



Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

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

A Noção de Comunidade e Modelos de Polícia

Volume Único

Jorge da Silva

Luiza Aragon Ovalle

Luiz Carlos Ramiro Junior

Sabrina Souza da Silva



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

Apoio:

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

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

Vice-presidente

Masako Oya Masuda

Coordenação do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública

UFF - Roberto Kant de Lima

Vice: Pedro Heitor Barros Geraldo

Material Didático

Elaboração de Conteúdo

Jorge da Silva

Luiza Aragon Ovalle

Luiz Carlos Ramiro Junior

Sabrina Souza da Silva

Francisco Rebel Barros

Gabriel Bayarri Toscano

Hully Falcão

Michel Lobo

Victor Rangel

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 Costa

Renata Leite

Design Instrucional

Diana Castellani

Ian Queiroz

Paulo Coelho

Coordenação de Produção

Fábio Rapello Alencar

Assistente de Produção

Bianca Giacomelli

Revisão Linguística e Tipográfica

Beatriz Fontes

Flávia Saboya

Licia Matos

Maria Elisa Silveira

Mariana Caser

Ilustração

Vinicius Mitchell

Capa

Vinicius Mitchell

Programação Visual

Alexandre d'Oliveira

Camille Moraes

Cristina Portella

Deborah Curci

Filipe Dutra

Larissa Averbug

Maria Fernanda de Novaes

Núbia Roma

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.

N756

A noção de comunidade e modelos de polícia: volume único. / Jorge da Silva...[et al]. – Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2016.

340 p.: il. 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-458-0068-2

1. Comunidade. 2. Polícia. 3. Espaço público. 4. Cidadania. 5. Sistemas de justiça. 6. Estado moderno-democracia. I. Jorge da Silva. II. Luiz Carlos Ramiro Junior, Luiza Aragon Ovalle, Sabrina Souza da Silva. 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: Luis César Passoni

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ruy Garcia Marques

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

Aula 1 • Introdução à Noção de Comunidade e Modelos de Polícia	7
<i>Jorge da Silva</i> <i>Sabrina Souza da Silva</i>	
Aula 2 • Noção de democracia e polícia no Estado moderno	29
<i>Luiz Carlos Ramiro Junior</i> <i>Jorge da Silva</i>	
Aula 3 • Cidadania em perspectiva comparada	73
<i>Luiza Aragon Ovalle</i> <i>Jorge da Silva</i>	
Aula 4 • Espaço público, cidadania e diversidade	103
<i>Luiza Aragon Ovalle</i> <i>Jorge da Silva</i>	
Aula 5 • Sistemas de justiça, instituições policiais e cidadania em perspectiva comparada.....	127
<i>Jorge da Silva</i> <i>Luiz Carlos Ramiro Junior</i>	
Aula 6 • Sensibilidades jurídicas, modelos de polícia e segurança pública	167
<i>Jorge da Silva</i> <i>Sabrina Souza da Silva</i>	
Aula 7 • Polícia comunitária: conceituação e operacionalização.....	193
<i>Jorge da Silva</i> <i>Francisco Rebel Barros</i>	
Aula 8 • A polícia de proximidade	215
<i>Jorge da Silva</i> <i>Gabriel Bayarri Toscano</i>	
Aula 9 • Experiência de polícia comunitária no Rio de Janeiro	241
<i>Jorge da Silva</i> <i>Gabriel Bayarri Toscano</i>	
Aula 10 • O Programa Delegacia Legal e a prática policial.....	265
<i>Jorge da Silva</i> <i>Hully Falcão</i> <i>Victor Rangel</i>	

Aula 11 • Justiça, polícia e suas relações com as infrações de menor potencial ofensivo: o caso da <i>feijoada</i>	285
---	------------

Jorge da Silva

Michel Lobo

Referências.....	323
-------------------------	------------

Aula 1

Introdução à Noção de Comunidade
e Modelos de Polícia

Jorge da Silva
Sabrina Souza da Silva

Meta

Dar um panorama da disciplina, assim como discutir questões, temas e problemas que a nortearão.

Objetivos

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

1. definir as questões referentes à relação entre os conceitos de sensibilidade jurídica, modelos de polícia e comunidade;
2. analisar, de forma resumida, os principais conceitos que serão tratados durante todo o curso;
3. analisar as diretrizes do curso, de forma que você consiga visualizar a relação entre as aulas;
4. discutir a perspectiva de polícia adotada pelo curso e fazer um diagnóstico breve da percepção que a população tem dessa instituição.

Assim começa nossa disciplina

Nesta disciplina, discutiremos a relação entre modelos de polícia e a noção de comunidade. Nossa proposta é que o tema seja pensado de forma ampla, não apenas a partir de ações pontuais com projetos em locais específicos. O que isso significa? Significa que pensamos o papel da polícia como garantidora da segurança e dos direitos do cidadão, direitos estes compartilhados por todos.

Para alcançarmos nossos objetivos durante o curso, discutiremos temas como democracia, Estado Moderno, espaço público, comunidade, diversidade, grupos étnicos, hierarquia, a diferença entre respeito e consideração, polícia, ética policial, *feijoada*, entre outros.

Também cabe destacar que procuraremos não trabalhar a ideia de uma bipartição entre o sistema de justiça criminal e o de segurança pública, pensando em ambos como órgãos que trabalham em conjunto. Além disso, também pensaremos nossas polícias como instituições que devem compartilhar as informações entre si, e não trabalhar competindo umas com as outras. A seguir, descreveremos como serão nossas próximas aulas.

As aulas e seus conteúdos

Noções sociais

Logo após esta aula introdutória, em nossa segunda aula, intitulada “Noção de democracia e polícia no Estado Moderno”, definiremos o conceito de Estado Moderno, com ênfase na definição **weberiana**. Discutiremos como o conceito de democracia se desenvolveu no Estado Moderno, resultante do liberalismo político, tentando reconhecer o papel da polícia na construção da ordem do Estado Moderno e suas controvérsias. Para essa discussão, procuraremos problematizar a mútua dependência entre ordem e liberdade.

Para a noção de ordem, utilizaremos o **politólogo** português Luís Salgado de Mattos (2004), que relaciona tal conceito com a noção de divisão social do trabalho. Para a noção de liberdade, utilizaremos a definição em seu sentido político, identificando-a com o grau de independência de um indivíduo diante do poder político. Descreveremos como se desenvolveu historicamente o Estado Moderno, que surge contra a forma de organização política medieval.



Max Weber

Autor que veremos incontáveis vezes durante nosso curso. É sempre importante ressaltar a importância desse alemão para as ciências sociais em geral. É dele uma das mais famosas definições do Estado Moderno: “uma entidade que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física”. É com essa definição em mente que iremos trabalhar.

Politólogo

Especialista que se dedica a estudar ciências políticas.

Ainda na segunda aula, faremos uma discussão sobre a polícia e seu papel nos sistemas políticos, particularmente em um sistema democrático. Tal proposta tem como objetivo pensar a aproximação da polícia com a comunidade como um direito de todos, e não apenas de alguns. Já nesta aula, começaremos a discutir dois dos modelos de polícia existentes no mundo: o inglês e o francês.

Em nossa terceira aula, cujo título é “Cidadania em perspectiva comparada”, procuraremos problematizar conceitos como o de diversidade e cidadania, a partir de discussões sobre a formação do Estado brasileiro suscitadas por Alcida Ramos e da categoria *grupos étnicos*, de Fredrik Barth.

Buscaremos refletir sobre propostas locais para a conquista de direitos, pensando na administração institucional de conflitos a partir da diversidade dos grupos sociais humanos. Por fim, a aula investigará o lugar da hierarquia e da diversidade no Brasil atual, levando em conta a compreensão das diferenças entre respeito e consideração, segundo Luís Roberto Cardoso de Oliveira, e pensando esses conceitos aplicados à sociedade brasileira.



