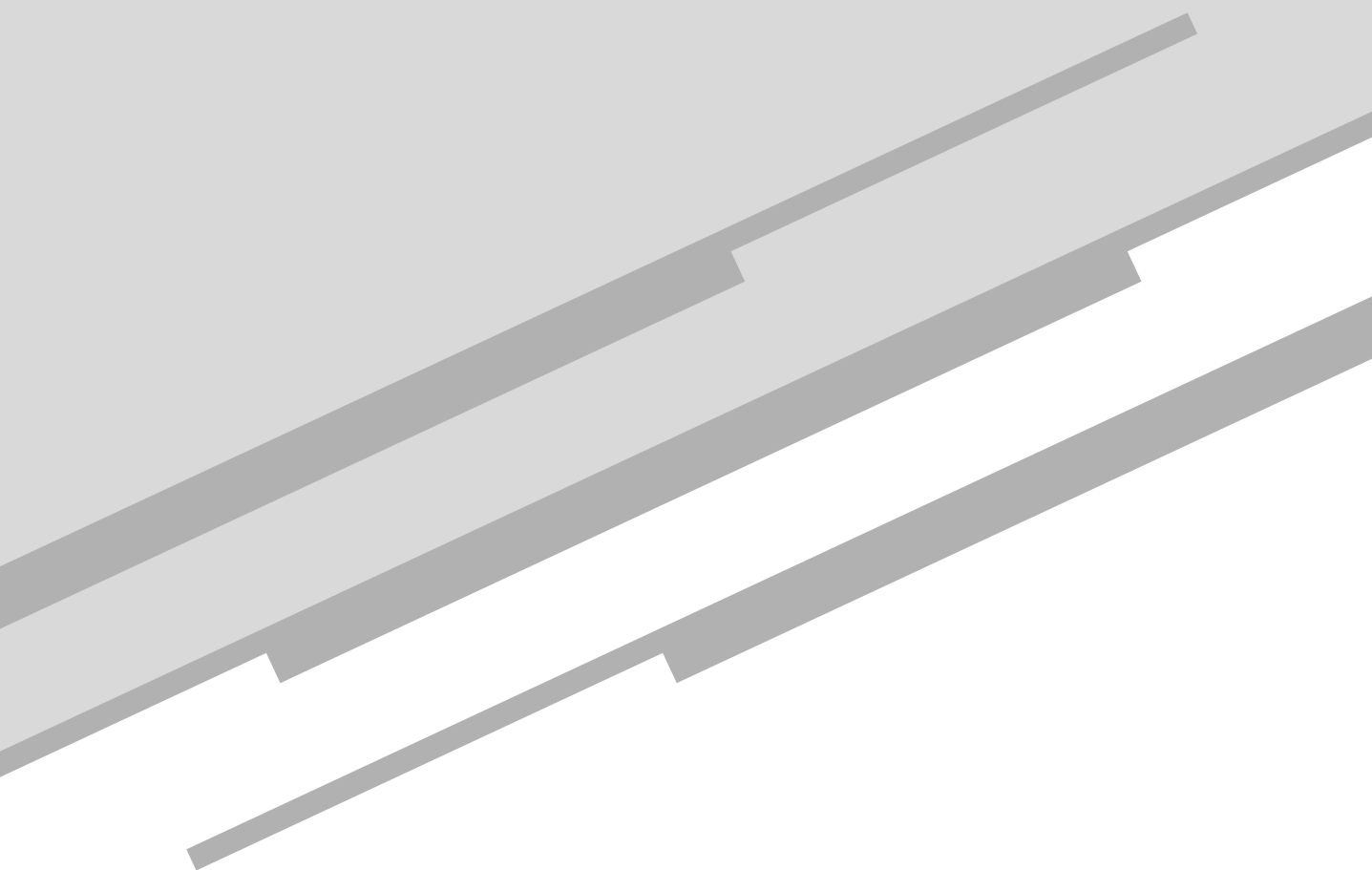
Na próxima aula, vamos nos aprofundar neste assunto, debatendo a relação entre o Direito e a Psiquiatria, em particular a estigmatização de certos indivíduos da nossa sociedade.

Até lá!



# Aula 10

Direito e Psiquiatria: o poder de formar e deformar identidades



*Túlio Maia Franco*

## **Metas**

Apresentar e debater questões específicas, através de narrativas etnográficas, sobre a relação entre Direito e Psiquiatria e a estigmatização dos usuários de drogas e os chamados doentes mentais.

## **Objetivos**

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

1. debater de maneira crítica a nova configuração jurídico-social da saúde mental pós-reforma psiquiátrica;
2. analisar de que maneira o Direito administra os conflitos através da chamada “redução a termo dos conflitos”;
3. examinar como a Psiquiatria administra conflitos através da produção de diagnóstico.

## **Introdução**

Você sabia que, até pouco tempo, no país, eram internados em hospitais psiquiátricos toda sorte de pessoas consideradas “anormais”? Desde dependentes químicos até portadores de transtorno mental, passando por pessoas consideradas subversivas, seja por sua opção política ou orientação sexual. Nesses hospitais, também conhecidos como manicômios, homens e mulheres se encontravam em condições aterrorizantes de existência, seja por maus tratos ou pela constante medicalização de suas vidas.

O fato de serem diferentes daquilo que é considerado “normal” já bastava para que fossem internados. Como veremos nessa aula, depois da reforma psiquiátrica no Brasil, houve uma série de avanços no campo da saúde mental; no entanto, ainda há certos vestígios de velhas práticas nesses novos tempos. Há problemas muito sérios nos chamados “hospitais de custódia” (onde os indivíduos condenados por um crime e declarados insanos cumprem suas penas, sem tempo determinado, até receberem a alta psiquiátrica), assim como em algumas instituições públicas e privadas de saúde.

A loucura é um assunto que nos desperta muita curiosidade; esse tema foi e ainda é muito abordado na literatura, no cinema, em séries de televisão, assim como na universidade. Ao pensar na imagem do “louco”, nos vem à cabeça uma sequência de estereótipos, figuras assustadoras ou abobadas. É evidente que estas imagens partem do nosso próprio preconceito e no fundo de nossa insegurança em perder as rédeas da razão.

Afinal, quem nunca “perdeu a cabeça”, “ficou maluco” com alguma coisa? A loucura e a razão são partes da vida social e igualmente importantes. Se, com o pensamento racional, a humanidade foi capaz de produzir o conhecimento e a técnica científica, há certa loucura na arte que nos faz perceber o inesperado produzido por nossas emoções.

Nesta aula, vamos nos aprofundar na construção moral e política do estigma “drogado” e “doente mental”. Como vimos na aula anterior, o conceito de desvio varia bastante de acordo com o critério que adotamos para definir normalidade. Agora analisaremos em maior profundidade as consequências dos rótulos que seguem estas distinções entre o que é considerado normal ou anormal.



**Figura 10.1:** Essa pintura de Van Gogh (1853-1890) retrata o asilo onde o artista, que acabou se suicidando, ficou internado após amputar o lobo de uma orelha. Os diagnósticos cogitados na época foram alcoolismo, psicose, epilepsia.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Hospital\\_psiqui%C3%A1trico#mediaviewer/File:Vincent\\_van\\_Gogh\\_-\\_Corridor\\_in\\_the\\_Asylum.JPG](http://pt.wikipedia.org/wiki/Hospital_psiqui%C3%A1trico#mediaviewer/File:Vincent_van_Gogh_-_Corridor_in_the_Asylum.JPG)

Diferentes pensadores notaram a constituição do desvio, através de processos de estigmatização e produção de identidade (VELHO, 1981, 1999; ELIAS; SCOTSON, 2000; BECKER, 2008; FOUCAULT, 2010). As definições: “drogado” ou “doente mental”, segundo essa corrente teórica, não seriam apenas uma acusação ao sujeito cujo comportamento é classificado como anormal ou desviante, mas uma definição de fronteiras simbólicas do que a sociedade exclui como comportamento admissível.

Isto é, segundo esses autores, um comportamento só seria taxado como anormal ou desviante a partir de uma correlação de forças entre um gru-



po dominante (acusador) e um grupo dominado (receptor do rótulo desviante). Como veremos, através das etnografias expostas a seguir, tanto o Direito quanto a Psiquiatria possuem maneiras particulares de administrar conflitos com determinados grupos sociais considerados desviantes.



## Mas o que é etnografia?

É a técnica que permite ao antropólogo compreender, pela descrição densa dos fenômenos observados, uma determinada realidade cultural do ponto de vista do grupo social estudado. Por exemplo, já lhe aconteceu de ver algum conflito de longe e você ter uma interpretação sobre ele, mas quando você o observou mais de perto, ou algum dos participantes lhe expôs os motivos daquele conflito, você mudou sua perspectiva? O olhar antropológico pretende compreender o que está sendo observado “de dentro”, considerando todos os pontos de vista envolvidos na situação estudada.

As etnografias apresentadas nesta aula fazem parte dos resultados de uma pesquisa que desenvolvi entre os anos de 2012 e 2014 em um Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Outras Drogas (CAPSad) voltado para o tratamento clínico e a assistência social de dependentes químicos, doentes mentais e **adolescentes em conflito com a lei**. Este centro funcionava a partir de um convênio administrativo estabelecido entre uma universidade pública e a prefeitura de uma cidade da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Pela etnografia, não pretendo meramente contrapor a empiria à norma, ou seja, não pretendo apenas comparar de que forma certos acontecimentos narrados na etnografia podem ser classificados como legais ou ilegais. Como afirma Clifford Geertz em seu livro *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa* (2004), ao evidenciar as práticas observadas, é possível perceber como fatos e leis se relacionam. Trata-se de analisar quais são as sensibilidades jurídicas na administração de conflitos observadas em campo.

### Adolescentes em conflito com a lei

Trata-se de uma expressão jurídica para se referir à pessoa que se encontra abaixo da faixa etária punível pelo Direito Penal (menor de 18 anos e maior de 12 anos) e é acusada de cometer algum ato infracional.

## A reforma psiquiátrica e a criação dos CAPS no Brasil

### Antipsiquiátricos

Refere-se à antipsiquiatria, apesar de diferentes correntes de pensamento serem classificadas como antipsiquiátricas, algumas divergem entre si, mas convergem com a ideia de que “existe uma ‘verdade’ da loucura que não se deve reprimir, mas, pelo contrário, ouvir, a fim de que ela não se degenere em ‘doença mental’” (LAPLANTINE, 2010, p. 169).

No final da década de 1970, motivado pelo surgimento de diferentes pensamentos denominados de **antipsiquiátricos**, intensificou-se no Brasil o movimento da reforma psiquiátrica que reivindicava mudanças no modelo de saúde mental então adotado no país. A política pública nesse setor era marcada por um modelo de intensa medicalização e institucionalização dos chamados “doentes mentais” em manicômios que os impunham a condições degradantes de existência e maus tratos.

A partir da intensificação da luta antimanicomial, o movimento alcançou mudanças efetivas no cenário político nacional. Em 1989, o então deputado Paulo Delgado, pelo Projeto de Lei nº 3.657, propôs uma revisão legislativa sobre essa matéria e, em 1990, o Brasil tornou-se signatário da Declaração de Caracas, que recomendava a reestruturação da assistência psiquiátrica. Mas foi apenas em 2001 que a Lei Federal nº 10.216 foi aprovada e instituiu, ao menos em termos normativos, a reforma psiquiátrica no país, promovendo uma reorientação da Política Nacional de Saúde Mental.

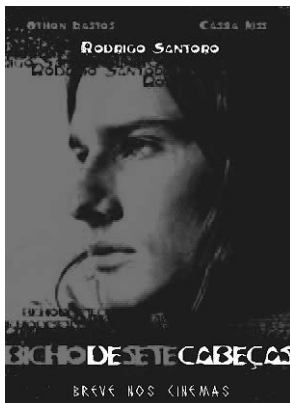
Através das linhas gerais delineadas na Lei nº 10.216, estimulou-se a emissão de portarias – instruções normativas de caráter administrativo – pelo Ministério da Saúde, de forma a consolidar as diretrizes da reforma psiquiátrica. E com o incentivo à desinstitucionalização dos usuários de serviços de saúde mental, mediante o desmantelamento dos manicômios, foram criadas formas alternativas de tratamento.

A portaria do Ministério da Saúde 336/GM, de fevereiro de 2002, em consonância com todas essas mudanças, instituiu os CAPS (Centros de Atenção Psicossocial), que visam atender de maneira multiprofissional portadores de transtornos mentais, assim como dependentes químicos na modalidade CAPSad (Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Outras Drogas). Os CAPS, além de tratarem os portadores de transtorno mental, não só através da medicalização, mas também através da psicoterapia e de oficinas terapêuticas, também visam à integração entre paciente e sua comunidade e família. É importante destacar que o CAPS fornece o atendimento diário, e não mais o modelo de internação desses pacientes.

Embora devamos reconhecer os efeitos positivos da implementação dessas mudanças, o modelo de internação não foi completamente abandonado e ainda subsistem clínicas públicas ou privadas em que os velhos abusos continuam acontecendo. Há de se destacar também as condições severas em que se encontram muitos hospitais de custódia, onde aqueles que são condenados por cometer algum crime, porém declarados insanos, são internados.



### **Sugestão de filme: *Bicho de Sete Cabeças* (2000)**



Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bicho\\_de\\_Setecabe%C3%A7as\\_poster.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Bicho_de_Setecabe%C3%A7as_poster.jpg)

Brasil/Itália, drama, 74 min. Diretora: Laís Bodanzky, 2000.

O filme é um drama baseado em um livro autobiográfico de Austregésilo Carrano Bueno, *Canto dos malditos*. A obra conta a história de Neto (Rodrigo Santoro), que foi internado em um hospital psiquiátrico, pelo seu próprio pai, por ter fumado maconha. Nesse filme, podemos conferir o antigo funcionamento das instituições psiquiátricas no Brasil anteriormente à reforma, assim como percebemos a produção da loucura dentro da instituição. Neto sofre tantos maus tratos e processos contínuos de violência que adquire uma série de perturbações ao longo da sua trajetória no manicômio.

## O espaço social da clínica e a constituição do paciente

A instituição encontra-se localizada em uma região metropolitana do Rio de Janeiro, em um bairro de classe média baixa, cuja representação seria a de uma área destituída de capital simbólico e de investimento político-financeiro.



### Capital simbólico

Para o sociólogo Pierre Bourdieu, o capital simbólico é o capital que “é sempre fundado sobre os atos de conhecimento e reconhecimento” (BOURDIEU, 2004, p. 26). Ou seja, podemos perceber a distribuição e redistribuição do capital simbólico em sociedade quando notamos que certos indivíduos, grupos sociais ou instituições são mais ou menos prestigiados de acordo com determinados valores sociais a eles atribuídos.

Nesse sentido, para o autor, o capital simbólico está ligado a certos mecanismos de distinção. Por exemplo, se vestir de acordo com a “moda”, ser “elegante”, “educado”, enfim, uma série de qualidades que são mais valorizadas em relação ao seus opostos: “se vestir mal”, “ser deselegante”, “mal educado”, etc. Cabe ainda ressaltar que essas características, ocupam posições diferenciadas ao longo da história, ora são privilegiadas, ora não o são. Aponta o sociólogo que

o mesmo traço “físico” ou “moral”, como um corpo gordo ou magro, uma pele clara ou escura, o consumo ou a abstinência de álcool, podem receber valores (de posição) opostos na mesma sociedade em épocas diferentes ou em diferentes sociedades. (BOURDIEU, 2013, p. 111-112).

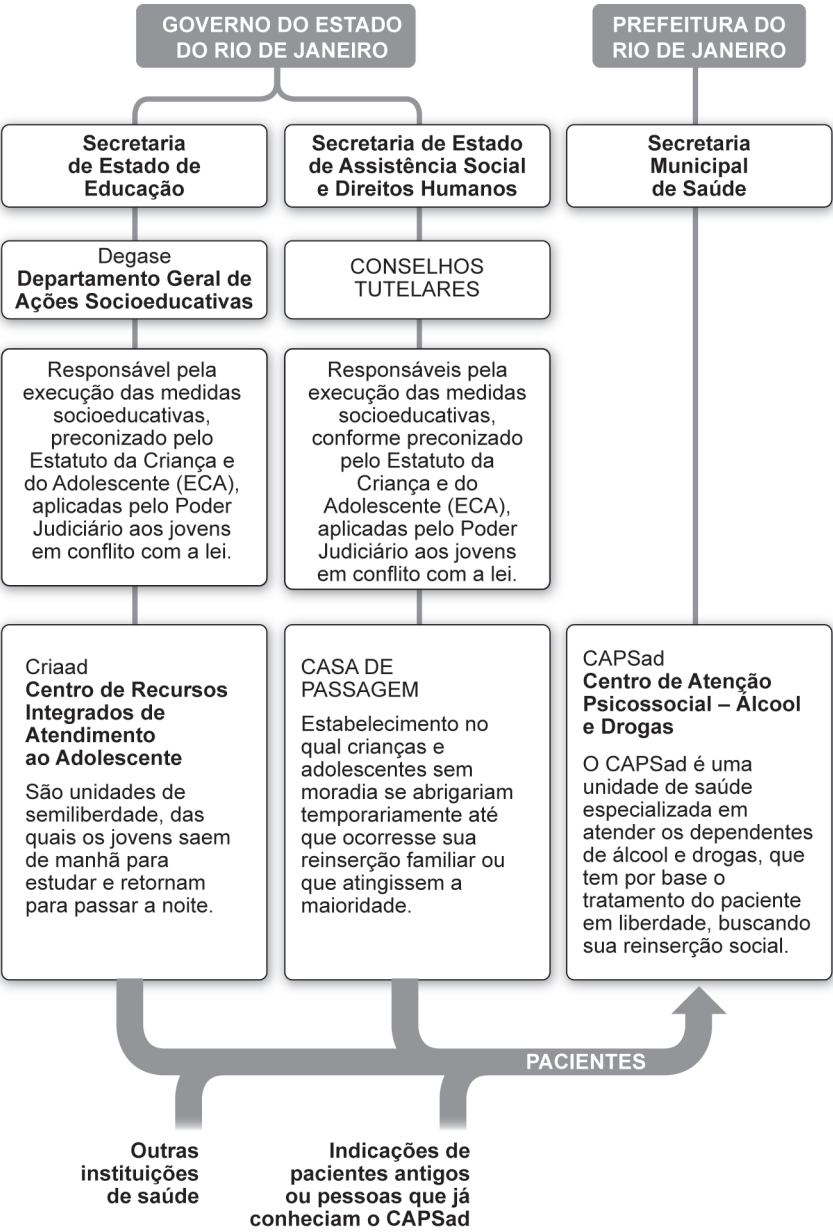
Nesse aspecto, esses elementos de distinção acabam por fundamentar uma *violência simbólica* (BOURDIEU, 2013) contra os indivíduos ou grupos sociais que não se adequam às posições sociais privilegiadas. Da mesma forma, uma instituição, um local, pode ser mais ou menos privilegiado, não só em termos econômico-financeiros, mas também simbólicos.



No entanto, o referido estabelecimento se encontra, quase literalmente, rodeado por outras instituições que denominei jurídico-burocráticas (pois atuam por uma lógica jurídica, apesar de não serem diretamente ligadas ao Poder Judiciário), sendo elas o Centro de Recurso Integrado de Atendimento ao Adolescente (Criaad) e a Casa de Passagem.

Desse modo, facilitado pela aproximação física, o CAPSad analisado estabeleceu uma rede de fluxo de serviços, que está representado na **Figura 10.2**, com essas outras instituições que se tornariam suas principais fontes de pacientes (vale ressaltar que a verba repassada para a instituição era calculada pela quantidade de pacientes atendidos). Isso se deve ao fato de que grande parte dos adolescentes internados nesses locais têm ou tiveram algum tipo de envolvimento com o tráfico de entorpecentes e/ou são usuários de drogas. Vale ressaltar que o CAPSad estudado tinha algumas particularidades por ter sido, originariamente, formulado como um projeto de extensão universitário. Com o passar dos anos, esse projeto se institucionalizou como um CAPSad, apesar de ainda manter vínculo com a universidade, e estabeleceu um convênio administrativo com a prefeitura do município. As relações entre o CAPSad estudado e outras, como a universidade, a prefeitura e estabelecimen-

tos ligados à administração pública foram relativamente conflituosas, especialmente em relação à prefeitura. O que resultou (até o momento final da pesquisa de campo) na extinção do convênio. No entanto, apesar de, convencionalmente, os CAPS não se constituírem desta forma, o funcionamento interno do CAPSad analisado se assemelha muito aos demais centros psicossociais.)



**Figura10.2:** Instituições jurídico-burocráticas que prestam serviços correlatos e se interrelacionam.

Vale destacar que a instituição ocupava um espaço social privilegiado pelo fato de não somente integrar a rede municipal de saúde, mas também por se tratar de um CAPSad integrado a uma universidade pública federal.



## **Espaço social**

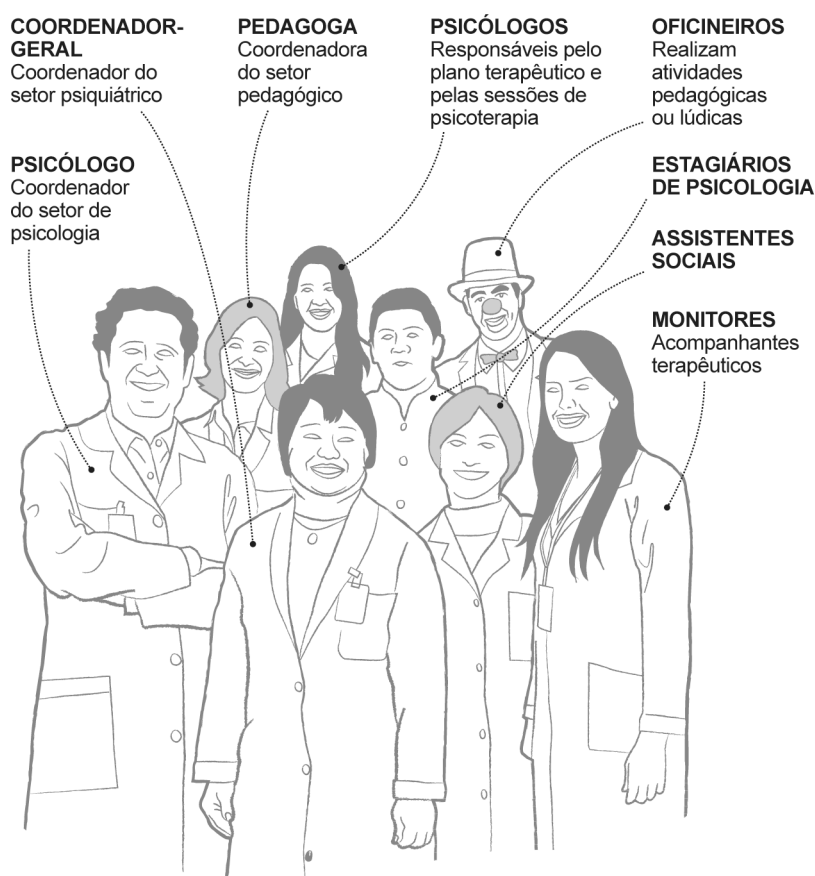
Conforme nos elucidava Pierre Bourdieu, “o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou a distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais” (2003, p. 160). O autor quer dizer que quando observamos um determinado espaço, além de seu aspecto físico, podemos notar o conjunto das relações e posições sociais dos sujeitos que neles habitam ou circulam. Ao adentrar uma igreja, por exemplo, percebemos onde se aloca o padre, os coroinhas, o restante do público, como se vestem, o que falam, como se comportam e interagem entre si, percebemos muito além do espaço físico da igreja, o espaço social que engloba todas essas relações sociais.

Ao afirmar que a instituição ocupa um espaço social privilegiado quer-se dizer que ela ocupa uma posição social diferenciada dentro do contexto social observado.

Para entender melhor o funcionamento institucional do CAPSad observado, podemos analisar a estrutura organizacional da clínica:

- a) um coordenador-geral e coordenador do setor psiquiátrico (responsável administrativamente pela clínica e pela coordenação dos monitores, bem como pela ala psiquiátrica na qual atuava enquanto médico no atendimento ambulatorial);
- b) um psicólogo coordenador do setor de Psicologia (responsável pela supervisão clínica dos casos que estavam sendo cuidados pelos psicólogos e estagiários em Psicologia);

- c) uma pedagoga, coordenadora do setor pedagógico;
- d) psicólogos formados (responsáveis pela confecção do plano terapêutico do paciente atendido, também eram responsáveis pelas sessões de psicoterapia);
- e) estagiários de Psicologia (responsáveis pela psicoterapia assistida);
- f) oficineiros (realizavam atividades pedagógicas ou lúdicas, com o objetivo terapêutico);
- g) assistentes sociais (responsáveis pelo cuidado de cunho social e característico da área de Serviço Social para o atendimento dos pacientes);
- h) monitores (acompanhantes terapêuticos responsáveis pelo cuidado mais imediato com os pacientes e pelo funcionamento prático da clínica).



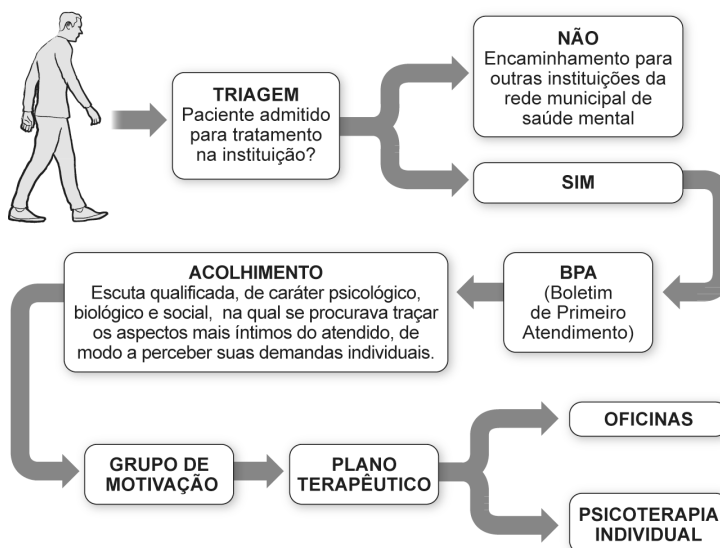
**Figura10.3:** Equipe de profissionais do CAPSAd.



## O funcionamento de uma CAPSad

Durante o processo de pesquisa etnográfica, foi possível mapear o caminho que o paciente percorria dentro da instituição. Observou-se que, quando algum possível paciente era encaminhado para o CAPSad, primeiro ele passaria por um processo de triagem, no qual se verificaria, mediante parâmetros psicológicos e/ou sociais, realizados por assistentes sociais ou profissionais da área de Psicologia, se o caso do paciente era adequado ao atendimento daquela instituição. Caso se decidisse por sua admissão, era formulado o BPA (Boletim de Primeiro Atendimento), cujo objetivo seria o de se pensar qual o encaminhamento que seria feito para ele dentro da instituição. Caso não fosse admitido, esse encaminhamento seria feito para outras instituições da rede municipal de saúde mental.

Sendo o paciente admitido pelo processo de triagem, realizava-se o seu acolhimento, que é uma escuta qualificada, na qual se procurava traçar os aspectos mais íntimos do atendido, de modo a perceber suas demandas individuais, teria um caráter “psicológico, biológico e social” (veja a Aula 9 para lembrar essas três dimensões da Psicologia). Depois dessa fase, o paciente, dependendo da gravidade do diagnóstico feito pela avaliação psiquiátrica, seria encaminhado ao grupo de motivação (um tipo de psicoterapia coletiva dos usuários mais graves de droga). Depois dessa última etapa, seria formulado seu plano terapêutico, que estabelece os dias e horários da psicoterapia individual e as oficinas recomendadas ao paciente.



**Figura 10.4:** Fluxo do paciente no CAPSad.

Esse espaço em que se deliberava a admissão do paciente, assim como a constituição de um sujeito como paciente era um espaço em que diferentes saberes travavam disputas entre si pela definição de um diagnóstico que determinaria o tratamento que a instituição ofertaria àquela pessoa.

Portanto, pude observar tanto nessa etnografia, quanto em outros relatos (POLICARPO, 2013), a forma como o comportamento do *paciente* acabava se traduzindo em um diagnóstico que, por sua vez, determinava seu *plano terapêutico*.

É, portanto, através de um jogo de representações (GOFFMAN, 1975) sobre os usuários do serviço de saúde mental, pelo corpo técnico do CAPS, que se produz o *paciente*, sujeito carente de tratamento.

---

---

---

### **Atividade 1**

---

---

---

#### ***Atende ao objetivo 1***

Leia o seguinte trecho da reportagem do ano de 2013, “Nova lei sobre drogas divide parlamentares e especialistas”, de Carolina Gonçalves, veiculada pela Agência Brasil:

O Projeto de Lei 37/2013, que prevê aumento da pena para o tráfico, internação involuntária de usuários e benefícios para empresas que empregarem dependentes químicos em recuperação, depende agora da análise dos senadores. Em debate na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), a psicóloga Alice de Marchi Pereira de Souza, representante da Rede Justiça Criminal, criticou o texto. Segundo Alice, a proposta “insiste na repressão e internação para lidar com usuários e dependentes.

“A aprovação da lei teria efeitos desastrosos [sobre o sistema carcerário], prevendo aumento de pena [mínima para traficantes]. Mas os retrocessos da lei seriam ainda maiores”, disse Alice, ao destacar a permissão da internação involuntária do dependente. “A reforma psiquiátrica prevê a internação como última opção”, lembrou.

Os psicólogos alertam principalmente para a internação em comunidades terapêuticas. “Não há problema que elas existam. O grave é tornar esse tipo de equipamento política pública, dotando-o de recursos públicos”, alertou a especialista.

Vitore André Zílio Maximiano, secretário nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça, destacou que “há muitas paixões em jogo” no debate sobre o tratamento de dependentes. Segundo ele, o texto aprovado pela Câmara, que tem o apoio do governo, assegura direitos e limites claros para os casos de internação compulsória (sem autorização do dependente).

“O texto é cópia literal da lei sobre tratamento ambulatorial. Os equipamentos de saúde são prioridades”, disse Maximiano. Pelo projeto, as comunidades terapêuticas apenas acolhem os dependentes de forma voluntária e, como modalidade complementar, fazem a internação no sistema ambulatorial. “Na [internação] involuntária, o texto traz garantias para o paciente que ingressa em unidade de saúde do SUS [Sistema Único de Saúde] e limites como a comunicação imediata ao Ministério Público e Defensoria Pública e define que, se a família desistir da internação, o médico é obrigado a promover a desinternação.”

De acordo com o secretário, o governo apresentou diversas contribuições ao projeto desde 2010 e várias sugestões foram acatadas pelos parlamentares. Para ele, o projeto de lei que será analisado pelos senadores tem avanços significativos em relação à atual legislação, que, por exemplo, “não estabelece critérios para internação involuntária e tampouco estabelece limite para essa internação”.