Comunidade e sociedade

O termo *comunidade* surge na literatura antropológica como oposto dicotômico do termo *sociedade*. Segundo essa linha de estudos, a comunidade seria uma organização social supostamente homogênea; já seu oposto, a sociedade, seria uma organização social heterogênea e complexa. Cabe destacar que, em nosso curso, não utilizamos o termo *comunidade* no sentido exposto acima, mas é importante que você o conheça, pois, em algum texto mais específico dentro da antropologia, ele pode vir a ser usado dessa forma.

Ainda na terceira aula, procuraremos desnaturalizar a ideia de que a polícia deva diferenciar seu comportamento em função da condição so-

cial da pessoa abordada ou mesmo atuar de forma diferenciada segundo o espaço geográfico da cidade, do estado ou do país. Assim, já daremos entrada nas discussões de nossa quarta aula, que aprofundará um pouco mais o conceito de cidadania.

Na aula “Espaço público, cidadania e diversidade”, a quarta de nosso curso, discutiremos como nossos conflitos são administrados, problematizando questões relacionadas à renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro. Serão analisados conceitos como diversidade, justiça e cidadania.



Reforma Pereira Passos

Caso queira ir se preparando para a Aula 4, você pode visitar o *link* abaixo para ver um *slide show* (feito pelo professor Léo Rossetti) sobre a reforma Pereira Passos, com fotos mostrando o antes e o depois de uma das maiores reformas urbanas pelas quais o Rio de Janeiro passou no século XX.



Marc Ferrez

Figura 1.1: Avenida Central (atual Avenida Rio Branco). De um lado, temos o Teatro Municipal e, do outro, a Escola Nacional de Belas Artes. Poucas fotos resumem tão bem as mudanças urbanísticas do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8b/TeatroMunicipal-MFerre1909.jpg>

Francisco Pereira Passos foi engenheiro e prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902 e 1906; seu nome ficou marcado na história por ter sido responsável por uma reforma que visava transformar o Rio de Janeiro em uma cidade “digna de ser capital de uma República”. Para isso, abandonou alguns traços coloniais e buscou a modernidade, tendo como inspiração Paris. Implantou, ainda, uma concepção urbana higienista, para melhorar o sistema de saneamento e saúde local.

Acesse: http://pt.slideshare.net/Leo_Rossetti/reforma-urbana-do-rio-de-janeiro-incio-do-sculo-xx

Para estudarmos a renovação urbana carioca, procuraremos questionar o pressuposto de que políticas de renovação urbana contribuem para garantir uma cidadania homogeneamente distribuída para toda a população. Desenvolveremos, também, o conceito de *comunidade étnica* para pensarmos os laços sociais desenvolvidos por determinados grupos. Ainda, analisaremos o conceito de cidadania e suas controvérsias, bem como as demandas por direitos baseadas nos conceitos tratados na aula.

Noções de polícia

Em nossa quinta aula, “Sistemas de justiça, instituições policiais e cidadania em perspectiva comparada”, a proposta é que você consiga reconhecer as principais características do sistema de justiça brasileiro, listando suas instituições policiais e definindo suas atribuições. Além disso, você deverá ser capaz de estabelecer os vínculos entre a dinâmica do sistema de justiça e a atuação das instituições policiais para a cidadania, conseguindo, a partir das aulas anteriores, refletir sobre os conceitos tratados e sua ligação com o sistema de justiça nacional.

Nesse sentido, você deverá perceber que a base do sistema de justiça brasileiro é a Constituição Federal, desnaturalizando a ideia existente no senso comum, que se refere, normalmente, a sistema de justiça como apenas justiça criminal. Assim, devemos problematizar esse modelo bipartido que separa de forma drástica e hierárquica o sistema de justiça das questões de segurança pública.



Constituição Cidadã

A Constituição brasileira é crucial para o curso. Provavelmente, você tem pleno conhecimento sobre ela, mas não custa lembrar algumas informações.

Datada de 1988, trata-se do grande marco do fim da ditadura e início de uma república democrática; é a Carta Magna da República Federativa do Brasil, sendo chamada de Constituição Cidadã, por ser a mais completa da história do nosso país e ter preocupação especial com o acesso à cidadania.

A Constituição pode ser encontrada gratuitamente no *site*: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm



Moacir Ximenes

Figura 1.2: Constituição e Bandeira do Brasil.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/63/Bandeira_do_Brasil_Constiti%C3%A7%C3%A3o_do_Brasil.JPG

A organização hierárquica mencionada anteriormente coloca no topo da pirâmide do Sistema de Justiça o Supremo Tribunal Federal (STF), que tem como função zelar pelo cumprimento da Constituição. A seguir, vem o Superior Tribunal de Justiça, responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação nacional; por fim, teríamos as varas dos diferentes estados. Porém, para a existência desse sistema, antes é necessário outro trabalho das instituições do chamado sistema de segurança pública (Polícia Federal, Polícia Civil e Polícia Militar). Como aprendido na introdução desta aula, tal sistema não é pensado como parte do sistema de justiça descrito. Mesmo quando é assim pensado, essas instituições conhecidas por serem de segurança pública ocupam a base dessa pirâmide hierárquica.



Figura 1.3: Durante todo o curso, tentaremos desconstruir a ideia de separação entre o sistema de justiça e o de segurança pública; a pirâmide tem a função de mostrar visualmente a ligação entre eles.

Procuraremos destacar, também na quinta aula, que o sistema de justiça, no Brasil contemporâneo, opera a partir de três funções básicas. A primeira é a função instrumental: as instituições do Judiciário e do Ministério Público; já a segunda função é a política: controle social; e, por fim, a terceira é a simbólica: sentido de equidade e justiça.

Cabe destacar que o sistema de justiça é dinâmico, mesmo em sua legislação. Nesse sentido, após a promulgação da Constituição, muitas mudanças foram implementadas. Por exemplo, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 alterou vários dispositivos de nossa Carta Magna, a fim de dar celeridade aos processos, facilitando o acesso à justiça e procurando desburocratizar o sistema judiciário.



Caso queira conhecer a Emenda Constitucional n.º 45/2004, visite o site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm.

Ainda na Aula 5, destacaremos a influência do sistema de justiça na política brasileira, como, por exemplo, a “judicialização” das relações de poder nas instituições públicas. Em muitos momentos, o Poder Judiciário amplia seu rol de atuação e adentra na seara do Poder Executivo, por conta da inação e crise das instituições representativas e do desgaste do sistema político.

Outros modelos de polícia

Voltaremos a problematizar dois dos modelos clássicos de instituições policiais no Ocidente: o anglo-saxão e o europeu continental, ou seja, o inglês e o francês, que também serão tratados na sexta aula, intitulada “Sensibilidades jurídicas, modelos de polícia e segurança pública”. Nela destacaremos que, apesar da diferença de perspectiva em cada um desses dois modelos, em muitos momentos existe uma percepção de que passou a existir uma confluência entre ambos a partir do século XIX.

Na Aula 6, também discorreremos sobre a estrutura da polícia moderna inglesa, com seu arcabouço pautado em três instituições complementares: (1) a London Metropolitan Police; (2) as *county forces* (polí-

cias do condado, da região); e (3) a *borough police* (polícia de bairro). O que iremos destacar é que a proposta da polícia londrina era ser uma força uniformizada, com ênfase sobre a patrulha preventiva e o consentimento público de suas ações. Essa perspectiva mostra-se tão ampla que identificaram o policial como o “cidadão de uniforme”, lembrando que tal perspectiva está intimamente ligada ao contexto histórico inglês.

Já na França, o contexto é outro e, conseqüentemente, a ênfase dada à polícia também. O objetivo da polícia francesa, durante séculos, foi estabelecer sua força de forma essencialmente administrativa, de supervisão sobre a sociedade, e coordenada pelo governo nacional.