Fonte: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-09-10/nova-lei-sobre-drogas-divide-parlamentares-e-especialistas>

Compreendendo que a internação involuntária é aquela que tem caráter médico, cabível somente caso o internado não tenha mais controle sobre si e outrem não possa se responsabilizar por ele. Levando em consideração o trecho destacado em conjunto com a abordagem feita no segmento anterior dessa aula, analise criticamente esse projeto de lei, sob o prisma da reforma psiquiátrica.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta comentada

É preciso que, ao examinar o trecho destacado, você perceba que, por um lado, ao privilegiar a internação involuntária, bem como o modelo repressivo como a solução para a questão das drogas, o projeto de lei é contrário ao espírito da reforma psiquiátrica que promove uma série de políticas de prevenção e alternativas de tratamento que não optam pelo encarceramento, como os CAPSad, sendo a internação involuntária o último caso previsto em lei. Por outro, uma regulamentação mais precisa da internação involuntária pode evitar arbítrios por parte das autoridades públicas, que continuam promovendo esse tipo de internação de forma abusiva.

## A lógica jurídica na administração de conflitos

Podemos extrair da narrativa do funcionamento do CAPSad que os saberes em disputa pela construção de um caso médico-psicossocial atuavam sob as lentes do tratamento. Ou seja, apesar de eventualmente terem divergências entre si, seja pelo modo como pensam o diagnóstico, seja por diferentes opiniões sobre o encaminhamento do paciente, esses profissionais atuavam por uma lógica clínica (mais especificamente lógica psicopatológica). Essa lógica não atua sob a dualidade legal/ilegal, característica do pensamento jurídico, mas sim pela análise do comportamento daquele paciente, diante dos parâmetros normal/anormal (veremos mais sobre a lógica clínica ou psicopatológica no terceiro segmento desta aula).

### Mandado de segurança

Toda vez que alguma autoridade pública impedir qualquer um de exercer um direito que não pode ser protegido por *habeas corpus* (ameaça à liberdade de locomoção) ou *habeas data* (ameaça ao direito à informação), este direito poderá ser garantido judicialmente por mandado de segurança, como determinado no artigo 5º da Constituição Federal em seu inciso LXIX. No caso narrado, trata-se de ameaça ao direito à educação, garantido constitucionalmente.

Para exemplificar a forma de atuação da lógica jurídica, recorro ao caso de C., uma adolescente de, aproximadamente, 16 anos. Ela, segundo a equipe que a assistia, estava apresentando uma melhora significativa em seu tratamento contra o uso de crack. A pedido de seu pai, o Ministério Público foi acionado para que, fazendo valer o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal, impetrasse um **mandado de segurança** que obrigasse a escola a fazer a matrícula compulsória da menina em um turno específico, o que havia sido negado anteriormente pela instituição de ensino, sob a alegação de não haver mais vagas disponíveis.

A instituição de ensino cumpriu o que era prescrito em lei e demandado pelo órgão público, matriculando C. no turno vespertino. No entanto, a sala designada à menina foi a dos alunos “especiais”, portadores de necessidades físicas especiais e transtornos mentais. Além disso, essa sala ficava em outro prédio, voltado para atender aos estudantes mais novos e, portanto, afastado de onde ficavam os adolescentes. Pouco tempo após esse fato, C. fugiu da clínica, da escola e de sua casa.

Uma das compreensões possíveis sobre a lógica jurídica na administração de conflitos é justamente o sentido de que, ao fazer valer um direito à força, podem acabar agravando o conflito.

Essa forma de exclusão social se dá pela própria dificuldade de o Direito lidar com a natureza do conflito. Sedimentado em um sistema de crenças em verdades consagradas e dogmas, esse saber atua reproduzindo práticas reiteradas e legitimadas pelo próprio campo, lançando um olhar míope à realidade (LIMA; BAPTISTA, 2010).

Com o exemplo etnográfico anterior podemos perceber de que maneira as instituições públicas orientam suas ações não somente através de aspectos técnicos, mas também por valores morais. O Ministério Público tomou uma decisão estritamente técnica de impor a matrícula de C. à escola. Esta, por sua vez, fez um julgamento moral sobre C. e a encaixou em uma sala destinada a estudantes portadores de necessidades físicas especiais e transtornos mentais. Essa decisão acabou agravando ainda mais o conflito pelo qual a jovem passava.

Dessa forma, ao fazer cumprir o estabelecido em lei, é natural que os agentes que constituem o campo jurídico tenham o sentimento de dever cumprido. Trata-se de uma característica própria desse saber-poder, a de “refutar e obscurecer a empiria”, pois é uma “forma de negar uma realidade incompatível com a idealização normativo-dogmática” (LIMA; BAPTISTA, 2010, p. 10).

Consequentemente, promover a matrícula compulsória de uma adolescente fragilizada pelo tratamento de sua dependência química, à revelia de outros saberes institucionais – o saber médico-psiquiátrico, psicológico e do Serviço Social, por exemplo –, teve como efeito a matrícula de C. em uma sala para alunos “especiais”. Acarretou o agravamento do conflito que a instituição jurídica fora convocada para administrar.



### **Sugestão de filmes: *Solitário anônimo (2007)* e *A casa dos mortos (2009)***

Ambos os documentários têm roteiro e direção assinados pela antropóloga Debora Diniz e nos fazem pensar sobre as áreas de interação entre o Direito e a Saúde. No primeiro, vemos a história de um homem que está prestes a morrer por não ingerir, voluntariamente, comida alguma e é forçado a se alimentar por uma ordem legal. No segundo documentário, conferimos as histórias dos internos de um hospital de custódia, através da narrativa de um deles.

## **Atividade 2**

### **Atende ao objetivo 2**

Leia o trecho do artigo “A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos” de Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2010):

Embora o mecanismo não seja exatamente o mesmo no Brasil e nos EUA, tanto a prática do “reduzir a termo” no Brasil como o procedimento de “**to narrow down a case**” nos EUA excluem da avaliação judicial aspectos importantes da disputa na ótica dos litigantes, afetando a compreensão do contexto mais amplo onde se situa o conflito. (OLIVEIRA, 2010, p. 454-455).

#### ***To narrow down a case***

A expressão “*to narrow down a case*” é o equivalente em inglês ao “reduzir a termo”, utilizado na prática jurídica brasileira.

Levando em consideração o trecho destacado, assim como a narrativa sobre C., exposta no segundo segmento desta aula, aponte a relação entre a redução a termo do conflito e o resultado da matrícula compulsória, feita judicialmente, de C. no colégio.

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Ao analisar a narrativa de C., você deverá relacionar que o Ministério Público, ao matricular compulsoriamente C. em um colégio sem perceber a dimensão simbólica em que ela estava inserida (seu contexto), promoveu a chamada redução a termo do conflito. No entanto, aquela demanda social, ao converter-se em uma medida jurídica, foi descontextualizada, o que consequentemente acarretou – embora a lei tenha sido cumprida formalmente – o agravamento do conflito que o promotor(a) deveria ter administrado.

---

---

---

---

## **A lógica psicopatológica na administração de conflito**

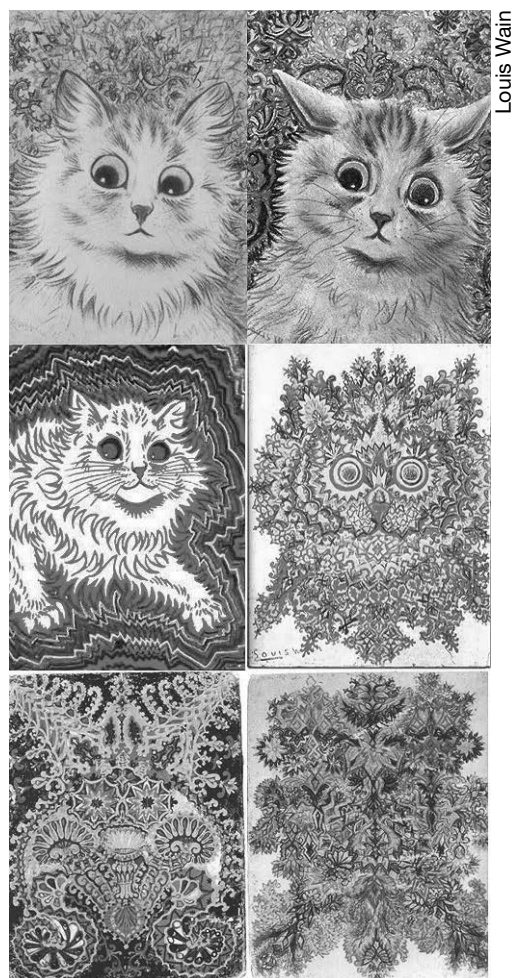
Trago, a seguir, outro relato etnográfico que busca colocar em evidência o processo de produção do diagnóstico em Psiquiatria, de modo que possamos perceber como esse saber atua na administração de conflitos:

Era uma sexta-feira de manhã. A convite do psiquiatra coordenador da clínica em que desenvolvia meu trabalho de campo, fui a uma aula da disciplina de Psiquiatria do curso de Medicina em uma das salas de aula anexas ao Hospital Universitário. Nessa aula se faria um estudo de caso de uma de suas pacientes que apresentaria, supostamente, um quadro raro de **esquizofrenia**.

### **Esquizofrenia**

De acordo com o saber psicopatológico, transtornos esquizofrênicos se caracterizam por distorções do pensamento e da percepção e por afetos inapropriados. Usualmente mantém-se a consciência e a capacidade intelectual, embora certos déficits cognitivos possam evoluir no curso do tempo. Fenômenos psicopatológicos incluem eco, imposição ou roubo do pensamento, percepção delirante, ideias delirantes de controle, de influência ou de passividade e vozes alucinatórias.

Fonte: [http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/f20\\_f29.htm#F20](http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/f20_f29.htm#F20)



**Figura 10.5:** Seis pinturas de gatos, pelo mesmo artista. O crescente nível de abstração é atribuído à esquizofrenia, de que o pintor sofria.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Louis\\_wain\\_cats.png](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Louis_wain_cats.png)

Ao adentrar a sala, me deparei com diversas cadeiras que faziam um círculo no meio do espaço. Aos poucos as cadeiras vazias foram preenchidas por jovens graduandos e professores-psiquiatras. Todos, por volta de vinte e poucas pessoas, aguardavam impacientes por R., a *paciente*.

Após uma longa espera, o burburinho existente foi silenciado, imediatamente, com a entrada de R. acompanhada de sua mãe, do psiquiatra que havia me convidado e de outras três pessoas que trabalhavam na clínica: dois psicólogos e um *monitor*, uma espécie de acompanhante terapêutico.



Próxima ao médico, a paciente sentou-se em uma das “extremidades” do círculo de cadeiras; sua mãe se sentara logo atrás. R. trajava um simples vestido, sandálias, o cabelo negro, no qual se destacava uma mecha branca, estava preso. Sua pele morena, apesar da idade, acentuava o aspecto jovial, por volta de quarenta e poucos anos.

Após apresentar R. aos demais e contar um pouco sobre o trabalho do CAPSad que a atendia, o psiquiatra se volta um instante para a paciente, na tentativa de mantê-la tranquila:

– Ninguém vai falar nada aqui, todo mundo é médico.

Voltando para os demais, continuou:

– Esse ano a R. me falou algumas coisas *diferentes*... Quer falar alguma coisa sobre isso? – tornando a se dirigir à paciente.

– Minha cabeça tem um problema com a mente, eu tenho um negócio aqui no pescoço, um negócio que não une a cabeça com o coração [...] tenho um negócio no meu cérebro, não sei o que aconteceu, metade não funciona. – falava R., com a voz embargada e lágrimas em seus olhos.

E assim prosseguiu R. a dizer tudo o que sentia e via; agitava-se na cadeira, olhando firmemente para cada um que lhe questionava; entrelaçava uma história à outra, a partir dos estímulos e perguntas dos psiquiatras ou de alguns alunos. Vez ou outra, a mãe da paciente entrevistava: “R. era uma pessoa *normal*, agora falava essas coisas, ficou *maluca*”. Outras vezes, lhe questionavam sobre o uso que fizera de cocaína ou sobre algum detalhe de seus casos.

Uma professora lhe perguntou:

– Como está seu organismo?

E R., irrequieta, respondeu:

– Meu corpo não tá nada normal, uma parte é diferente da outra. [...] Consigo controlar tudo no carro [...]. No meio da humanidade não consigo, meu coração ficou assim para salvar a humanidade.

– Mas você já sentiu que faz parte do carro? – perguntou a psiquiatra.

– Sinto que já fiz parte de vocês, da humanidade, mas não mais.

Uma estudante que observava curiosa o diálogo da paciente com sua professora, resolveu indagar:

– Alguém já te disse que isso pode ser coisa da sua cabeça?

– Não, muita gente disse que era coisa de alienígena, não aguento mais ...

Outro psiquiatra interveio:

– Por que você não fala para todo mundo?

Sem pestanejar, R. lhe respondia:

– Porque as pessoas não entendem, tenho que olhar os pés das pessoas para conversar com elas. As pessoas riem muito quando a minha barriga fala.

E assim prosseguira, falava sobre os *chips* instalados em seu organismo, como ela interagira com os aparelhos eletrônicos, os objetos mágicos que possuía, dentre outras questões que lhe ocorriam. Cessada as perguntas e esgotadas as respostas da *paciente*, o psiquiatra que trouxera R. lhe disse que poderia ir embora. Certificou-lhe que eles iriam avaliar como poderiam ajudá-la, já que ela desejava que a examinassem para que se detectassem os *chips* encravados por dentro de seu corpo.

Com a saída da paciente, a professora da disciplina perguntou:

– O que vocês acharam?

E todos riram, impressionados com a narrativa que acabaram de ouvir, pois, como ressaltou o médico responsável pela *paciente*:

– Alguém que olha para ela na rua pensa que ela é aparentemente *normal*.

Para fins didáticos, os professores decidiram estabelecer qual seria o diagnóstico de R., por meio de uma **súmula**, em que dividiram a análise da paciente em três aspectos: sua *aparência*, *percepção* e *pensamento*. Para cada uma dessas categorias os psiquiatras perguntavam aos alunos quais eram as suas avaliações psiquiátricas que seriam apreciadas pelos médicos.

Dessa forma, concluíram que a aparência de R. era *normal*, *adequada*, bem como sua higiene. Também notaram que a paciente, apresentava uma boa atenção durante a conversa, dirigindo-se a quem lhe fazia perguntas, sua percepção seria *regular*. Em relação ao exame do pensamento da paciente, observaram sua fala, dentro de uma perspectiva formal, concluindo que possuía um curso *normal*, ou seja, enquanto falava ela realizava as pausas adequadamente, ainda que de maneira acelerada, não fugia do *padrão*. Notaram, ainda, que havia certa coerência interna em suas histórias.

## Súmula

Trata-se de “brevíssimo resumo feito com clareza e precisão” Fonte: <http://www.priberam.pt/DLPO/s%C3%BAmula>

Ultrapassado esse âmbito formal, os psiquiatras passaram a analisar o conteúdo de sua fala; nesse sentido traduziriam os fatos narrados em sintomas clínicos. Classificaram os tipos de alucinações que ela sofria em verbais e não verbais, afirmaram que seu humor encontrava-se preservado, dentre uma série de pontos, os quais formariam um possível quadro de esquizofrenia. Estabelecido tal diagnóstico, listaram uma série de fármacos para o tratamento da *doença* de R.

E, por fim, decidiram que R. não deveria ser internada, pois “*não apresentava risco para si ou para os outros*”.

Podemos pensar, a partir da análise da narrativa do processo de construção de diagnóstico após a fala da “paciente”, o modo característico pelo qual o saber psiquiátrico opera na formulação de diagnósticos e suas consequências.

O diagnóstico psiquiátrico, nos moldes da lógica da **biomedicina** contemporânea, “implica, de imediato, uma circunscrição sintomática da perturbação, que dirá respeito a um comportamento, ou a um conjunto de comportamentos observáveis e mensuráveis sobre os quais deverá se ater a terapêutica”. (RUSSO; HENNING, 1999, p. 48).

Ou seja, como pudemos conferir anteriormente, através da avaliação de uma série de comportamentos de R., observáveis empiricamente pelos psiquiatras, se poderia chegar a um todo: o diagnóstico. Através do exame desse conjunto de comportamentos, convertidos em sintomas médicos, definiu-se a doença mental que R. seria portadora: a esquizofrenia.

Nesse sentido, podemos conceber que, como vimos em relação à R., um conjunto de comportamentos e informações sobre a *paciente* são levantados através dos questionamentos feitos pelos psiquiatras. No entanto, todo o sofrimento, perspectiva de mundo de R., seus desejos, aflições não são levados em consideração. Todos esses aspectos subjetivos (forma pela qual ela se percebe no mundo) são divididos formalmente (a aparência da paciente, velocidade da fala, o modo como fala, o modo como se comporta durante a conversa, etc.), enquanto aquilo sobre o que R. fala é tomado como delírio e, portanto, ignorado em seu conteúdo.

Nesse aspecto, podemos conceber que no

processo de constituição do diagnóstico ocorrem negociações, tácitas ou explícitas, avaliações dos enunciados produzidos e do agente que os produz, mas que na formulação “*científica*”

### Biomedicina

Neste contexto, podemos entender a biomedicina enquanto um conjunto de saberes da saúde que resultam “da aplicação de princípios da biologia e de outras ciências naturais à prática clínica”

Fonte: <http://www.priberam.pt/DLPO/biomedicina>.

do diagnóstico ficam eliminadas. Deste modo, a esse diagnóstico construído lhe é outorgado um critério de “objetividade”. (BONET, 1999, p. 140)

Portanto, através da descontextualização sócio, afetiva e cultural da perturbação experimentada pelo sujeito, promovida pelo saber psiquiátrico na produção de diagnóstico (BONET, 1999; DUARTE, 1994), acabamos por reduzir o sujeito a um tipo psicopatológico, no caso de R., à figura do *esquizofrênico*.

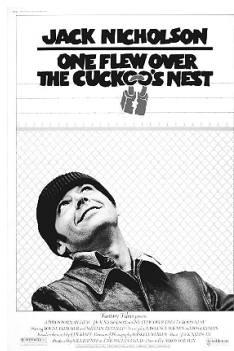
Através dessa espécie de tradução do sofrimento de R. em *doença mental*, perde-se de vista a *dimensão simbólica* da perturbação cuja experimentação pessoal do paciente é pouco valorizada em relação ao saber médico. Desse modo, podemos extrair que a relação médico-psiquiátrica é também uma relação de poder (FOUCAULT, 2010), que tem um efeito de redução de um sujeito complexo em um *doente mental*.

O saber psiquiátrico e o saber psicopatológico (especializado nos chamados “transtornos mentais”) como um todo, ao se constituir sobre as categorias *organizado e desorganizado, regular e irregular, normal e anormal* e suas gradações, acaba por pressupor uma classificação ideal de comportamento que não corresponde à particularidade de cada um. Afinal, de perto, quem é normal?



## Sugestão de filme: ***Um estranho no ninho (1975)***

Estados Unidos, 1975, 133 min. Diretor: Miloš Forman.



Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:One\\_Flew\\_Over\\_the\\_Cuckoo%27s\\_Nest\\_poster.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/File:One_Flew_Over_the_Cuckoo%27s_Nest_poster.jpg)

O filme é um drama baseado em um romance de Ken Kesey, *Voando sobre um ninho de cucos*. A obra conta a história do espirituoso Randle Patrick McMurphy (Jack Nicholson) que, após ser preso, se finge de louco para se livrar da prisão comum e é internado em um hospital psiquiátrico. Lá, ele se opõe à conduta da equipe médica responsável pelo hospital e passa a influenciar os outros pacientes nessa empreitada. O filme questiona as fronteiras da normalidade e da loucura.

## Modelo alopático e homeopático de tratamento

O antropólogo François Laplantine (1943- ), em seu livro *Antropologia da doença* (2010), analisa a construção social da relação saúde, doença e tratamento.

Vamos utilizar um aspecto do seu estudo para pensar a biomedicina contemporânea, incluindo nesse universo a Psiquiatria tal qual ela é majoritariamente pensada atualmente. E de forma contrastiva com o modelo psiquiátrico, iremos analisar outro modo de pensar as chamadas *doenças mentais*, o modo psicanalítico. Embora a **Psicanálise** também receba crítica de diferentes pensadores, como Foucault (2010), por, assim como a Psiquiatria, ser tensionada por modelos normalizadores, repressivos do comportamento humano, esses saberes, como veremos, atuam por lógicas distintas.

Laplantine (2010) nos chama atenção que “toda a ação médica”, em sentido amplo, se esforça em tentar “estabelecer uma ligação entre um complexo patológico (o doente ou órgão doente) e um complexo terapêutico (o tratamento adequado que deve ser prescrito)” (LAPLANTINE, 2010, p. 161). No entanto, para o autor, essa ligação se daria de formas distintas de acordo com dois modelos: alopático e homeopático.

O modelo alopático de tratamento visa eliminar completamente a causa da doença através de intervenções médicas absolutamente contrárias ao aspecto elementar dessa doença. Por exemplo, “se o doente se mostra agitado, prescrevem-lhe sedativo; [...] se ele tem febre, um *antitérmico*” (LAPLANTINE, 2010, p. 162). Para o autor, a biomedicina contemporânea teria uma característica alopática, já que privilegia esses modos mais ativos de intervenção médica.

### Psicanálise

Formulada e definida pelo médico psiquiatra Sigmund Freud (1856-1939), como “(1) um procedimento para a investigação de processos mentais que são quase inacessíveis por qualquer outro modo, (2) um método (baseado nessa investigação) para o tratamento de distúrbios neuróticos, e (3) uma coleção de informações psicológicas obtidas ao longo dessas linhas e que gradualmente se acumulou numa ‘nova’ disciplina científica.” No entanto, essa definição tem sido alvo de críticas e reformulações, ao longo dos anos, por correntes de pensamento dentro e fora da Psicanálise.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Psican%C3%A1lise#cite\\_note-5](http://pt.wikipedia.org/wiki/Psican%C3%A1lise#cite_note-5).

Nesse sentido, podemos pensar que a Psiquiatria estaria incluída no modelo alopático. Como vimos na narrativa anteriormente exposta, ao chegar-se em um diagnóstico determinado indicou-se uma série de medicamentos que visavam resolver os conflitos intrapsíquicos de R., atacando frontalmente os sintomas que ela apresentava. O objetivo era deixar o seu comportamento mais “organizado” e “regular”.

Já em relação ao modelo homeopático, podemos pensar que ele engloba um modo de se pensar o tratamento de uma determinada doença através da reativação dos sintomas que essa doença causa. Isto é, agindo no mesmo sentido que a doença, e não pelo seu contrário, como é a alopatia.

Para o autor, a Psicanálise estaria incluída no modelo homeopático, pois “tem por objetivo resolver os conflitos intrapsíquicos sem atacar frontalmente os sintomas por uma intervenção exterior (**neurolépticos**, antidepressores, eletrochoque, neurocirurgia), mas agindo no sentido da sua reatualização”, isto é, através da “reativação dos problemas que sofre o indivíduo” (LAPLANTINE, 2010, p. 168), e não pela simples eliminação desses problemas.

Devemos destacar que esses modelos facilitam o nosso entendimento da questão, mas na prática médica, algumas vezes, esses aspectos se misturam. Esse é o caso da Psiquiatria e da Psicanálise, por exemplo; o domínio do saber psicanalítico no Brasil era exercido oficial e institucionalmente até os anos 1970 predominantemente por médicos psiquiatras (RUSSO, 2002).

## Conclusão

Esperamos que, com o encerramento desta aula, você seja capaz de analisar como o Direito e a Psiquiatria, enquanto saberes normativos, lidam com determinados conflitos muitas vezes desconsiderando sua complexidade em prol de uma suposta objetividade. No entanto, como vimos, a objetividade, tanto dos mecanismos jurídicos quanto do diagnóstico psiquiátrico, não é um fenômeno natural, mas sim construído socialmente.

Ao compreender esse aspecto, esperamos que você conceba a fragilidade das fronteiras da normalidade e da loucura, assim como você seja capaz de analisar como esses saberes, em sua maioria, atuam de maneira excludente com os *usuários de drogas* e os chamados *doentes mentais*.

### Neurolépticos

Trata-se de “certas substâncias que têm um efeito sedativo sobre o sistema nervoso”

Fonte: <http://www.priberam.pt/DLPO/neurol%C3%A9ptico>.

---

---

**Atividade final**

---

---

**Atende ao objetivo 3**

Leia o trecho a seguir, do livro *Individualismo e cultura, notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*, de Gilberto Velho, e responda à questão que o segue:

A doença mental na nossa sociedade é a categoria mais abrangente que classifica os comportamentos perturbadores, permitindo o mapeamento e, portanto, um controle sobre os desvios. O drogado e o subversivo estão implícita ou explicitamente acusados de doença, pois, ao questionarem os domínios e criticar os papéis, põem em dúvida uma ordem e concepção de mundo que devem ser vistas como naturais e indiscutíveis (VELHO, 1981, p. 64).

Relacione a reflexão do trecho exposto com o conteúdo abordado nesse segmento da aula, tomando como referência o processo de diagnóstico da doença mental como uma relação de poder entre psiquiatra e paciente. Em sua resposta, descreva de que forma a definição de uma pessoa como doente mental pode ser estigmatizante. Isto é, pode ser uma forma de taxar alguém, desconsiderando as diferentes características que formam sua personalidade.

---

---

---

---

---

---

---

---

**Resposta comentada**

É importante que, na sua resposta, você traga alguma das reflexões abordadas nesse segmento da aula. O trecho destacado reforça que mais do que uma mera construção médica, o diagnóstico da doença mental deriva de uma relação de poder, de dominação entre o psiquiatra e o paciente. Essa definição de doente mental, como vimos, pode trazer efeitos negativos, pois descontextualiza toda a dimensão simbólica em que aquele sujeito está inserido e transforma seu comportamento e aspectos

particulares de sua personalidade em sintomas médicos. Nesse sentido, é desejado que você relativize os conceitos de normal/anormal e perceba de que forma essas categorias são uma construção social.

---

---

## Resumo

Nesta aula, demos destaques aos seguintes pontos:

1. a partir da Lei da Reforma Psiquiátrica (Lei nº 10.216/2001), instituiu-se um novo modelo de cuidado em saúde mental que privilegia os CAPS (Centros de Atenção Psicossocial) em relação às instituições de encarceramento. No entanto, apesar da reforma, algumas velhas práticas persistem, excluindo sujeitos denominados doentes mentais;
2. o Direito, enquanto um saber normativo, ao administrar determinado conflito, promove a redução a termo dos conflitos. Esse processo consiste na filtragem dos aspectos simbólicos de determinado conflito quando um fenômeno social é traduzido como um fenômeno jurídico;
3. a Psiquiatria também se constitui, enquanto um saber normativo que, ao diagnosticar um sujeito como doente mental, está exercendo sobre ele uma dominação. O processo diagnóstico reduz aspectos particulares de um sujeito complexo a uma doença, desconsiderado sua dimensão simbólica.







# Aula 11

**O conflito invisível: administrando o conflito entre patrões e empregadas domésticas na Justiça do Trabalho**

*Fabio de Medina da Silva Gomes*

## Meta

Apresentar e debater questões práticas sobre a relação entre patrões e empregadas domésticas na Justiça do Trabalho de Niterói, chamando a atenção para a dimensão oculta de um discurso sobre a preponderância do afeto sobre relações contratuais de natureza legal.

## Objetivos

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

1. analisar as especificidades da relação patrão/empregada doméstica, especialmente no que se tangenciam a invisibilidade de direitos e a intimidade nas relações;
2. reconhecer as peculiaridades das formas de administração desse conflito na Justiça do Trabalho;
3. examinar algumas questões ligadas a gênero, deixando de entender como naturais os ditos “comportamento feminino” e “comportamento masculino”.

## **Introdução**

Você se lembra da novela *Avenida Brasil*, exibida pela Rede Globo durante o ano de 2012? Ela nos ajudará a pensar na temática que pretendemos expor.

Duas são as personagens centrais na trama: uma se chama Carminha, vivida por Adriana Esteves, figura clássica da vilã rica; a outra se chama Rita, mas posteriormente muda seu nome para Nina (vivida por Débora Falabella). Na primeira fase da novela, Carminha planeja a morte do pai de Rita. Após, Carminha leva Rita para crescer num lixão. Com o passar do tempo, Nina é adotada por um casal de argentinos, deixando o lixão. Carminha casa-se com um jogador de futebol.

Na segunda fase da novela, Nina regressa ao Brasil e planeja vingança. A forma imaginada por Nina para ganhar a confiança de Carminha é o que nos interessa nesse estudo. Nina, como experiente cozinheira, resolve ser empregada doméstica da família de Carminha. Nina penetrou na intimidade da vilã, transformando-se em sua confidente. Reconhecida na casa como uma pessoa “quase da família”, e estava numa posição privilegiada para causar problemas à vilã, como se tivesse um álibi para interferir diretamente na vida de Carminha.

Essa configuração, da empregada doméstica como alguém com um lugar muito determinado no espaço da casa, leva-nos a refletir sobre as relações privadas e públicas no Brasil. Roberto DaMatta (2011) pensa a sociedade brasileira partindo de duas categorias: um espaço denominado “casa” e outro chamado “rua”. Trata-se de entidades morais fortemente estabelecidas entre nós. A casa é o recinto da privacidade, do aconchego doméstico e da intensidade emocional. A rua é lugar dos anônimos, das autoridades, do trabalho e do direito.

O autor, mais adiante, menciona alguns englobamentos, ou seja, situações sociais em que é difícil estabelecer uma diferenciação entre esses dois lugares. O hábito de tratar o espaço da rua como se da casa fosse é comum entre nós. Não raro, os governantes administram a coisa pública como quem cuida da própria casa, misturando, inclusive, finanças pessoais e públicas. Por outro lado, também, conhecer alguém com alguma autoridade, mínima que seja, num aeroporto, por exemplo, nos ajuda a furar a fila. A ética do compadrio, do jeitinho brasileiro, é fortemente incorporada no nosso dia a dia.



## Jeitinho

“Jeitinho” é a expressão brasileira para um modo de agir informal amplamente aceito, que se vale de improvisação, flexibilidade, criatividade, intuição etc., diante de situações inesperadas, difíceis ou complexas, não baseado em regras, procedimentos ou técnicas estipuladas previamente.

“Dar um jeito” ou “dar um jeitinho” significa encontrar alguma solução não ideal ou previsível. Por exemplo, para acomodar uma pessoa a mais inesperada em uma refeição, “dá-se um jeitinho”.

O “jeito” ou “jeitinho” pode se referir a soluções que driblam normas ou que criam artifícios de validade ética duvidável.

A expressão “jeitinho”, no diminutivo, em certos casos, assume um sentido puramente negativo, significando não só driblar, mas violar normas e convenções sociais, uma forma dissimulada de navegação social tipicamente brasileira, na qual são utilizados recursos como apelo e chantagem emocional, laços emocionais e familiares, recompensas, promessas, dinheiro, e outros meios francamente antiéticos, para obter favores para si ou para outrem, às vezes, confundido ou significando suborno ou corrupção.