Procuraremos entender como esses modelos influenciaram a polícia brasileira. Já podemos destacar que o modelo que mais influenciou o brasileiro, como já era encontrado em Portugal, país que nos colonizou, foi o francês. A polícia no Brasil surge quando a família real vem para o país, em 1808, e cria a Guarda Real de Polícia, dado histórico que demarcou todo o desenvolvimento posterior de nossas polícias. Assim, chamamos a atenção para o fato de o Brasil ter sido regido por um sistema federativo, implantado desde a República, em 1889, cuja tendência foi a descentralização da atividade policial para os estados, porém com marcas históricas de uma polícia altamente centralizada.



Origem da polícia brasileira

Com a transferência da família real para o Brasil (1808), organizou-se a Guarda Real de Polícia, em 1809, que era uma força policial de tempo integral, organizada militarmente e com autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos. A polícia pretendia ser uma réplica, no Rio de Janeiro, da instituição Guarda Real de Polícia de Lisboa.



Figura 1.4: A Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro foi baseada na de Lisboa. Acima, uma imagem de soldados da época.

Fonte: http://i1100.photobucket.com/albums/g402/goa_portugal/Guarda%20Real%20de%20Policia/infguardrealpoli_zps57163ff1.jpg

Hoje, conforme prevê a Constituição de 1988, a segurança pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, cuja orientação principal e divisão de competências é dada pelo art. 144 de nossa Carta Magna. Mas são as Unidades Federativas, através de suas Constituições estaduais, que estabelecem determinadas especificidades sobre essa questão.

A discussão atual, no Brasil, a respeito do trabalho da polícia remete à tentativa de trazer o objetivo de “manutenção da lei e da ordem” para o campo das liberdades civis. Trata-se de estabelecer medidas que aproximem a atividade policial do controle da comunidade, mas, principalmente, da relação com esta.

As demandas do Estado e da sociedade, de um lado, são representadas pela procura direta pela população por instituições ou agentes policiais e, de outro lado, resultam da atividade judiciária do policial, isto é, das investigações realizadas dentro da própria polícia, principalmente a civil e a federal. Na verdade, no que se refere ao sistema de justiça criminal brasileiro, a composição é exatamente feita por instituições policiais e jurídicas. Porém, como já dito acima, essas instituições estão organizadas de forma dividida e são hierarquicamente acomodadas.

Nesse sentido, a sexta aula desenvolve-se problematizando um pouco mais as questões referentes aos dois modelos de organização das instituições policiais que acabamos herdando. Refletiremos, assim, sobre a formação da polícia no Estado nacional moderno europeu, mas demonstrando as distintas formas em que a instituição vai se desenhando, dando destaque à constituição das instituições policiais no Brasil. Além

disso, procuraremos descrever como as diferentes sensibilidades jurídicas (*Common Law* e *Civil Law*) têm influências nos modelos de polícia que foram implementados nas sociedades ocidentais. Também procuraremos destacar as diferenças entre centralização e descentralização, chamando atenção para os contextos específicos em que esses modelos de administração da polícia se apresentam.



Common Law e Civil Law

Civil Law é a estrutura jurídica oficialmente adotada no Brasil, por influência da França. Ela basicamente determina que as principais fontes do Direito adotadas aqui são a lei, o texto.

Common Law é uma estrutura mais utilizada por países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos e Inglaterra. Uma simples diferença é que lá o Direito se baseia mais na jurisprudência que no texto da lei. Jurisprudência, caso esteja em dúvida, trata-se do conjunto de interpretações das normas do direito proferidas pelo Poder Judiciário, ou seja, o caso costuma ser analisado de acordo com casos anteriores. (COMMON..., 2008).

Identificaremos, outrossim, as diferentes missões na atividade policial, destacando o que seria um modelo de polícia preventiva. Abordaremos como esses diferentes modelos influenciaram as polícias brasileiras e quais são as particularidades destas. Ainda, discorreremos sobre as consequências percebidas em um modelo bipartido de polícia e, por fim, analisaremos os discursos sobre formação policial e aqueles relacionados a essa formação. Em conjunto, tentaremos problematizar o quanto a formação se relaciona com as práticas desses agentes.

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Há algumas décadas, alguns programas propostos pelo Estado do Rio de Janeiro vêm procurando aproximar a polícia da comunidade, colocando a instituição para administrar conflitos locais. No entanto, tais práticas não são comuns em nossa sensibilidade jurídica e na forma como, tradicionalmente, nossos policiais lidam com os conflitos. Por que motivos essas práticas não são comuns à nossa sensibilidade jurídica?

Resposta comentada

Nossa sensibilidade jurídica é principalmente calcada pela *Civil Law*, ou seja, aqui, o Direito é calcado na lei. Tal perspectiva não dá margem, portanto, para uma interpretação autônoma da lei.

Relação entre polícia e comunidade

Quando adentrarmos na sétima aula, “Polícia comunitária: conceitualização e operacionalização”, discutiremos o conceito e algumas práticas daquilo que, a partir da década de 1970, passou a ser chamado de *policciamento comunitário*, analisando o advento e a implementação desse projeto na América do Norte e, posteriormente, de forma breve, no caso brasileiro. Identificaremos as principais diferenças entre o que denominamos, atualmente, modelos tradicional e comunitário de policiamento.

Analisaremos, assim, como a proposta dominante de atuação policial pode apresentar-se de forma ineficaz. Começaremos a ver como foram criados alguns projetos reconhecidos pelo poder público, como os de policiamento comunitário. Dentre eles, analisaremos o Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape), projeto de policiamento comunitário do Estado do Rio de Janeiro, abordando suas principais características e a conjuntura que o levou ao fracasso.

Buscaremos sustentar, mais uma vez, a inexistência de um único modelo possível de segurança pública. Além disso, continuaremos apoiando a discussão de que uma efetiva redução da criminalidade e da insegurança da população deve estar associada ao diálogo entre polícia e sociedade civil, e não ao aumento do efetivo policial ou do caráter repressor e punitivo do Estado.

Na oitava aula, “A polícia de proximidade”, trataremos das diferenças que são apresentadas discursivamente entre polícia comunitária e polícia de proximidade, percebendo que, no caso da primeira, sua ideologia surgiu na América do Norte, ligada às tradições da *Common Law*. Já o conceito de polícia de proximidade surge na França, inerente de forma característica a uma sociedade tipicamente ligada à *Civil Law*.

Na nona aula, “Experiência de polícia comunitária no Rio de Janeiro”, veremos algumas propostas pontuais de policiamento comunitário no Rio de Janeiro. Em 1994, por exemplo, implementou-se em Copacabana um esquema de policiamento especial que se denominou policiamento comunitário, com concentração de recursos da Polícia Militar naquela área. Como ficará mais claro na aula, desde 1991, esforços estavam sendo empreendidos para a construção de uma fundamentação teórica sobre o tema pelo Coronel da PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

Ocorreu, nesse momento, no Rio de Janeiro, um empenho para difundir os princípios de polícia comunitária baseados em um modelo americano. Entre tais projetos, destacaram-se o Projeto de Policiamento de Bairro, o Projeto de Policiamento de Estádios, o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), a edição do livro *Polícia comunitária: como começar*, de Trajanowics et al. (1994), o Projeto Central de Denúncias (hoje o Disque-Denúncia), a participação da comunidade nos Conselhos Comunitários de Segurança, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE – e, atualmente, as Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs. A Aula 9 tem como objetivo analisar algumas das ações de tentativa de aproximação entre a Polícia Militar e algumas comunidades. Porém, não pretendemos perder de vista que todos temos direito à segurança e que ações pontuais não resolvem os problemas de segurança pública.