Pagamento de propina, para ser aprovado no exame da carteira de habilitação de motoristas. Dar dinheiro para o guarda de trânsito não aplicar uma multa. A frase “tem como dar um jeitinho?” não é necessariamente considerada suborno, apenas um apelo ao uso de flexibilidade, complacência.

Deixar tudo para a última hora: pagamentos, procedimentos burocráticos, responsabilidades. Chorar para um vendedor, desrespeitando-o, para fazer seu trabalho (mão de obra) muito mais barato.

Os adeptos do “jeitinho” consideram de alto *status* agir dessa forma, como se isso significasse ser uma pessoa articulada, bem posicionada socialmente, capaz de obter vantagens, inclusive ilícitas, consideradas imorais por outras culturas.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Jeitinho>

Os códigos da casa e os da rua são duas faces de uma mesma moeda. No Brasil, a família, a amizade, elementos típicos da vida privada, se confundem com as leis, a burocracia e o formalismo. Esse cenário nos ajuda a refletir sobre alguns aspectos da forma de realização do trabalho doméstico remunerado, especialmente na cidade de Niterói. O meu trabalho de campo desenvolveu-se entre novembro de 2013 e agosto de 2014. Pude observar duzentas audiências na Justiça do Trabalho de Niterói, quarenta entre patrões e empregadas domésticas. Além disso, realizei entrevistas e conversas informais com advogados, sindicalistas, patrões, empregadas domésticas, diaristas e juízes.

O impressionante é notar que essa indefinição do público e do privado não só influencia a relação entre patrões e domésticas, mas também traz como consequência uma forma muito particular de administração de conflitos pelos Juízes do Trabalho.

### **Trabalho doméstico remunerado: invisibilidade e intimidade**

Nos últimos dias da minha pesquisa, vi uma cena interessante. Antes de começar uma série de audiências, presenciei uma conversa entre uma juíza e uma funcionária administrativa do tribunal, uma pessoa responsável por chamar as pessoas pelo microfone e por digitar processos. A juíza dizia não poder fazer audiências naquela tarde, uma vez que seu filho estava doente e sua empregada doméstica tinha faltado.

Num segundo momento, a mencionada juíza resolveu, em lugar de adiar todas as audiências seguintes, chamar os advogados e as partes que porventura estivessem adiantados. A juíza realizou duas audiências, extremamente curtas. Uma delas envolvia um processo de empregada doméstica. Mesmo sem a presença da doméstica, foi promovido um acordo.



## A Lei e as empregadas domésticas

A lei não estendeu às empregadas domésticas os mesmos direitos trabalhistas de outro trabalhador qualquer. Existe, nesse sentido, contraste entre duas normas jurídicas. Refiro-me ao *caput* do artigo 5º da Constituição Federal e o artigo 7º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Enquanto a primeira traz a regra geral de igualdade, a segunda determinou a não aplicação dos direitos descritos na CLT à empregada doméstica.

A Constituição de 1988 ampliou o rol de direitos das empregadas domésticas, assegurando, por exemplo, a licença à gestante. Contudo, muitos direitos não foram garantidos a essa categoria. Até a Emenda Constitucional nº 73/2013, as empregadas domésticas não tinham direito ao recebimento de horas extraordinárias. E mesmo atualmente, muitos juízes, segundo observado em trabalho de campo, não concedem horas extraordinárias, pois não há regulamentação específica.

E mesmo assim, muitos dos autores de Direito do Trabalho não se manifestaram contrários à exclusão das empregadas domésticas pelo artigo 7º da CLT (CARRION, 1999; CASSAR, 2008). Isso demonstra uma sensibilidade alheia aos direitos humanos e próxima de uma lógica hierárquica.

O que a cena relatada me faz refletir é a invisibilidade do trabalho doméstico. Durante a pesquisa que realizei, ficou claro o prestígio dos juízes entre os advogados e as partes. Essas pessoas mencionavam os juízes como pessoas que “venceram na vida”, estudaram e passaram num concurso difícil. Suas funções eram vistas como algo importante. O serviço doméstico, por sua vez, era representado pelos advogados e pelos patrões como um serviço de importância menor. Não raro, ouvia dessas pessoas que as domésticas deveriam estudar para “ser alguém na vida”.



Esses discursos todos contrastam com a cena mencionada. Afinal, a ausência da empregada fez mudar a rotina da juíza. Uma frase muito repetida entre os juízes do trabalho era “Eu não posso sobrecarregar o empregador doméstico na mesma medida que eu penalizo uma empresa”. Cuida-se, assim, de uma ratificação das desigualdades. Nesse caso, mais do que uma desigualdade, uma invisibilidade. O Direito não enxerga o trabalho doméstico em seus detalhes. No Judiciário, quase sempre se opta por acordos, com valores pequenos, se comparados a acordos de outros trabalhadores. Na verdade, todo trabalho ligado à **reprodução** carrega a representação de “desimportante”.



**Figura 11.2:** Donas de casa, representantes do pouco valorizado “trabalho reprodutivo”.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/7a/Kue.gif>

## Reprodução

A expressão reprodução complementa a ideia de produção capitalista; além disso, é uma categoria importante que significa o cuidado de todo o serviço de casa, incluindo a educação de filhos. O trabalho reprodutivo pode ser remunerado (como o realizado pela empregada doméstica) ou não remunerado (como o realizado pelas mulheres do lar). É muito forte sua importância para a própria manutenção do sistema capitalista; geralmente, é invisibilizado social ou economicamente. (HIRATA; KERGOAT, 2007)

Durante o trabalho de campo, vi a utilização frequente da expressão “quase da família” em alusão aos fortes laços emocionais supostamente existentes entre empregadas domésticas e patrões. Realmente, era um padrão observado por mim as empregadas serem pessoas íntimas daquelas famílias. O que eu não imaginava é que nem sempre esse convívio era representado como amigável. Muitas domésticas se queixavam, falando que essa relação “não é sincera”, seria assim apenas um discurso do patrão para ganhar confiança da empregada doméstica.



**Figura 11.3:** Os laços emocionais supostamente existentes entre patrões e empregadas costumam ser interpretados de várias formas por ambas as partes, variando entre “amizades sinceras” e “apego maldoso”.

Desenvolveram-se relações entre essas pessoas. Uma curiosa relação de amizade marcada pela hierarquia. Algumas domésticas representam isso de forma positiva, *uma amizade sincera*; já outras, de forma negativa, um *apego maldoso*. A empregada via o patrão como alguém com quem era obrigada a ser simpática, a tratar bem. O patrão via a empregada como alguém obrigada a fazer as tarefas *com carinho*, havendo inclusive laços de confidencialidade entre eles.

Por vezes, acordam-se prestações e contraprestações que vão além daquilo estipulado pelo Direito. Essa prestação mais do que material nos remete à obra de Marcel Mauss (2013) intitulada *Ensaio sobre a dádiva*. Em linhas gerais, sua perspectiva teórica propõe que, nas sociedades, as relações humanas se constroem com base em um encadeamento em que as trocas sociais, de distintas ordens, constituem um circuito ininterrupto. Circuito esse que envolve um ciclo de ações encadeadas, no qual o ato de “dar” estimula alguém a “receber” e, por conseguinte, “retribuir”. Seja um presente ou uma mera troca de cumprimentos, essas três ações devem se verificar para que o intercâmbio, a troca, seja plena. Sua perspectiva teórica pode nos ajudar a entender essa relação específica da doméstica com seu empregador.

De forma distinta de outros contratos de trabalho, quem contrata uma doméstica não espera apenas alguém para passar a roupa, varrer a casa ou limpar as janelas. Espera-se, para além do que é verbal ou formalmente contratado, o afeto, o cuidado e a dedicação. Em decorrência de tais expectativas implícitas, desenvolvem-se muitas amizades mesmo sinceras. Mas cabe uma pergunta: seria uma relação realmente desinteressada?



## Teoria de Mauss

Marcel Mauss (Épinal, 10 de maio de 1872 – Paris, 10 de fevereiro de 1950) foi um sociólogo e antropólogo francês, nascido catorze anos mais tarde e na mesma cidade que Émile Durkheim, fundador da sociologia francesa, de quem é sobrinho. É considerado o “pai” da etnologia francesa.



Fonte: [http://www.babelio.com/users/AVT\\_Marcel-Mauss\\_8226.jpeg](http://www.babelio.com/users/AVT_Marcel-Mauss_8226.jpeg)

A Sociologia seria uma ciência distinta, por exemplo, da Psicologia, cujos objetos são, segundo Mauss, as representações individuais, enquanto na ciência social, os objetos são as representações coletivas de caráter autônomo e inconsciente para o próprio indivíduo que as possui.

Para o autor, o elementar das sociedades em todos os tempos históricos é o intercâmbio e a dádiva. Um de seus focos principais são as prestações totais, através das quais “tribos” e “meta-des” intercambiam tudo que lhes é importante: festas, comidas, riquezas, mulheres, crianças, etc. As prestações totais agonísticas acontecem quando um chefe ou grupo compete com outro sobre quem pode dar mais. Dar, receber e retribuir são, para Mauss, três momentos distintos cuja diferença é fundamental para a constituição e manutenção das relações sociais. A dádiva opera uma mistura entre amizade e conflito, interesse e desinteresse, obrigação e liberdade. Também mistura as pessoas que se presenteiam, as coisas e as pessoas, as coisas e os espíritos.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Marcel\\_Mauss](http://pt.wikipedia.org/wiki/Marcel_Mauss)



**Sérgio Buarque de Holanda**  
(1902-1982)

Um dos mais importantes sociólogos, historiadores, jornalistas e críticos literários do Brasil. Sua obra mais marcante é *Raízes do Brasil*, em que nos apresenta o conceito de “homem cordial”. Seu trabalho continua sendo influente até os dias de hoje, servindo de inspiração para as mais diversas produções intelectuais que visam a analisar a sociedade brasileira.

O fato de contratar uma doméstica significa uma curiosa circulação de valores. Recordo de um caso, contado por um juiz em entrevista, de uma referida audiência. Uma empregada doméstica propôs reclamação trabalhista em busca de vários 13º salários que o patrão não pagou. No dia da audiência, a defesa do patrão trouxe vários comprovantes de depósitos bancários em poupança. Ele dizia não ter pagado nas mãos da empregada, mas ter depositado os valores numa poupança que estava em nome dela. Esse é um exemplo de circulação do valor “cuidado”.

Utilizo a terminologia *cuidado*, nesse caso citado, uma vez que o próprio juiz a utilizou. O desapego pela formalidade, a indistinção entre público e privado e o caráter emocional são os valores que circulam com essa relação. **Sérgio Buarque de Holanda** (1995) faz alusões a essas características para enfatizar o que chamou de “homem cordial”. As leis são ignoradas em favor dos afetos. O caráter emocional retratado pelo autor também deve ser levado em conta para compreender esse campo. O homem (ou a mulher) que age com a *córdia*, com o coração, é, ao mesmo tempo, capaz do maior gesto de carinho e do maior ato de violência.

Com certeza, abrir e depositar dinheiro numa conta-poupança é um gesto simbolizado como carinhoso. Por outro lado, esse ato, nesse contexto, pode significar uma violência, uma intromissão na vida pessoal. Foi uma intromissão na vida privada da empregada doméstica, informal, orientada pela emoção e muito pouco racional.



## Homem cordial

Voltando à nossa cordialidade, podemos dizer que nós, brasileiros, geralmente pensamos e fazemos tudo a partir da afetividade; temos uma imensa dificuldade para entender as formalizações políticas e somos, portanto, incapazes de separar daquilo que é público o que nos é privado. Estamos inseridos num círculo vicioso no qual, ao mantermos uma relação informal com o Estado, deixamos até mesmo de ser cidadãos.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%ADzes\\_do\\_Brasil](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%ADzes_do_Brasil)

O fim de muitas relações de trabalho doméstico não foi devido a um descumprimento de alguma regra legal. O término dessa relação de trabalho não se deveu ao não pagamento de algum valor; antes, se deveu a algum descontentamento. Muitas vezes, esse término vinha por conta da percepção de que uma parte dava mais do que recebia. Cuida-se de uma relação muito emocional. O direito e a razão só são levados em conta mais seriamente, nessa relação, quando há algum desentendimento.

### Atividade 1

#### *Atende ao objetivo 1*

1. Leia algumas considerações sobre conhecidos autores de Direito do Trabalho.

Ainda no final da década de 1950, José de Segadas Viana (1957), alegou que era dispensável normatização quanto ao emprego doméstico, posto que havia

amizade entre a empregada doméstica e a família, permitindo que a vida não seja rude e que o repouso semanal e o descanso seja mais ou menos respeitado. Isso somado ao acréscimo ao sa-

lário feito pelas prestações como residência, vestiário de trabalho e alimentação de maneira a permitir que suas condições de vida não sejam miseráveis (VIANA, 1957).

Mozart Victor Russomano (1984), outro conhecido autor, décadas após a publicação da CLT, afirmou que

Em substância, a relação de emprego residencial é a mesma relação de todos os outros contratos de trabalho. Mas o doméstico vive na intimidade da família e, por esse motivo, o legislador considerou de bom aviso excluí-los, *ratione personae* (verbete), do raio protecionista da Consolidação.

Essa atitude é injusta. Todos conhecemos os abusos dos empregados domésticos, sua irresponsabilidade e os riscos do empregador, obrigado a aceitá-los sem conhecê-los, dentro de sua própria casa, no convívio de todos. Mas, o que não nos parece humano e razoável é, em face disso, excluí-los da proteção mínima assegurada a todos os que trabalham.

Se correremos os olhos pela Consolidação, não encontraremos nela um só dispositivo que dê quaisquer direitos aos domésticos.

A regulamentação do serviço doméstico é difícil, porque o legislador deverá conciliar direitos, até hoje negados, do trabalhador doméstico com seus deveres de zelo, fidelidade e correspondência à confiança que neles se deposita. Esses obstáculos poderão ser superados se se resolver caminhar examinando, antes, o terreno e se não quisermos, de relance e abruptamente, como quase sempre acontece no Brasil, fazer tudo completo e perfeito, embora até então nada tivéssemos feito (RUSSOMANO, 1984).

a) Comente criticamente a invisibilidade do trabalho doméstico remunerado a partir do texto de José de Segadas Viana.

---

---

---

---

---

---

---

b) Comente criticamente a intimidade como elemento-chave das relações de trabalho doméstico remunerado a partir do texto de Mozart Victor Russomano.

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

É preciso que, ao examinar os trechos destacados, você perceba que esses dois autores, cada um a seu tempo, constataram algumas nuances dessa relação doméstica, tratando esses discursos de forma normativa.

a) Os argumentos do primeiro autor, José de Segadas Viana, frisam a desnecessidade de uma regulamentação maior, visto que as empregadas não são pessoas miseráveis, dado que já gozam de favores das famílias empregadoras. Tal discurso, além de perpetuar a desigualdade entre as empregadas domésticas e os outros trabalhadores, ainda classifica como desimportante essa função, e, portanto, invisível. O simples fato de não serem miseráveis já é o bastante para o autor.

b) O segundo autor, Mozart Victor Russomano, num primeiro momento, adjetiva como injusta a situação dos empregados domésticos perante a Lei. Contudo, seus argumentos são no sentido de considerar a relação de intimidade do trabalho doméstico não uma relação entre iguais, mas uma intimidade entre desiguais. Destaca os supostos perigos dos empregados domésticos para as famílias empregadoras.

---

---

---

## O acordo como administração privilegiada desse conflito



**Figura 11.4:** Patrão e empregada mal se entreolhavam, evidenciando o constrangimento de terem que participar de uma audiência, abalando qualquer tipo de relação que tinham até então.