Atividade 2

Atende ao objetivo 4

O título de uma reportagem do jornal *Extra* afirmava: “Ronda de policiais em dupla ‘Cosme e Damião’ é reativada na Tijuca e agrada os moradores” (edição de 09/12/2010). Esse tipo de policiamento a pé tornou-se raro a partir da década de 1960. Discuta quais foram as justificativas para isso.

Leia mais: <http://extra.globo.com/casos-de-policia/ronda-de-policiais-em-dupla-cosme-damiao-reativada-na-tijuca-agrada-aos-moradores-144706.html>

Resposta comentada

A partir dos anos 1960, o relacionamento da população com a polícia passou a ser visto negativamente, pois passou a existir no imaginário dos agentes públicos a ideia de que essa aproximação levava à corrupção. Essa mudança, no entanto, nunca levou em conta a vontade dos destinatários do serviço, que continuam querendo um policial próximo, em seu quarteirão, sua rua e seu bairro.

Na décima aula, “O Programa Delegacia Legal e a prática policial”, discutiremos sobre reformas apresentadas na Polícia Civil do Rio de Janeiro, particularmente sobre o Programa Delegacia Legal, desenvolvido pelo Governador Anthony Garotinho, em 1999. Tal reforma tinha como objetivo tornar o sistema de policiamento mais eficiente e mais próximo da comunidade, empreendendo um amplo processo de reforma da Polícia Civil do Rio de Janeiro e, assim, melhorando o atendimento prestado nas delegacias.

Para fazer essa discussão, falaremos, também, de algumas características do sistema de justiça brasileiro, que se baseia em uma ausência de cooperação interinstitucional. Além disso, procuraremos diferenciar o sistema inquisitorial e o sistema acusatório, e descreveremos como se hierarquiza o sistema de verdades na justiça brasileira.



Figura 1.5: Delegacia Legal de Cordeiro, um exemplo da nova forma de se pensar em delegacia, com uma nova estrutura física, estética e de atendimento. Sobre isso, você estudará mais na décima aula.

Fonte: <http://download.rj.gov.br/imagens/60/63/606367.jpg>

Ainda nessa aula, descreveremos como eram as delegacias antes do Programa Delegacia Legal, conhecidas como delegacias tradicionais. A partir disso, falaremos das mudanças que o programa realizou nelas, com o objetivo de aperfeiçoar a produtividade e a qualidade dos serviços ali prestados e, com isso, melhorar a imagem da polícia, gerando uma maior confiança da população em relação a essa instituição.

Cabe destacar que toda mudança tem resistências; por esse motivo, também analisaremos essas resistências por parte dos policiais às mudanças empregadas na Polícia Civil e, até mesmo, a adaptação dos civis nessas instituições. Em muitos casos, estes acabaram assimilando uma “ética policial” que seleciona os casos que serão atendidos e aqueles que não serão, reproduzindo uma forma de agir que sempre foi utilizada pelos policiais civis e que não se transformou com o programa.

Assim, em nossa décima primeira e última aula, “Justiça, polícia e suas relações com as infrações de menor potencial ofensivo: o caso da *feijoadá*”, falaremos do Sistema de Justiça Criminal e Segurança Pública como um todo, destacando, principalmente, a atuação das instituições públicas nos crimes considerados de menor potencial ofensivo – muitos deles caracte-

rizados de forma pejorativa como *feijoadas* – e as diversas controvérsias no tratamento dado pela polícia e pelo sistema de justiça a esses crimes.

Destacaremos também que o trabalho policial não se limita às fronteiras jurídicas, mas se desenvolve também num conjunto de regras informais, abalizadas em valorações culturais e costumes partilhados entre os policiais. Nelas são constituídas trocas simbólicas e/ou materiais entre os atores envolvidos numa situação, influenciando nas formas como administram os casos. Por esse motivo, discutiremos o conceito de ética policial desenvolvido por Roberto Kant de Lima (1995).

Voltaremos a discutir o Programa Delegacia Legal e suas controvérsias, para podermos analisar como os policiais lidam com os crimes de menor potencial ofensivo, que denominam *feijoadas*, e deixam de atender alguns deles. Esse ato de não atender a alguns casos é denominado *bicar*, categoria entendida no meio policial como dar um bico em uma bola para atirá-la em outra direção.

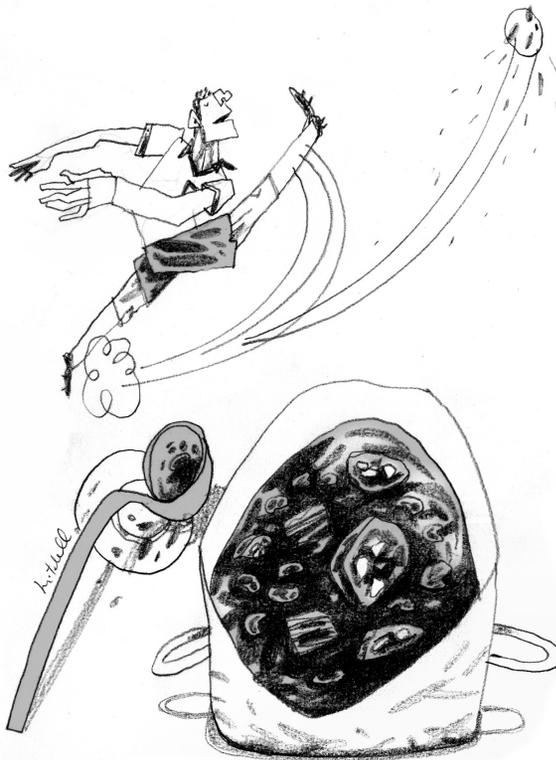


Figura 1.6: *Feijoada* e *bicuda*, dois termos que se referem a práticas policiais que podem ser muito prejudiciais à população. Considerar que um delito é de menor importância e ignorá-lo pode levar a problemas maiores e mais graves.

Para além disso, também discutiremos formas que esses policiais encontraram para burlar o programa de computador desenvolvido pelo projeto. Tal ação tinha como finalidade particularizar o conhecimento sobre algumas ocorrências – o que parece paradoxal em um projeto que visa à transparência das informações. Assim, o que podemos perceber é a reprodução de uma “ética policial” que permanece como prática nas delegacias.

Complementaremos a discussão falando das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (Deam) e da Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha. Por meio delas, foram criados mecanismos que tiveram como finalidade dar um tratamento jurídico a casos antes considerados de menor potencial ofensivo e, por isso, muitas vezes, tratados como *feijoadas e bicados* pela polícia. Esse procedimento colaborava para que as vítimas, principalmente as mulheres, continuassem vitimadas em seus conflitos domésticos.

Por fim, terminando nossa disciplina, falaremos brevemente dos Juizados Especiais Criminais (JECrims) e lembraremos alguns tópicos importantes sobre suas características já tratados em outros cursos. Os JECrims compõem parte do judiciário brasileiro, sendo responsáveis pelo julgamento e pela execução penal das infrações de menor potencial ofensivo. Tal perspectiva vem de encontro à discussão sobre o tratamento dado no judiciário a casos considerados *feijoadas* pelos policiais.

Conclusão

Não é incomum escutarmos reclamações sobre o afastamento entre a polícia e a comunidade. Muitas das pessoas que reclamam, às vezes, nem são tão idosas, mas saudosistas, e rememoram os tempos em que o policial era amigo e atuava no quarteirão. Além disso, alguns também ressentem a inexistência, atualmente, do guarda da esquina e dos legendários Cosme-e-Damião no Rio de Janeiro. A postura do policial descrita teria se transformado a partir das décadas de 1960 e 1970, momento em que um relacionamento pessoal do policial com o público passou a ser visto negativamente.

Ora, esse afastamento teria surgido a partir do imaginário de que essa aproximação aumentaria a corrupção. Naquele momento, concluiu-se, então, que o policiamento motorizado, além de resolver tal problema, possibilitaria a cobertura de áreas maiores, o que levaria segurança a um maior número de indivíduos, de forma imparcial. Com uma convicção, surgida nesse contexto, de que o policial não deve ter relacionamento

pessoal com o público, toda a forma de se pensar a polícia se transformou (SILVA, 2008).

As transformações acima concebidas não levaram em conta a opinião dos destinatários dos serviços policiais. O público parece continuar querendo o contato direto com o policial do seu quarteirão, do seu bairro, da sua cidade. Esse público quer acionar alguém em que ele possa confiar para levar suas demandas.

No entanto, atualmente, o que percebemos é uma desconfiança das instituições policiais. Uma pesquisa realizada em Minas Gerais, por exemplo, constatou que a polícia, dentre sete instituições pesquisadas, é a terceira menos confiável naquele estado; a mesma pesquisa nos traz que, no Rio de Janeiro, apenas 7,3% da população confia na Polícia Militar. Além disso, a investigação também chegou à conclusão de que muitas pessoas confundem a polícia com o sistema de justiça criminal como um todo (SILVA; BEATO, 2013).

Cabe destacar também que a mesma pesquisa afirmou que, nas cidades menores, onde o policial é mais próximo da população e a criminalidade é menor, a confiança nas instituições policiais é maior.

Abordaremos durante nossas aulas que uma das finalidades da polícia é garantir direitos de forma igualitária para todos. No entanto, a maioria dos policiais relaciona seu trabalho apenas ao combate ao crime, atrelando-o à função do sistema de justiça criminal (SILVA; BEATO, 2013).

Por esse motivo, acabamos também decidindo tratar de questões relacionadas ao trabalho da justiça, principalmente nos casos de menor potencial ofensivo. Buscamos, assim, compreender como se dá a relação da população com a polícia durante todo o processo de resolução do caso, separando-os.

Por ser difícil chegar a um consenso sobre o conceito de comunidade, escolhemos pensar tal termo de forma etnográfica, tentando defini-lo de acordo com contextos empíricos apresentados.

A relação entre a polícia e a comunidade não se restringe apenas à Polícia Militar, estendendo-se à Polícia Civil e mesmo a instituições como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as guardas municipais, porém estas últimas não serão abordadas neste curso.

Por fim, destacamos que essas instituições funcionam com características próprias e vão ganhando distintas formas, de acordo com o

contexto em que atuam. Nesse sentido, procuramos refletir sobre a importância das diferentes sensibilidades jurídicas (GEERTZ, 2009) para a administração de conflitos e a relação entre polícia e comunidade em diferentes contextos e com diferentes tradições. Essa percepção mostra-se importante na medida em que as instituições de segurança pública atuam influenciadas por modelos que informam seus valores éticos.

Atividade final

Atende aos objetivos 3 e 4

Os moradores de São Francisco ganharam um paliativo para a insegurança que se alastrou pelo bairro. O esquema de policiamento comunitário será retomado no local, que também receberá um reforço do número de policiais que atendem à região. A medida foi anunciada durante reunião dos órgãos de segurança pública com moradores na quinta-feira passada. Segundo o coordenador do movimento SOS São Francisco, Oscar Motta, oito recrutas da PM já começaram treinamento e estão se ambientando com o bairro (REBELLO, 2012).

Lemos a notícia da implementação de um tipo de policiamento específico para uma parcela da população. Por que esse tipo de ação não atende, por si só, à perspectiva de aproximação entre a polícia e a comunidade que estamos propondo?

Resposta comentada

O curso propõe uma abordagem da segurança pública como um direito de todos. Nesse sentido, todos os policiais que realizam policiamento deveriam ter uma atuação mais próxima da comunidade, não apenas alguns destacados para um tipo de policiamento específico.

Resumo

Procuramos dar nesta aula um panorama do que será visto durante nossa disciplina. Para tal, destacamos as noções de polícia e comunidade, pensando de forma ampla, e não apenas a partir de ações pontuais. Também procuramos destacar a importância de pensar a segurança pública como um direito de todos. Com esses objetivos, não tratamos apenas de ações específicas em contextos locais e, quando estes apareciam, era para dar exemplos etnográficos de como era a relação entre polícia e comunidade nesses contextos. Descrevemos brevemente nossas próximas dez aulas, com ênfase nas questões que as tornavam coesas para o curso. Nesse sentido, procuramos falar de maneira resumida sobre o papel da polícia na construção do Estado Moderno e a diferença entre liberdade e ordem. Também procuramos problematizar conceitos como os de diversidade e cidadania, a partir de discussões sobre a formação do Estado brasileiro. Começamos a questionar o pressuposto de que políticas de renovação urbana contribuem para garantir uma cidadania homoganeamente distribuída para toda a população. Apresentamos dois dos modelos clássicos de instituições policiais no Ocidente: o anglo-saxão e o europeu continental. Também apontamos brevemente algumas controvérsias do sistema de justiça brasileiro, como, por exemplo, sua organização hierárquica. Buscamos, assim, sustentar a ideia de inexistência de um único modelo de segurança pública, dando ênfase à importância de um policiamento preventivo que gere confiança da população na polícia. Destacamos a diminuição dessa confiança, principalmente, depois da década de 1960/1970, momento em que as patrulhas passaram a ser motorizadas.

Informações sobre a próxima aula

Na próxima aula, discutiremos detalhadamente questões relativas ao surgimento da democracia e o conceito de Estado Moderno, assim como os conceitos de liberdade e ordem.

Aula 2

Noção de democracia e
polícia no Estado moderno

*Luiz Carlos Ramiro Junior
Jorge da Silva*

Meta

Apresentar um panorama a respeito do significado de democracia e de polícia no Estado moderno.

Objetivos

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

1. definir o que é o Estado moderno, com ênfase na definição weberiana;
2. descrever como a democracia se desenvolveu no Estado moderno e qual seu significado para a sociedade;
3. reconhecer o papel da polícia na construção da ordem política do Estado moderno.

Pré-requisitos

Antes desta aula, reveja conceitos históricos, como Revolução Francesa, Renascimento e Revolução Industrial.

Dependência mútua



Stephen Easto

Figura 2.1: Ruínas de Mira, sul da Turquia.

Fonte: <http://www.freeimages.com/photo/1231039>

Nesta aula, trataremos de uma tensão que move o significado do Estado moderno e relaciona-se com as noções de democracia e de polícia: a articulação entre ordem e liberdade. Ambas são ideias inerentes a qualquer organização social e orientam regimes e instituições políticas.

Observe como na **Figura 2.1** há uma relação de mútua dependência entre os tijolos de cada lado do edifício. Apesar de não serem simétricos, se do lado esquerdo uma pedra cair, o direito não se sustentará e a construção desabarará. É dessa forma que podemos pensar a existência da ordem e da liberdade tal qual o debate sobre democracia e polícia.

De fato, é comum aproximarmos a noção de democracia à liberdade, e a de ordem à polícia. Contudo, tanto a democracia surge enquanto proposta à concretização da ordem dentro de uma sociedade como o aparato policial também existe para proteger e garantir a liberdade de cada um e da coletividade.

Antes de avaliarmos como esses conceitos se entrelaçam, precisamos considerar o que é o Estado moderno, tema da primeira seção. E nas partes seguintes tratar da democracia e da polícia.

E por que precisamos tratar do Estado moderno para se falar de democracia e polícia? A resposta é que o Estado moderno tornou-se a principal forma de organização política da sociedade. Ainda que não tenha sido a única, tampouco pode ser considerada como uma conclusão natural, eterna e imutável. Através de um breve panorama histórico-

-político compreenderemos como o Estado moderno logrou concentrar grande parte da dinâmica que move a sociedade, tanto que a maior parte dos assuntos públicos, como ordem, liberdade, justiça, opinião pública, segurança pública, educação, saúde, relações internacionais, trabalho, etc. passam pelo Estado.