Durante toda essa audiência, patrão e empregada doméstica não se entreolhavam. Esse acordo foi homologado sem problemas pelo juízo. Essa foi uma das muitas audiências assistidas durante a minha pesquisa. Resolvi trazê-la para enfatizar a questão do acordo nessas audiências. Segundo muitas conversas com vários juizes e advogados, e como frequentemente observado em campo, o número de acordos na Justiça do Trabalho é elevado.

Nos processos em que são partes as empregadas domésticas, os valores das indenizações são pequenos. Além disso, existe a dificuldade em provar o **vínculo empregatício**, o que pode estender a discussão até as instâncias superiores. Esse quadro leva todos os contendentes a preferirem o acordo. Quase todos, diria. A exceção, repetidamente vista em campo, é da própria empregada doméstica. Mas, de fato, a doméstica pretende acordar? E acordar o quê? O afeto pode ser acordado?

É muito comum os próprios juizes começarem a audiência com a frase: “Tem acordo?”. Os acordos são comuns também em outras categorias, mas nas domésticas é de quase a totalidade das que eu assisti. Os acordos se colocam como forma especial de administrar esses conflitos. **Shelton Davis** (1973) esclarece três proposições gerais vistas em várias sociedades sobre dívida e contrato. Segundo ele, em toda sociedade, há um corpo de categorias culturais, de regras/códigos, definindo direitos e deveres entre os homens. Quando essas regras são rompidas, surgem disputas, conflitos. As sociedades elaboram meios institucionalizados para administrar conflitos, nos quais as regras jurídicas são reafirmadas e/ou redefinidas. A resolução institucional de conflitos é objeto de estudo da Antropologia do Direito. Cabe-nos perguntar qual é a forma de resolução de conflitos que se está utilizando nos casos em análise.

Sobre a administração institucional de conflitos no Brasil, Roberto Kant de Lima (2009) tece algumas considerações que podem ser úteis para interpretar essa questão. O autor se vale da expressão **sensibilidades jurídicas**, utilizada por Geertz (2000). O método comparativo de Geertz enfatiza o significado local das instituições. Esse significado local empresta legitimidade, para que haja efeito ordenador no Direito. Para ele, o Direito é uma parte normativa da sociedade. A legitimidade do Direito é fundada por aqueles que escolhem prestar obediência ao Direito ou que são obrigados a isso. Vale lembrar que Clifford Geertz é um autor norte-americano e está pensando sobre o Direito de seu país e de algumas outras regiões do mundo, a chamada *Common Law tradition*.

## Vínculo empregatício

A relação de emprego, ou vínculo empregatício, é um fato jurídico que se configura quando alguém (empregado ou empregada) presta serviço a uma outra pessoa, física ou jurídica (empregador ou empregadora), de forma subordinada, pessoal, não eventual e onerosa.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Rela%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_emprego](http://pt.wikipedia.org/wiki/Rela%C3%A7%C3%A3o_de_emprego)



## Shelton H. Davis (1942-2010)

Antropólogo cultural americano e ativista pelos direitos dos povos indígenas. Sua obra acadêmica e organizacional com as comunidades indígenas da América Latina contribuiu para incrementar o interesse público pela Antropologia nos EUA. Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/Shelton\\_H.\\_Davis](http://en.wikipedia.org/wiki/Shelton_H._Davis)

## Sensibilidades jurídicas

Fator básico para a reflexão, de forma comparativa, sobre as bases culturais do Direito. Tem relação com um sentimento de justiça de diversos atores envolvidos na administração de conflitos. Elas variam de sociedade para sociedade, não apenas em graus de definição, como também no poder que exercem nos processos da vida social.

Para além, as diversas sensibilidades jurídicas diferem nos meios que utilizam para apresentar eventos juridicamente (GEERTZ, 2000).

## Inquest

Instituição própria do meio eclesiástico. O *inquest* é voltado para a aferição de acontecimentos passados por meio de perguntas e respostas. Essa aferição, ou essa forma de produção de verdades jurídicas, se dá por meio de testemunho daquele que presenciou o acontecido.

Segundo Roberto Kant de Lima (2009, p. 32), “o sistema de produção da verdade pelo *inquest* é inicialmente colocado à disposição daqueles que o solicitam às autoridades mais poderosas, em concorrência com o sistema de provas, próprio das justiças senhoriais e eclesiásticas”.

Na Europa Continental, vigora outro tipo de sensibilidade jurídica, uma família de Direito que pode ser denominada como *Civil Law tradition*. Nessa tradição, a sensibilidade jurídica começa a se formar, como conhecemos hoje, pelo *inquest*. Significa a aferição de fatos passados através de um sistema obrigatório de perguntas e respostas. O testemunho dos que têm notícia do acontecido ganha *status* de verdade jurídica. Ao lado do sistema do *inquest*, outras formas de produção de verdade foram-se estabelecendo, fundadas na revelação divina. A essas formas não importam os fatos. (LIMA, 2009)

O *inquest* caracteriza, de forma muito consistente, a sensibilidade jurídica ocidental como um exercício do poder jurídico: um exercício baseado repressivamente sobre fatos passados, que são reconstituídos pelo inquérito. Posteriormente, essa forma repressiva de administrar conflitos é substituída por outras de caráter disciplinar, voltadas para a vigilância da sociedade. A ideia é que as pessoas encontrem-se sob a influência dessa sensibilidade, guiando seus comportamentos futuros. É certo, contudo, que a instituição do *inquest* influenciou drasticamente a sensibilidade jurídica ocidental. (LIMA, 2009)

O Brasil apresenta outra sensibilidade jurídica, distinta das duas outras mencionadas anteriormente. Diferentemente de outros modelos, devido à desigualdade declarada dos contendentes nos processos judiciais, é o argumento da autoridade que prevalece na administração de conflitos. Longe, como em outros modelos da autoridade do argumento, onde há convencimento das partes envolvidas. Entre nós, o consenso de argumentos é inclusive rechaçado. Há sensibilidades jurídicas diversas, das mais díspares, convivendo num mesmo sistema jurídico brasileiro. (LIMA, 2009)

Assim, ao mesmo tempo em que a igualdade é um valor presente na Constituição Federal, as empregadas domésticas não possuem igualdade de direitos em relação aos outros trabalhadores. Até a Emenda Constitucional nº 72, de 2013, sequer o direito de duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais era assegurado às domésticas. E, até hoje, não é a CLT, mas a Lei nº 5.859/1972 que rege essa relação de trabalho em seus pormenores.

Isso gera uma situação muito delicada. A CLT afirma ser empregado e, portanto, ter direitos trabalhistas garantidos “toda pessoa física que prestar serviços de *natureza não eventual* a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.” (grifo nosso). Enquanto isso, a Lei nº 5.859/1972, a Lei do Trabalho Doméstico, define empregado domésti-

co como “aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa a pessoa ou a família no âmbito residencial destas” (grifo nosso), a quem se aplica o que está disposto nessa lei. Perceba que, o termo natureza não eventual da CLT contrasta com o termo natureza contínua.

Os juristas vêm interpretando a diferença entre esses termos. De um lado a não eventualidade da CLT tem relação com a habitualidade, com a rotina, com a repetição no tempo. Há expectativa que o trabalhador retorne ao serviço. Assim, se uma secretária trabalha numa loja, indo ao seu local de trabalho duas vezes por semana no período de seis meses, deve ser garantido a ela o vínculo de emprego. E, com isso, ela deve receber todos os direitos inerentes a essa relação, 13º salário, férias e outros.

Por seu turno, a expressão *natureza contínua*, contida na Lei nº 5.859/1972, é interpretada de forma diversa. Resta saber o que seria natureza contínua. Os livros, os tribunais e os juízes poderiam ter optado por considerar como análogos ou equivalentes os termos natureza eventual e natureza contínua, em prol do Princípio da Isonomia, contido no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Mas isso não se verifica estruturalmente.



## Princípio da isonomia

Acredita-se que o princípio da igualdade ou da isonomia tenha sido utilizado pela primeira vez em Atenas, na Grécia Antiga, por volta de 508 a.C., por Clístenes, o pai da democracia ateniense. No entanto, sua concepção mais próxima do modelo atual data de 1215 d.C., quando o rei João Sem-Terra assinou a Magna Carta. Tal acontecimento foi considerado no ocidente o marco do início da monarquia constitucional, de onde se origina o princípio da legalidade. A assinatura da Carta deu-se no intuito de resguardar os direitos dos burgomestres, os quais apoiaram João na tomada do trono do então rei Ricardo Coração de Leão.

Trata-se de um princípio jurídico disposto nas constituições de vários países, que afirma que “todos são iguais perante a Lei”, independentemente de riqueza ou prestígio. O princípio informa a todos os ramos do Direito.

Tal princípio deve ser considerado em dois aspectos: o da igualdade na lei, a qual é destinada ao legislador ou ao próprio executivo que, na elaboração das leis, atos normativos e medidas provisórias, não poderá fazer nenhuma discriminação. E o da igualdade perante a lei, que se traduz na exigência de que os poderes executivo e judiciário, na aplicação da lei, não façam qualquer discriminação.

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Princ%C3%ADpio\\_da\\_igualdade](http://pt.wikipedia.org/wiki/Princ%C3%ADpio_da_igualdade)

---

Existe hoje uma polêmica na definição de termos relacionados ao trabalho doméstico. Sendo certo que, entre nós, fluminenses, tem-se obedecido à regra descrita na Súmula 19, do Tribunal Regional do Trabalho, da 1ª Região, “a prestação laboral doméstica realizada até três vezes por semana não enseja configuração do vínculo empregatício, por ausente o requisito da continuidade previsto no art. 1º da lei 5.859/72”. É dizer: se uma faxineira trabalhou durante seis meses, indo à casa onde presta serviços, duas vezes por semana, a ela não serão assegurados direitos trabalhistas. Ela não será vista pelos juristas como empregada doméstica, mas como diarista.

Essa diferença é importante para conceber não só como o Direito brasileiro trata o tema da isonomia, mas também para compreender o elevado número de acordos nesse tipo de administração institucional de conflitos. Como pude observar durante o trabalho de campo, criaram-se três categorias: a *diarista*, a *empregada doméstica* e a *doméstica*.

A *diarista* não tem vínculo de emprego, tendo poucos direitos. É profissional autônoma.

A *empregada* tem o vínculo de emprego, com mais direitos, podendo ter ou não a sua formalização do contrato de emprego, sua “carteira assinada” pelo empregador. Ela pode ou não dormir no emprego, embora essa possibilidade seja exceção.

A última categoria é simplesmente *doméstica*, ela identifica tanto a diarista quanto a empregada doméstica. É uma forma de se referir ao trabalho doméstico remunerado de qualquer espécie. Embora essas diferenciações apresentem alguma certeza, na prática, não há essa certeza, devido à dificuldade de comprovação do vínculo empregatício.

Logo, nos processos judiciais, interessa à doméstica provar que foi empregada doméstica, e não diarista. Por seu turno, interessa ao patrão provar o contrário. Em todas as audiências sobre trabalhadoras domésticas, observadas por mim, os patrões e as domésticas levaram testemunhas. Essa configuração, aliada a outros fatores, como os baixos valores requeridos nas ações, fez criar-se o hábito dos acordos nessas audiências. A doméstica e seu advogado têm medo de que não seja provado o vínculo de doméstica. O patrão e seu advogado temem ser provado o vínculo de doméstica. Esse impasse é resolvido, geralmente, por meio de acordo.

Longe de um acordo entre as partes, trata-se de uma dinâmica em que a figura do juiz é muito presente. Os acordos não se dão entre as partes, livremente. Os juízes propõem valores desde o começo das audiências. Em muitas, a primeira frase do juiz é “Tem proposta de acordo?”. Há verdadeira preocupação entre todos, advogados, empregadores, juízes, em fazer um acordo. Enquanto isso, a trabalhadora doméstica pouco opina. Geralmente, ela tem dúvidas sobre se o acordo é benéfico. Contudo, é sempre chamada pelo juiz. “A senhora aceita a proposta?” A resposta quase sempre é “Não sei”. Comumente, ouve-se o juiz retrucar: “Mas, olha... tem certeza?” E o fim da história se repete com a aceitação do acordo pela trabalhadora.



**Figura 11.5:** Em muitos casos, a primeira frase do juiz é “Tem proposta de acordo?”

A figura de liderança se exerce de forma peculiar nessa relação. A diferença social de escolaridade e renda entre os juízes e a empregada doméstica é acentuada. Isso gera uma situação de medo. Repetidas vezes, nas conversas com as trabalhadoras domésticas depois das audiências, elas demonstraram medo do juiz.

O acordo é algo muito interessante. Nos acordos, não são importantes os fatos ocorridos, ou seja, não importa se trabalhou tantos dias, se gozou férias, se recebeu aviso-prévio, 13º salário, nada. Isso não é nem mencionado. A doméstica geralmente não opina nesse valor, quem opina é o juiz, o advogado da doméstica, o advogado do empregador e o empregador. Em certa audiência, a empregada doméstica, antes de firmar-se o acordo, queria falar sobre as férias: “As férias que estão aí, ...”. Imediatamente, foi interrompida pelo juiz: “Isso nós não vamos falar. Primeiro, vamos ver se temos acordo.”

O costume dessa dinâmica é muito forte. Certo dia, houve uma audiência que me chamou atenção. No começo dela, o juiz perguntou se as partes já haviam chegado a um acordo. O advogado da empregadora propôs um acordo, mil e quinhentos reais, parcelados em seis vezes. Enquanto os advogados e o juiz conversavam, a doméstica se dirigiu à patroa: “Esquece eles. Olha para mim, vamos ver um valor entre nós. Um valor pequeno desses dividido em seis vezes!?” A empregadora retrucou: “Você sabe que eu não posso mais”.

Por fim, estabeleceram o acordo de mil e seiscentos reais, parcelados em quatro vezes. O que mais me chamou atenção nessa história toda foram alguns advogados que assistiam àquela audiência comigo. Segundo eles, era “um absurdo as pessoas discutirem valores de acordo sem a opinião de seus advogados ou do juiz” e “um desrespeito ela falar que o valor era pequeno”.

Quero ainda recordar as palavras de Luís Roberto Cardoso de Oliveira (2010) sobre as três dimensões temáticas nos conflitos judiciais: o aspecto dos *direitos*, dos *interesses* e do *reconhecimento*. Por vezes, o Direito não percebe essa dimensão do reconhecimento. Ser tratado com respeito pelo tribunal após viver uma situação de humilhação ou desonra é a tônica dessa questão.

Muitas domésticas e muitos patrões faziam questão de que o judiciário se posicionasse no sentido de que a parte estava certa em agir como agiu. O acordo, sem ouvir as partes, realizado em audiências com menos de dois minutos, gera um tipo muito próprio de administração de conflitos –

uma administração que não se preocupa com problemas morais, como se todos os sentimentos tivessem um valor em dinheiro.

---

---

## **Atividade 2**

---

---

### *Atende ao objetivo 2*

Leia o texto abaixo. Trata-se de um parágrafo de artigo denominado “Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil”, de autoria de Regina Lúcia Teixeira Mendes.

Entre nós, as duas éticas, por paradoxais que sejam, convivem e se alternam, informando nossas teorias e nossas práticas. Resulta desta convivência uma ética tão peculiar, que muitas vezes torna-se incompreensível, incongruente, e aparentemente absurda. No campo jurídico brasileiro, esta convivência se traduz da seguinte maneira: o discurso explícito é liberal – a Constituição da República, desde 1891 consagra o princípio da isonomia e há aparente consenso social a respeito desta regra. (Ninguém hoje, em sã consciência, ousaria defender o contrário!). No entanto, a teoria que informa a prática jurídica obedece à ética das sociedades hierarquizadas de tal forma que não estranhamos o fato de nosso conceito de igualdade jurídica pressupor a desigualdade jurídica, isto é, tratamento jurídico diverso em situações semelhantes, para sujeitos provenientes dos diferentes segmentos sociais. A prisão especial é bom exemplo: não há bacharel, ou operador do direito, e até mesmo jurista que não a defenda, sem qualquer estranheza, sob o fundamento de que igualdade é tratar desigualmente os desiguais (MENDES, 2004).

Com base nessas considerações, analise criticamente a diferença dos termos natureza não eventual, como contido na Consolidação das Leis do Trabalho, e natureza contínua, como contido na Lei nº 5.859/1972, a Lei do Trabalho Doméstico.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

É importante que você reconheça o déficit de cidadania das trabalhadoras domésticas frente aos outros trabalhadores. Você deve explicitar que se trata de relações tão diferenciadas que até mesmo as regras para a caracterização da relação de emprego são diferentes. Para uma pessoa qualquer, ser considerado empregado requer a simples repetição no tempo das suas atividades de forma contínua e a expectativa de retorno a seu trabalho. Enquanto isso, para a doméstica ser considerada empregada, ela precisa provar que trabalhou, pelo menos no Estado do Rio de Janeiro, mais que duas vezes por semana.

---

---

---

### **Questões de gênero**

Em quase todos os processos assistidos sobre empregadas domésticas, patrões e empregadas eram mulheres. Durante toda a minha pesquisa, busquei conversar com algum empregado doméstico homem. As tentativas foram em vão. Todas as ações judiciais observadas nesta pesquisa, envolvendo trabalho doméstico, foram propostas por mulheres. Por outro lado, apesar de qualquer um da família empregadora poder figurar como réu dessas ações, a maioria das ações era em face de mulheres.

Durante entrevista com o sindicato dos empregadores domésticos de Niterói, foi-me informado que quem ligava para tirar dúvidas eram mulheres. As domésticas e patrões entrevistados confirmam que as tratativas sobre remuneração, horário e a própria realização do trabalho doméstico é entre doméstica e patroa.

A questão de gênero se coloca, portanto, como elemento ímpar neste estudo. A divisão sexual do trabalho doméstico é elemento a ser verificado. Durante toda a pesquisa, Heleieth Saffioti (1978) me ajudou a refletir sobre o duplo aspecto da separação público e privado, no caso do emprego doméstico. Por um lado, como quer DaMatta (2011), as fronteiras entre público e privado são colocadas de forma frágil. A em-



pregada doméstica tem um lugar, uma posição, muito própria na casa. Percebo, no meu estudo, a atualidade desse pensamento.



## **Divisão sexual do trabalho**

O termo divisão sexual do trabalho diz respeito à especialização do trabalho, enquanto divisão de papéis e funções entre os sexos. Há muitos estudos sobre essa questão. A temática faz parte do campo de pesquisa sobre gênero, sendo ampla sua investigação pela teoria feminista (HIRATA, 2012).

Quanto ao gênero, DaMatta (2011) explica como ser mulher engloba realizar as tarefas domésticas, como cuidar de casa. Saffioti (1978), por seu turno, explica como o espaço privado continua a ser feminino. Mesmo com a maior entrada da mulher no mercado de trabalho, a mulher continua destinada à realização de tarefas privadas, domésticas – tarefas essas desprestigiadas. Quando da entrada da mulher na esfera pública, não se verificou o fim do caráter feminino da vida privada. Isso ocorreu, pois quem continuou realizando a tarefa doméstica foi outra mulher.

As domésticas estranharam muito quando perguntei se um homem poderia fazer o seu trabalho, se um homem poderia ser empregado doméstico. Certa vez, presenciei uma curiosa história. Estava na casa de um amigo, órfão e solteiro. Ele mora sozinho. Contratou, há poucos meses, uma diarista. E eu pude observar algumas falas da diarista, como “Você não tem mãe e nem mulher, você precisa de alguém para passar sua roupa. Vou passar para você não sair amarrotado”. Impensável, para essa diarista, que meu amigo, sendo homem, passasse a própria roupa. Nesse sentido, Hirata e Kergoat (1994) consideram as relações de sexo e de classe como elementos constitutivos da modernidade, edificando relações sociais.

Essas autoras exploram a temática da divisão sexual do trabalho. A importância de autores como elas está em superar a naturalização de uma antiga dicotomia, segundo a qual, os homens seriam responsá-

veis pelo trabalho produtivo assalariado, ligados diretamente ao espaço público, enquanto as mulheres seriam responsáveis pelos trabalhos de casa, domésticos, não remunerados e tidos como improdutivos. Alijadas da esfera pública, elas se dedicariam à vida privada.

O pensamento de que essa configuração é natural, sendo o cuidado da casa uma propriedade das mulheres, foi debatido por Valdemir Zamparoni (1999). Trata-se de um pesquisador que se interessou pelo trabalho doméstico em Moçambique. E nessa experiência, constatou coisas interessantes. Em Maputo, capital moçambicana, os empregados domésticos eram majoritariamente homens, e não mulheres. Durante a pesquisa de Zamparoni naquele país, ele contratou um empregado doméstico para realização dos afazeres do lar. Depois de contratado, porém, o seu empregado doméstico pediu licença para se ausentar do trabalho por um mês. Ele disse que precisava realizar um curso. A princípio, Valdemir pensou que fosse para realizar um curso de culinária. Contudo, ele havia se inscrito para receber formação militar das milícias populares em Moçambique. Findo o mês do seu curso, ele regressou à casa do pesquisador. Logo no primeiro dia, pendurou uma metralhadora num canto junto com os pentes de munição. Trocou sua farda militar pelo seu avental branco e continuou o serviço.



**Figura 11.6:** O conceito de trabalho doméstico atrelado à figura feminina é algo cultural. Em outros países, as atividades domésticas não estão necessariamente relacionadas ao gênero, fazendo com que situações como a que Zamparoni (1999) descreveu sejam confusas e surpreendentes para nós.

Trata-se, com certeza, de uma configuração diferenciada da minha pesquisa de campo em Niterói. As construções históricas pesquisadas por Zamparoni explicam a prevalência masculina no trabalho doméstico em Moçambique e, em certa medida, no sul da África. Segundo o autor, as razões deitam raízes no longínquo colonialismo português. Mas não convém explicar esses motivos nesta aula. Gostaria apenas de frisar, como fez Margaret Mead (2000), que outras sociedades entendem a relação sexo/temperamento/funções de formas distintas de como nós entendemos. Trata-se, portanto, de uma construção cultural.

### **Atividade 3**

#### ***Atende ao objetivo 3***

As linhas a seguir tecem considerações sobre o trabalho da antropóloga norte-americana, Margaret Mead. Leia-o.

Na cultura ocidental, imagina-se que o masculino é dotado de maior agressividade e o feminino de maior suavidade e delicadeza. [...] Seu livro *Sexo e Temperamento* (MEAD, 1969) traz os resultados da pesquisa realizada na Nova Guiné sobre o que então se chamava de papéis sexuais, e que hoje em dia chamamos de construção social do gênero. Da comparação entre três culturas (Arapesh, Mundugomor e Tchambuli) que compartilhavam de uma organização social semelhante, Mead destaca que em duas delas (as duas primeiras mencionadas) a cultura não estabelece um padrão sentimental distinto para homens e mulheres. Existe sim um tipo de personalidade ou temperamento socialmente aprovado para todos os integrantes da sociedade. Segundo os nossos critérios de avaliação, a cultura Arapesh poderia ser caracterizada como maternal, tendo na docilidade o traço de personalidade valorado. Já entre os Mundugomor, o comportamento agressivo era incentivado para homens e mulheres. Na terceira sociedade analisada, os Tchambuli, suas personalidades se opõem e se completam idealmente, sendo que os signos de masculino e feminino estão invertidos em relação ao padrão ocidental.

Articule os conhecimentos adquiridos sobre o trabalho doméstico remunerado no Brasil e em Moçambique com as breves palavras sobre o livro de Margaret Mead.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta comentada**

Você deverá desnaturalizar os papéis masculinos e femininos. O trabalho doméstico é identificado, na nossa sociedade, como um trabalho feminino. Isso é uma construção cultural. Cada cultura vai estabelecer padrões diferenciados de ser homem ou de ser mulher. Há ainda outras culturas que não farão diferenciação entre homens e mulheres, no que diz respeito a temperamento. O trabalho doméstico remunerado, no Brasil e em Moçambique, poderá ser apontado como exemplo de uma atividade tipicamente feminina em um lugar e tipicamente masculina em outro.



Se você quiser conhecer obras ficcionais que tratem da questão das empregadas domésticas, a seguir temos uma lista de novelas, filmes e séries recomendadas. Um bom primeiro passo para compreender o assunto é assistir à novela *Avenida Brasil*, pelos motivos que exponho no início da aula. Em seguida, você poderá assistir a três filmes brasileiros sobre a temática. São eles: *Domésticas*, de 2001; *Doméstica*, de 2012; *Romance da Empregada*, de 1988. Perceba a mudança na forma de apresentação da temática dos dois primeiros filmes (mais atuais) para o último (do final dos anos oitenta).

Na sequência, observe como outras sociedades representam essa mesma relação de trabalho doméstico. Em *E o vento levou*, entenda como é construída a relação patrão/empregada no sul dos Estados Unidos, numa época próxima ao final da escravidão. A mesma

análise poderá ser feita em *Histórias Cruzadas*. Assista também à primeira temporada de *American Horror Story* e analise a relação da empregada Moira com a família protagonista da série.

- *American Horror Story* - 1ª Temporada: “Murder House (2011)”
  - *Avenida Brasil* (2012)
  - *Domésticas, o filme* (2001)
  - *Doméstica* (2012)
  - *E o vento levou* (1939)
  - *Histórias Cruzadas* (2011)
  - *Romance da Empregada* (1988)
- 

## Conclusão

Durante esta aula, tentei expor os vários discursos de poder que atravessam a relação de trabalho doméstico, quer sejam durante a realização do trabalho, quer sejam na administração institucional de conflitos da Justiça do Trabalho. Entendo o poder não como uma coisa ou algo que se tem, mas, numa perspectiva relacional. Vimos como essas diversas relações de poder criam discursos para se legitimar.

Há o discurso de ser *quase da família*. Há o discurso da imparcialidade judicial. E há o discurso da feminilidade natural do trabalho doméstico. Todos eles têm um poder de agenciamento, criando realidades sociais. Michel Foucault (2005) parte de uma análise conjugando saber e poder. Assim, importa estudar, refletir sobre os discursos cotidianos, dado que esses informam práticas, criando disposições a outras práticas.

## Resumo

Nesta aula, foi estudada a questão dos diversos discursos de poder percebidos nas audiências trabalhistas sobre o trabalho doméstico remunerado. Num primeiro momento, foram analisadas as particularidades da relação entre patrão e empregada doméstica. Especial ênfase é conferida à questão da invisibilidade e da intimidade, levando em conta a forma como essa relação é um reflexo do funcionamento da sociedade, tendo

em mente o “jeitinho brasileiro”. Na sequência, foi verificado como o conflito entre domésticas e patrões é administrado pela instituição da Justiça do Trabalho, evidenciando o fato de, corriqueiramente, haver uma busca por acordos. Por fim, foram levantadas algumas questões de gênero, com referências ao caráter feminino dessa relação, desmistificando a ideia de que o trabalho doméstico é destinado apenas às mulheres.

## **Leituras recomendadas**

BARBOSA, Fernando Cordeiro. *Trabalho e residência*: estudo das ocupações de empregada doméstica e empregado de edifício a partir de migrantes “nordestinos”. Niterói, EdUFF, 2000.

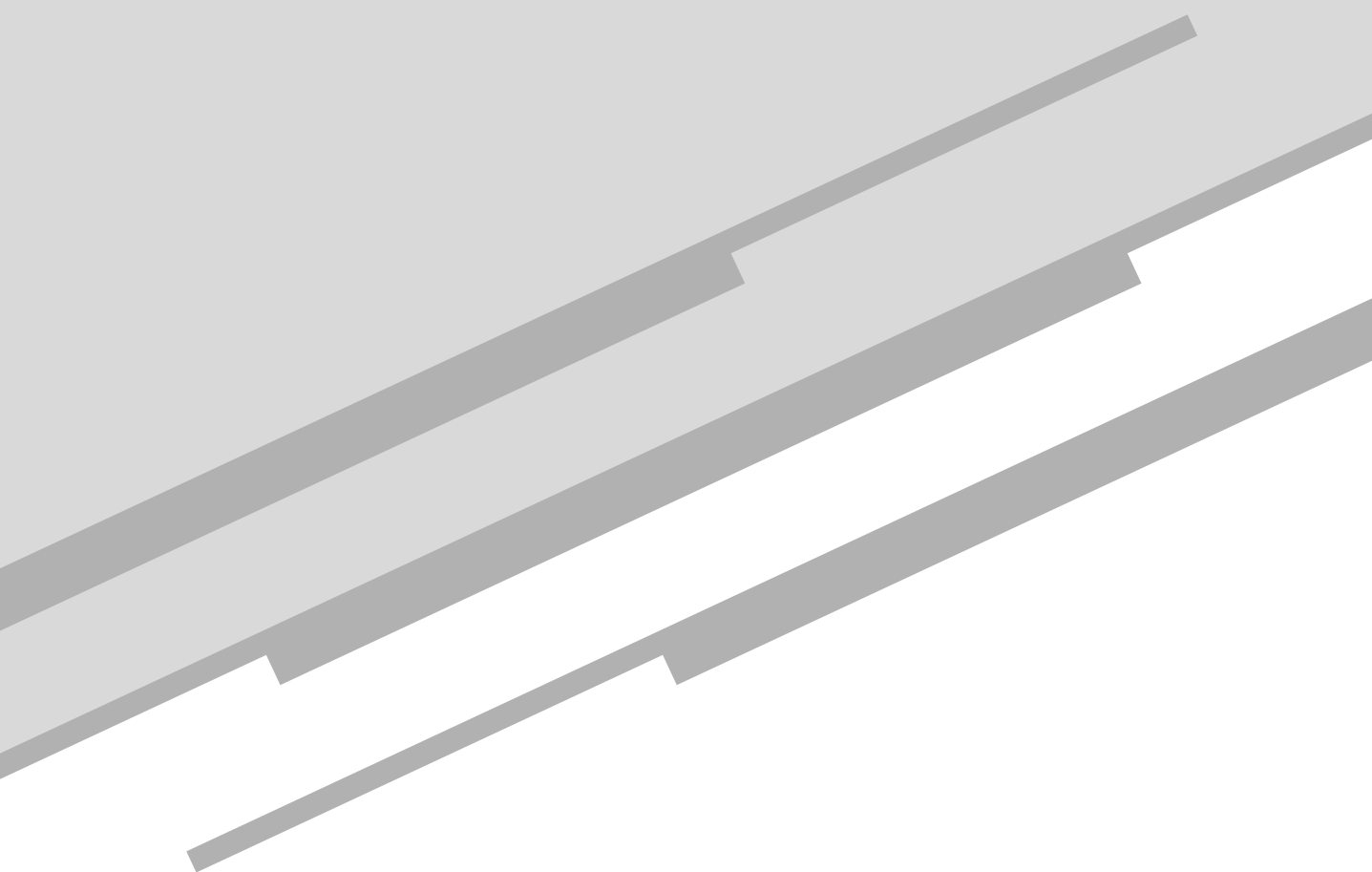
FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

GOMES, Angela de Castro; SILVA, Fernando Teixeira. *A Justiça do Trabalho e sua história*. Campinas: Unicamp, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth Iara. *Emprego doméstico e capitalismo*. Petrópolis: Vozes, 1978.

ZELIZER, Viviana. *A negociação da intimidade*. Vozes: Petrópolis, 2011.

# Referências



## Aula 1

ARENDT, Hannah. *Da violência*. Brasília: UnB, 1985.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UnB, 1997.