Ordem e liberdade

Ordem é a relação inteligível de disposição de uma pluralidade de elementos; a palavra advém do latino *ordo*, que revela a organização social no seu conjunto. A noção de ordem inclui um elemento ativo e englobante. Não há segurança, paz pública, direitos e mesmo liberdade sem um mínimo de ordem dentro da sociedade.

O politólogo (especialista em ciência política) português Luís Salgado de Mattos (2004) apresenta uma teoria que relaciona as *ordens* em conexão com a divisão social do trabalho, em que há uma disposição tanto da alma humana quanto do conjunto social em identificar-se simbolicamente, defender-se e reproduzir-se; portanto, a cada uma das ordens corresponde um grupo social, tanto quanto uma instituição e, no centro dessa concepção triangular, há a unidade de organização política. A ordem simbólica que identifica corresponde ao clero e à Igreja, a ordem securitária é a que defende e tradicionalmente era responsabilidade da nobreza, e a instituição marcante são as forças armadas; já a terceira ordem, ligada ao povo e ao Estado, é a econômica, responsável pela reprodução.

Sobre a noção de liberdade, a poetisa brasileira Cecília Meireles (1901-1964) tem um belo verso em que trata a liberdade como um desejo inexplicável: “Liberdade – essa palavra que o sonho humano alimenta: que não há ninguém que explique e ninguém que não entenda!” (2006, p. 76).

Além da definição ou indefinição poética, o sentido político de liberdade identifica-se com o grau de independência de um in-

divíduo diante do poder político; trata-se de um valor que uma sociedade pode erigir como supremo, e é o que se encontra na maior parte dos países ocidentais. Por exemplo, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 3º, inciso I, instituiu-se que um dos objetivos da República é “construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

O que é o Estado moderno

O Estado moderno é uma forma institucionalizada de concentração do poder, remontando ao contexto europeu entre os séculos XIII e XIX. Além da organização política estatal, outras coexistiram na história política, como os impérios e as cidades-estado (talvez o último império tenha sido o Império Turco-Otomano, que existiu de 1299 a 1922; e ainda restam algumas cidades-estado no mundo atual, como Singapura, Vaticano e Mônaco).

Sem embargo, a forma estado-nação, foi o meio-termo entre império e cidade-estado, que logrou êxito no que se refere à combinação entre ordem e promoção da liberdade, mantendo-se até hoje como modelo. Novos países, quando se formam, como na África, na Europa oriental (anos 1990) e demais continentes, não hesitam em escolher a forma estatal.

O Estado moderno como um Leviatã

Uma imagem que resume o Estado moderno é a teoria **contratualista** do Leviatã, proposta por Thomas Hobbes, pensador político inglês. O Leviatã não é apenas uma das formas de explicar o que foi essa concentração de poder, é ele próprio a continuidade da proposta **maquiaveliana**. Em que o poder é uma ciência moral, ou seja, do dever ser, mas que não precisa se comprometer com moral alguma. O governo será o dirigente máximo da sociedade.

Hobbes identificou que o homem é movido pela competição (intenção de obter mais lucratividade), pela desconfiança (intenção de segurança) e pela glória (associada à reputação), elementos que geram o estado de natureza. Munido do conhecimento sobre o funcionamento do poder, o Leviatã funda uma ordem através de um pacto com a socie-

Contratualista

É a concepção doutrinária do pensamento liberal moderno sobre o surgimento da ordem política, concebendo que houve um acordo ou contrato estabelecido entre cidadãos autônomos, dando ênfase à liberdade individual.

Maquiaveliana

É relativo a Nicolau Maquiavel (1469-1527), estadista e escritor florentino que lançou as bases da política moderna, pois apresentou uma formulação de como a política deve ser feita, independente da moral religiosa, em prol da garantia do poder do príncipe.

dade, em que promete sair do estado de natureza, marcado por paixões, insegurança e medo, e em troca suspende o livre arbítrio dos indivíduos.



Hobbes retira a ideia do Leviatã do livro de Jó. Nesse texto bíblico, o Leviatã era uma divindade pagã, da antiga Síria, que ofereceria proteção em troca de oferendas. Observe que no topo da capa (**Figura 2.2**) há uma citação bíblica: “Non est potestas Super Terram quae Comparetur ei” (Jó 41: 24), que significa: “Não existe poder sobre a Terra que se lhe compare”. Em outras palavras, é Deus no Céu e o Leviatã na Terra. O Leviatã é o rei que segura o báculo em uma mão – representando o poder sobre a religião – e a espada na outra – que significa o poder civil das armas. Ele incorpora toda a sociedade dentro de si, tornando-se absoluto. A fraqueza dos indivíduos é o medo da morte violenta; e pela paz entregam-se a esse monstro.



Figura 2.2: *Leviatã*, de Thomas Hobbes, 1651.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a1/Leviathan_by_Thomas_Hobbes.jpg

O surgimento do Estado moderno

Agora observe a figura que segue:



Figura 2.3: Sacro Império Romano-germânico e suas divisões internas mais importantes, em 1512.

A Alemanha é herdeira do Sacro Império Romano, e somente se tornou um país unificado em 1871. A **Figura 2.3** dá uma ideia da complexidade do que era esse império antes da unificação: marcado por uma série de reinos e outras organizações políticas locais. Menciona-se que, entre o final do século XVIII e o início do século XIX, o que veio a ser a Alemanha era um território formado pela Áustria e pela Prússia, pelos príncipes-eleitores (que escolhiam o imperador, *Kaiser*), por 94 príncipes eclesiásticos, por 103 barões, 40 prelados e 51 cidades imperiais, como Hamburgo, o que, no total, resultava em, pelo menos, 300 territórios independentes.

Ao contrário do que podemos pensar, um imperador medieval detinha menos poder do que a grande parte dos governantes das nações

atuais. As divisões políticas e as autonomias locais eram maiores, e o efeito de uma decisão central não chegava tão facilmente às localidades. Não havia sistemas informatizados de controle, como os de que hoje dispõe a Receita Federal, para aferir quem paga ou não os impostos. Até mesmo a Igreja era um tanto quanto fragmentada: a Santa Sé não contava com nenhuma tecnologia além da confiança das pessoas em seu poder, para que uma ordem que saísse de Roma e chegasse, por exemplo, na Polônia fosse obedecida. E até na Renascença, o poder do conjunto da Igreja era maior que o do Papa; foi apenas a partir desse momento que, **pari passu** ao surgimento do Estado moderno, a Igreja também se centraliza até chegar à definição de infalibilidade papal [Quem mostrou isso muito bem foi o historiador italiano Paolo Prodi, irmão do ex-primeiro-ministro Romano Prodi, em seu livro *Il sovrano pontefice* (O soberano pontífice)].

Pari passu

Locução adverbial latina que significa “no mesmo passo”, “ao mesmo tempo” ou “simultaneamente”.



Figura 2.4: Ao contrário do que podemos pensar, um imperador medieval detinha menos poder do que a grande parte dos governantes das nações atuais, pois as decisões deles não chegavam facilmente às localidades, devido às dificuldades de comunicação da época.

A **Figura 2.3**, do Sacro Império Romano-germânico, mostra que o Estado moderno surge contra a forma de organização política medie-

val, que era bastante plural na base, e unida por um imperador. Nesse sentido, o Estado moderno surge quando um rei decide se tornar independente do imperador, da Igreja e dos senhores feudais. Para que isso acontecesse, o monarca precisou alimentar o seu poder, acumulando-o através de justificativas, em especial a do inimigo externo. Daí que surgem formas unificadas de taxaço de impostos para arregar recursos para as batalhas. Ao explicar esse fenômeno, o sociólogo Charles Tilly intitulou um dos capítulos de seu livro, que conta a ascensão do Estado moderno, do seguinte modo: “Como a guerra fez os Estados, e vice-versa” (TILLY, 1990, p. 67).



Imperadores e reis

Você saberia definir a diferença entre um rei e um imperador?

Imperador remete à extensão territorial de um império, o qual congrega mais de um povo. Já rei guarda relação com reinado e geralmente restringe-se à relação política com um povo apenas. A noção de império pressupõe uma heterogeneidade maior quanto ao povo, ao passo que o reino é mais concentrado, unitário. Ainda assim, esses conceitos podem variar de lugar para lugar, como no caso da Inglaterra, em que, mesmo no apogeu do Império Britânico, a monarquia não se tornou imperante.

Processo de secularização e monopólio da violência

Tão importante quanto a organização dos Estados para a violência é saber como essa pretensão de concentração de poder conseguiu enfrentar a pressão cultural da sociedade, representada pela Igreja. A religião era o enigma da política medieval. Era como se a religião escondesse a política, neutralizando-a. A instituição religiosa era quem legitimava o

acordo do povo com os reis e senhores feudais, por isso era ela quem representava essas populações. O que a Igreja dissesse, mesmo se o povo não tivesse sido consultado, era legítimo e confiável.

De certo modo, a modernização da política que edificou o Estado é um projeto liberal para que, primeiramente o rei e paulatinamente toda a sociedade pudessem se tornar autônomos frente à religião. O cientista político Marcel Gauchet (1985-2005) usa a expressão “saída da religião” para dar conta desse processo. A representação política deixa de ser estruturada pela religião e, gradativamente, as formas visíveis da política, sobretudo a partir do Estado, vão ganhando força.

Paralelamente ao processo de secularização, algo central na formação do Estado moderno é o desenvolvimento dos instrumentos bélicos que o monarca encontra para edificar seu poder. Nesse sentido, ele busca fazer com que o seu modo de fazer violência, internamente e contra o inimigo externo, seja o único legítimo. A partir dessa perspectiva, o sociólogo Max Weber nos ensinou que o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima (WEBER, 2008, p. 46).



Figura 2.5: Soldado, um dos principais símbolos do monopólio estatal da violência.

Fonte: <http://www.freeimages.com/photo/892423>

O Estado moderno principia como um monstro, belicoso, absoluto, superior a qualquer um que queira desafiá-lo, e para isso subtrai os poderes locais dos senhores feudais e toda a sorte de regras e instituições que organizavam a sociedade.

Naturalmente, um efeito da concentração de poder é a unificação do sistema legal contra as leis locais. Uma burocracia vai sendo formada para ocupar os espaços da sociedade. Se antes o senhor feudal era responsável por julgar as causas locais, a Igreja oficiava casamen-

tos e o batismo servia de registro de nascimento, com a figura do Estado, instituem-se tribunais de justiça regidos de cima para baixo, cartórios, registros civis, etc. Quem passa a organizar tudo isso é o corpo de funcionários do rei, a troca de impostos para tornar inativa socialmente a atuação do senhor feudal. Um dos efeitos dessa transformação foi a crise na função da classe aristocrática na sociedade. A Igreja também teve sua atuação social podada, ainda que ocupasse essa função por falta de quem o fizesse em seu lugar, já que sua atuação essencial é religiosa.



Da Igreja ao Estado

Vamos a um exemplo próximo: até a instauração da República no Brasil, em 1889, e mais precisamente da Constituição da República de 1891, todo registro de nascimento era feito pela igreja católica, através da certidão de batismo. Depois de muitas décadas é que em todo o país o registro cartorário substituiu completamente a certidão religiosa. Com efeito, essa mudança revela um capítulo da construção do Estado moderno no Brasil.

Essas instituições e grupos que remontam ao medievo, como a Igreja e a aristocracia, certamente confundem até hoje a concentração de poder estatal. Para driblar esses problemas, em algumas ocasiões, como na França, o rei procura apropriar-se da Igreja, tornando-a capacha de seus objetivos; eis o que se chamou de **galicanismo**.

Nos países em que a reforma protestante proliferou, isso não foi preciso, pois a própria teologia protestante favorecia a inatividade política da religião e a abertura de espaço para o domínio real, tanto que o historiador britânico Quentin Skinner (1996) mostrou como vários príncipes no século XVI promoveram a conversão religiosa ao protestantismo em seus principados, por acreditarem que dessa maneira não sofreriam

Galicanismo

Tratou-se de um movimento que concebia a independência da igreja católica francesa frente ao papa. Essa prática era importante para definir a superação do poder temporal dos países frente à Santa Sé romana.



Luís XIV

Foi o monarca europeu que teve o maior reinado da história da Europa (72 anos e 110 dias) e é tido como um dos principais símbolos do Estado absolutista. Ao *Rei Sol* é atribuída a frase “O Estado sou eu”, que, por mais que seja contestável, serve para evidenciar o tamanho do poder detido pela figura real nesse momento da história francesa.

mais a interferência do papa, tampouco da religião local, que passaria a lhe dever obediência política.

A resistência aristocrática

Com relação aos aristocratas, a história mostrou processos violentos e outros mais suaves para a superação da função dessa classe na ordem social. O rei **Luís XIV** (1638-1715), o *Rei Sol*, da França, construiu o imenso palácio de Versalhes, onde envolveu os nobres ao seu redor mediante o que chamaríamos hoje de entretenimento, distanciando-os de seu contato local com o povo. Isso permitiu que o próprio Estado justificasse sua legitimidade de ação nas localidades, sobretudo com a cobrança de impostos para sustentar uma burocracia que ocupou o vazio deixado pelo atrofiamiento da nobreza na sociedade.

Um caso particular foi o da Inglaterra, em que os aristocratas é que coagem o rei a agir de acordo com eles; daí que em 1215 surge o embrião das declarações de direito modernas, a Magna Carta. A Grande Carta das Liberdades da Inglaterra (Magna Carta) foi um documento imposto pelos barões feudais ao rei João Sem-Terra (1166-1216) para que ele proclamasse certas liberdades e não exercesse sua autoridade arbitrariamente, mas sempre respeitando os artigos da carta. A partir daí, o rei não é capaz de aplicar impostos escorchantes sobre a aristocracia, ao passo que esta mantém o exercício das suas funções sociais. Isso explica porque, mesmo hoje, a organização política inglesa é mais próxima da medieval, com maiores atribuições locais.

De modo geral, os conflitos internos do Estado moderno geram processos altamente caóticos e destrutivos, como foi o caso da Revolução Francesa, de 1789. Nesse evento marcante da história humana, o número de mortos até meados de 1793 (pouco mais de três anos após o marco inicial da Revolução, a queda da Bastilha, em 14 julho de 1789) já chegava a 500 mil, sem contar os mortos no primeiro genocídio da história moderna: Guerra da Vendeia (1793-1796), bem como o sangüinário período do Terror (1793-1794) e as guerras napoleônicas (1803-1815) (GODECHOT, 1989).

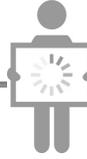
O mote revolucionário era em nome da liberdade, da igualdade e da fraternidade, mas de acordo com a ordem estatal, retirando-a do domínio real, e erigindo um regime republicano – o que transformou

completamente o sistema representativo. O *demos* (termo grego que significa *povo*) passa a ser representado, já que é considerado superior em número e gênero à nobreza e ao clero. Quem fez essa manobra e gerou a concepção de poder constituinte foi o abade de Sieyès (1748-1836), tendo sido esse um passo fundamental para a democracia moderna, já que permitiu com que o regime “do povo” fosse exercido legitimamente através de seus representantes na seguinte lógica: o poder está constituído no povo; esse, por sua vez, vota e elege seus representantes, que farão as leis constitucionais.