BENJAMIN, Walter. Crítica da violência: crítica do poder. In: \_\_\_\_\_. *Escritos sobre mito e linguagem: escritos escolhidos*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 2011. p. 121-157.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: EdUSP, 1996.

BRETAS, Marcos Luiz. *A guerra nas ruas: povo e polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. Aula Inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Loyola, 2013.

\_\_\_\_\_. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HOLLOWAY, Thomas. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LIMA, Roberto Kant de. *Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público*. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Ensaio de antropologia e de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RIBEIRO, João Ubaldo. *Política: quem manda, por que manda, como manda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.

WEBER, Max. *Os três tipos de dominação*. In: \_\_\_\_\_. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1994. p. 139-198.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. *Relações civil-militares: O legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988*. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que restou da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.



## Aula 2

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. v. 1. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Código Penal Militar. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Presidência da República. Brasília, DF, 21 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm)>. Acesso: 20 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Ministério da Justiça. Brasília, DF, 4 outubro de 1983. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm)>. Acesso em: 23 set. 2014.

FORÇAS Armadas ocupam o Complexo da Maré: acordo para formalização da operação foi assinado na manhã deste sábado. Unidade de Polícia Pacificadora, Rio de Janeiro, 5 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/forças-armadas-ocupam-o-complexo-da-maré/CPP>>. Acesso em? 21 set. 2014.

GIOVANNI, Geraldo di. Entrevista com Geraldo Di Giovanni, professor doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) da Unicamp. *Jornal do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 27, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-entrevistas.html>>. Acesso: 20 set. 2014.

LEMLE, Marina. O Haiti nos ajudou a crescer. *Viva Rio*. Rio de Janeiro, out. 2010.

LOBÃO, Célio. *Direito Penal Militar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

MISSE, Daniel Ganem. Cinco anos de UPP: um breve balanço. *Dilemas*, Rio de Janeiro v. 7, n. 3, p. 675-700, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-7-3-Art3.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Militarização da segurança pública no Brasil: respostas recentes a um problema antigo. *Revista del Departamento de Ciencia Política*, Medellín, n. 2, p. 69-90, jul./dic. 2011.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 213, p. 128-146, ene./feb. 2008.

### Aula 3

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

DaMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2005.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. *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*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

\_\_\_\_\_. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 549-580, out./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do Direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, Brasília, v. 2, p. 25-51, 2009.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TISCORNIA, Sofia. Vida de policiais, códigos morales y derechos humanos: a propósito de los filmes *Tropa de Elite* y *El Bonaerense*. In: \_\_\_\_\_; LIMA, Roberto Kant de; EILBAUM, Lucia (Org.). *Burocracias penales, administración institucional de conflictos y ciudadanía: experiencia comparada entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia, 2009. p.11-25.

## Aula 4

ARAÚJO, Tiago Lustosa Luna. *Roteiro da fiança concedida pelo Delegado de Polícia*. Disponível em: <[http://www.adepol-se.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=168:artigo-roteiro-da-fianca-concedida=-pelo-delegado-de-policia&catid=37:artigos&Itemid=64](http://www.adepol-se.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=168:artigo-roteiro-da-fianca-concedida=-pelo-delegado-de-policia&catid=37:artigos&Itemid=64)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Seção 1, p. 19.699.

CLIFFORD, James. *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

EILBAUM, Lucía. “O Bairro Fala”: conflitos, moralidades e justiça no conurbano bonaerense. 397 f. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia)—Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2012a.

\_\_\_\_\_. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *O saber local: novos ensaios de antropologia interpretativa*. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2012b.

\_\_\_\_\_. *Obras e vidas: o antropólogo como autor*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.

LIMA, Roberto Kant. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. *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*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria 'bandido'. *Lua Nova*, São Paulo, v. 79, p. 15-38, 2010.

\_\_\_\_\_. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 26, n. 1, p. 15-22, 2011.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

## Aula 5

ANITUA, Gabriel Ignácio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

BLOCH, Marc. *A apologia da história ou o ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF. *Mutirão Carcerário no Complexo Prisional de Ribeirão das Neves*. Relatório Geral. Belo Horizonte: CNJ, 2014. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio\\_Ribeir%C3%A3o\\_das\\_Neves\\_MG\\_Vers%C3%A3o\\_29\\_04\\_14.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/mutirao-carcerario/relatorios/Relat%C3%B3rio_Ribeir%C3%A3o_das_Neves_MG_Vers%C3%A3o_29_04_14.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2014.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história das violências nas prisões*. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

HUMAN RIGHTS WATCH. [Relatório.] Resumo do país: Brasil. 2014. Disponível em: <[http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/brazil\\_po.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/brazil_po.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Dados coletados em trabalho de campo para o projeto Reincidência criminal no Brasil, 2013.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP de Minas Gerais. *Manual de padronização de regras chave de parcerias público-privadas do governo do Estado de Minas Gerais*. 20---. Disponível em: <<http://migre.me/oT9bu>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

ORDENAÇÕES Filipinas. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1212.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

\_\_\_\_\_. *Quem são os criminosos?* Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

## Aula 6

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CORREA, Claudia Franco. Direito de laje: o Direito na vida e a vida no Direito. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 17., Brasília, 2008. *Anais...*, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 995-1016.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 23. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

LIMA, Roberto Kant de. Administração de conflitos, espaço público e cidadania: uma perspectiva comparada. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 1, n. 2, p. 11-16, dez. 2001.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

## **Aula 7**

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

LIMA, Roberto Kant de. *Carnaval, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público*. In: GOMES, Laura Graziela; BARBOSA, Livia; DRUMMOND, José Augusto (Org.) *O Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PIRES, Lenin. *Arreglar não é pedir arrego: uma etnografia de processos de administração institucional de conflitos no âmbito da venda ambulante em Buenos Aires e Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

\_\_\_\_\_. *Esculhamba, mas não esculacha!: uma etnografia dos usos urbanos de trens na Central do Brasil*. Niterói: Editora da UFF, 2011. (Coleção Antropologia e Ciência Política, 50).

SILVA, Gabriel Borges da. *Entre precariedades e os “direitos” que delas advêm: uma etnografia do Mercado Popular da Uruguaiana*. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

\_\_\_\_\_; FREIXO, Alessandra Soares. *Camelôs, autoridades e Mercado Popular da Uruguaiana: uma análise sobre a precariedade na utilização do espaço público*. Trabalho apresentado à 29ª Reunião Brasileira de Antropologia, Natal, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SLAIBI FILHO, Nagib. Ocupação da via pública por ambulante e camelô. *Clube Jurídico do Brasil*, 23 mar. 2008. Disponível em <<http://www.clubjus.com.br/cbjur.php?artigos&ver=2.16764>>. Acesso em: 5 set. 2015.

## Aula 8

ANTUNES, Ricardo; ALVES Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICADO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

CANCLINI, Néstor Garcia. *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, Alberto. Transições da escola para o trabalho no Brasil: Persistência da desigualdade e frustração de expectativas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 569-616, 2008.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2012.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 2012.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1989.
- MACHADO, Luiz Antônio da Silva. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Cadernos CRH*, Salvador, n. 37, p. 81-109, jul./dez. 2002.
- MAFRA, Patrícia Delgado. *A pista e o “camelódromo”: camelôs no centro do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- MELLO, Katia Sento Sé; MIRANDA, Ana Paula Mendes; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. Os conflitos de rua entre a Guarda Municipal e os “camelôs”. *Comum*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 21, p. 39-65, 2003.
- NEVES, Delma Pessanha. Itinerários ocupacionais, juventude e gestão de empregabilidade. *Antropolítica*, Niterói, n. 25, p. 114-138, 2008.
- ORGANISTA, José Henrique Carvalho. Trabalho criativo ou (des)emprego involuntário: informalidade na sociedade contemporânea. *Perspectiva sociológica*, Rio de Janeiro v. 2, p. 1-14, 2008.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana. China-Paraguai-Brasil: uma rota para pensar a economia informal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 117-192, 2008.
- PIRES, Carolina Aparecida. *Legalização de empresas*. São Paulo: SEBRAE-SP, 2009.
- ROSE, Nikolas. *The death of the social? Re-figuring the territory of government*. *Economy and Society*, v. 25, n. 3, p. 327-356, 1996.
- SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo. *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- TELLES, Vera. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder na trama da cidade. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5-6, p. 97-126, 2010.
- VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICADO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.



YÚDICE, George. *A conveniência da cultura: usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

## Aula 9

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Resolução CFP nº 005/2012*. Altera a Resolução CFP nº 002/2003, que define e regulamenta o uso, a elaboração e a comercialização de testes psicológicos. Brasília (DF), 2012. Disponível em: <[http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Resolucao\\_CFP\\_005\\_12\\_1.pdf](http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Resolucao_CFP_005_12_1.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA; CONSELHOS REGIONAIS DE PSICOLOGIA. *Cartilha avaliação psicológica – 2013*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://satepsi.cfp.org.br/docs/cartilha.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2015.

COSGROVE, Lisa et al. Financial Ties between DSM-IV Panel Members and the Pharmaceutical Industry. *Psychotherapy and Psychosomatics*, v. 75, n. 3, p. 154-160, 2006. Disponível em: <<http://www.karger.com/Article/FullText/91772>>. Acesso em: 5 set. 2015.

DALGALARRONDO, Paulo. *Psicopatologia e semiologia dos transtornos mentais*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

EIZIRIK, Claudio et al. Noções básicas sobre o funcionamento psíquico. In: EIZIRIK, Claudio; BASSOLS, Ana Margareth. *O ciclo da vida humana: uma perspectiva psicodinâmica*. Porto Alegre: Artmed, 2013.

FERREIRA, Carolina Mendes Bento. Nova edição de manual aumenta número de transtornos mentais. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 65, n. 4, 2013. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252013000400008&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252013000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2015.

FREITAS, Daniela Suto. *Adolescência e transtornos da conduta: caracterização de uma amostra de adolescentes infratores em cumprimento de medidas socioeducativas e associação entre conduta e introjeção da figura paterna*. 95 f. 2006. Dissertação (Mestrado em Psicologia)–Faculdade de Psicologia e Fonoaudiologia, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2006. Disponível em: <[http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=156](http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=156)>. Acesso em: 5 set. 2015.

GOES JUNIOR, Cristóvão de Melo. A importância da psicologia criminal na investigação policial. *Cogito*, Salvador, v. 13, nov. 2012. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-94792012000100005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-94792012000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2015.

JASPERS, Karl. *Psicopatologia geral: psicologia compreensiva, explicativa, fenomenologia*. São Paulo: Atheneu, 2000.

MACHADO-BORGES, Thaís. Um olhar antropológico sobre a mídia, cirurgia íntima e normalidade. *Avá*, Posadas, n. 19, dic. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16942011000200009&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942011000200009&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Penitenciário Nacional; CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Diretrizes para atuação e formação dos psicólogos do sistema prisional brasileiro*. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.pol.org.br/pol/cms/pol/publicacoes/cartilhas/cartilhas\\_071022\\_0185.html](http://www.pol.org.br/pol/cms/pol/publicacoes/cartilhas/cartilhas_071022_0185.html)>. Acesso em: 5 set. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Brasil. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Saúde da criança: acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil*. Brasília: MS, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *What does the UN mean by “youth,” and how does this definition differ from that given to children?* Disponível em: <<http://undesadspd.org/Youth/FAQs.aspx>>. Acesso em: 5 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2013. Disponível em: <<http://www.paho.org/bra>>.

PEREIRA, Thaís Thomé Seni Oliveira; BARROS, Monalisa Nascimento dos Santos; AUGUSTO, Maria Cecília Nobrega de Almeida. O cuidado em saúde: o paradigma biopsicossocial e a subjetividade em foco. *Mental*, Barbacena, v. 9, n. 17, dez. 2011. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-44272011000200002&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-44272011000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2015.

RAUTER, Cristina. Clínica e estratégias de resistência: perspectivas para o trabalho do psicólogo em prisões. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, ago. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822007000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822007000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 5 set. 2015.

SILVA, Ana Paula Soares; ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. *Adolescente autor de ato infracional e medidas socioeducativas em Ribeirão Preto (SP)*. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE PSICOLOGIA JURÍDICA, 3., 1999. Resumos, p. 25-27. 1999.

WINICOTT, Donald. *Privação e delinquência*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

## Aula 10

BECKER, Howard Saul. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BONET, Octavio. Saber e sentir: uma etnografia da aprendizagem da biomedicina. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 123-150, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *Capital simbólico e classes sociais*. Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 96, p. 105-115, jul. 2013.

\_\_\_\_\_. Efeitos de lugar. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *A miséria do mundo*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 159-166.

\_\_\_\_\_. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: EdUnesp. 2004.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. A outra saúde: mental, psicossocial, físico moral? In: ALVES, Paulo Cesar; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Saúde e doença: um olhar antropológico*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1994. p. 83-90.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

FOUCAULT, Michel. *Os Anormais: curso no Collège de France (1974-1975)*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: \_\_\_\_\_. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989. p. 3-27.

\_\_\_\_\_. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparada. In: \_\_\_\_\_. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 249 -356.

GOFFMAN, Erving. *A representação do eu na vida cotidiana*.

Tradução de Maria Célia Santos Raposo. Petrópolis: Vozes, 1975.

LAPLANTINE, François. *Antropologia da doença*. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. 2010. Disponível em: <[http://issuu.com/ineac/docs/abcp\\_kant\\_e\\_b\\_rbara](http://issuu.com/ineac/docs/abcp_kant_e_b_rbara)>. Acesso em: 10 set. 2014.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 53, n. 2, p. 451-474, 2010.

POLICARPO, Frederico. *O consumo de drogas e seus controles: uma perspectiva comparada entre as cidades do Rio de Janeiro, Brasil, e de San Francisco, EUA*. 207 f. 2013. Tese (Doutorado em Antropologia)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

RUSSO, Jane. *O mundo psi no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. (Coleção Descobrimos o Brasil.)

\_\_\_\_\_; HENNING, Marta F. O sujeito da “psiquiatria biológica” e a concepção moderna de pessoa. *Antropolítica*, Niterói, n. 6, 1. sem. 1999.

VELHO, Gilberto (Org.). *Desvio e divergência: uma crítica da patologia social*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

## Aula 11

CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Curso de Direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

DaMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2011.

DAVIS, Shelton H. *Antropologia do Direito*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2005.

GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Vozes, 2000.

HEILBORN, Maria Luiza. Gênero, sexualidade e saúde. In: \_\_\_\_\_. *Saúde, sexualidade e reprodução: compartilhando responsabilidades*. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 1997. p. 101-110.

HIRATA, Helena. *Nova divisão sexual do trabalho?: um olhar voltado para a empresa e a sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_; KERGOAT, D. A classe operária tem dois sexos. *Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 3, p. 93-100, 1994.

\_\_\_\_\_; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do Direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, v. 2, p. 25-51, 2009.

MAUSS, Marcel. *Ensaio sobre a dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. São Paulo: CosacNaify, 2013.

MEAD, Margaret. *Sexo e temperamento*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. *Revista de Ciências Criminais*, n. 13, 2004.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. A dimensão simbólica dos Direitos e a análise de conflitos. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 53, n. 2, p. 451-474, 2010.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *O empregado e o empregador no Direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SAFFIOTI, Heleieth Iara. *Emprego doméstico e capitalismo*. Petrópolis: Vozes, 1978.

VIANA, Segadas et al. *Instituições de Direito do trabalho*. 1. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1957.

ZAMPARONI, Valdemir. Gênero e trabalho doméstico numa sociedade colonial: Lourenço Marques, Moçambique, c. 1900-1940. *Revista Afro-Ásia*, Salvador, n. 23, p. 145-172, 1999.