Eliminam-se dessa forma os demais estados (nobreza e o clero) que constituíam o poder. E a noção de poder constituinte representa um aprimoramento no discurso de que o poder vem do povo. Neste contexto é que aparece o embrião da democracia moderna. A razão de ser de um governo não era mais remetida ao conjunto plural da sociedade, como um corpo, em que, aliás, a cabeça era a Igreja. É como perguntarmos hoje: por que pagamos impostos à União, aos estados e aos municípios? A resposta moderna, até hoje, é a de que isso tudo serve ao interesse público, e o público é o povo, indistintamente, sem cor, raça, religião, como é o “cidadão”, o “indivíduo”.

A democracia moderna representa o resultado do liberalismo político. De modo geral o liberalismo é a apostasia contra a religião e a tradição medieval, pois significa a conquista do individualismo, do evolucionismo, do subjetivismo – que é introduzir a liberdade da inteligência, ao invés de se submeter a seu objeto.

O homem passa a dispor da verdade conforme sua vontade. Perde-se o senso comum, para que o pensamento do indivíduo se dilua na opinião pública – termo forte do ideal democrático. Filósofos modernos, como Rousseau, Kant, Hegel, foram responsáveis por apresentar a história como se estivesse fadada a encontrar-se com a democracia. Com eles incorporamos a ideia de que há uma rota histórica que leva as sociedades pelo caminho liberal e que edifica a ordem democrática, mas antes seria preciso concentrar o poder pelo Estado, como fizeram os reis absolutistas. Desse processo histórico, que gera balanços até hoje na prática política, retém-se que a dinâmica funciona do seguinte modo: por uma parte o Estado precisa enfatizar a ordem, a autoridade, a necessidade de imposição; e a outra dimensão é a que preconiza a liberdade, a autonomia dos indivíduos. É nessa tensão entre contribuir para a ordem e prover a sociedade de liberdade que, por exemplo, a polícia convive diariamente.



Sugestão de filme: *Ivan, o Terrível*

Rússia, 1944, preto e branco, 188 min. Direção: Sergei Eisenstein.



Figura 2.6: Cartaz do filme sobre Ivan IV, da Rússia (1530-1584).

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/File:Ivan_Groznyj_poster.jpg

Filme épico-histórico sobre o czar (imperador) Ivan IV, da Rússia. Retrata o momento de modernização do Estado russo no século XVI. Ivan derrotou a sociedade conservadora e implantou o Estado moderno de forma autocrática, passando de grande príncipe de Moscou para czar de todas as Rússias em 1547. E logrou esses feitos de modo bastante violento, tanto que, para superar as disputas que teve com os aristocratas, Ivan simplesmente executou-os por envenenamento – ação esta que foi repetida por Pedro, o Grande, que periodicamente fazia uma matança de aristocratas. Ivan também ampliou significativamente o território e o poder, ao derrotar os tártaros muçulmanos. O país torna-se um império multiétnico e multiconfessional sob um só soberano, que consagra a Rússia como a Terceira Roma.

O filme surgiu em um momento-chave de ascensão da União Soviética contra a Alemanha nazista, em 1944, já no ocaso da II Guerra Mundial. Ivan representa o heroísmo revolucionário. Sua extrema violência e terror enquanto autocrata são apresentados como etapas necessárias para colocar a Rússia na Era Moderna. Dentro desse contexto, não é estranho comparar Ivan, o Terrível, a Stalin.

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Não é difícil encontrarmos artigos em revistas, repórteres de jornal, colunistas e mesmo pesquisadores utilizando o termo “violência policial”. Essa expressão lhe parece sem sentido dentro da concepção de Estado moderno weberiana, em que o Estado detém o monopólio da violência legítima? Justifique.

Resposta comentada

A habitual remissão ao termo “violência policial”, dentro do paradigma do Estado moderno weberiano, em que o Estado detém o monopólio da violência legítima, poderia ser um contrassenso. “Poderia” porque dependeria de qual “violência legítima” estamos tratando. Uma violência, ainda que estatal, dentro dos marcos da noção weberiana, pode não ser legítima se infringir as próprias leis do governo. Por outro lado, pode-se dizer que sim; trata-se de um contrassenso falar em “violência policial” na concepção weberiana de Estado moderno, quando essa violência é legítima, acolhida pela lei. Porém, com a progressiva crítica democrática ao Estado moderno, a tal “violência policial” funciona como um termô-

metro para averiguar em que condições a instituição policial encontra-se diante da sociedade, se em situação de confronto ou não.

A democracia no Estado moderno

Por democracia, entende-se uma forma de exercício político que prima pela liberdade. Nela, o fundamento da sociedade política está no *demos*. O povo governa diretamente ou o faz através dos seus representantes, a ponto de a ordem política ser disposta de acordo com os desejos populares.

A democracia é um *regime* e um *comportamento político*. O que há de semelhante e diferente nesses dois aspectos? Tanto o regime como o comportamento político democráticos têm como pressuposto a liberdade contra as formas autoritárias de exercício de poder. Mas se por um lado os regimes são formas institucionalizadas em que há uma garantia legal para que as liberdades sejam efetivas, a ideia de comportamento democrático refere-se ao modo como culturalmente uma sociedade encara a prática democrática.

O regime surge com foco na ordem política, e o comportamento refere-se àquilo que está nas práticas cotidianas da sociedade. Por exemplo, o politólogo espanhol Juan Linz escreveu, na década de 1970, a respeito do regime autoritário no Brasil (lembre-se de que o Brasil passou por uma ditadura entre os anos de 1964 e 1984) e concluiu que aqui, para além de um regime autoritário, havia uma situação autoritária (apud SOUZA JUNIOR, 1978, p. 33). Ou seja, Linz queria mostrar que a cultura política brasileira não se tornaria democrática da noite para o dia. Não é mudando uma regra que as pessoas passariam a agir de acordo com ela. Isso nos leva a pensar que algo realmente necessário à democracia é o seu conteúdo valorativo, mais do que sua carga institucional. De pouco adianta o ideal jurídico democrático se culturalmente as pessoas não praticam esse ideal.

O fato é que a difusão do ideal democrático tornou-se uma espécie de obrigação pública; praticamente todas as instituições e discursos políticos voltam-se ao acolhimento da democracia. Não há um político em época de eleição que irá deliberadamente se apresentar como antedemocrático para ganhar votos. E torna-se cada vez mais comum adjeti-

varmos práticas e instituições coerentes com a liberdade política como “democrata”. Já existe até marca de sapato com esse nome!



Figura 2.7: Eugène Delacroix, *La liberté guidant le peuple* (1830). Tela que simboliza o ideal da liberdade, como no caso francês, relacionada à República (daí a figura da mulher), que guia o povo na frente de batalha.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Eug%C3%A8ne_Delacroix_-_La_libert%C3%A9_guidant_le_peuple.jpg



Democracia e liberalismo

O liberalismo, para a política, reflete uma determinada concepção de Estado, na qual este tem poderes e funções limitadas, em contraposição ao Estado absoluto e ao Estado social. A democracia se opõe às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. A ideia é a de que os indivíduos têm direitos que não dependem da instituição de um soberano.

Segundo Norberto Bobbio, “um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras” (1990, p. 7). Mesmo considerando que a doutrina do Estado liberal pressupõe a limitação

jurídica do poder estatal, para dar vazão à ação aos indivíduos, já que sem individualismo não há liberalismo, essa liberdade individual pode não aliar-se à liberdade política e social. Por isso a pergunta: Todo liberalismo é democrático? Não.

Uma ditadura pode ser liberal, no sentido de garantir algumas liberdades individuais e de mercado, como ocorreu no Chile com a ditadura militar (1973-1990) chefiada pelo general Pinochet. A democracia representa o desenvolvimento natural do Estado liberal não apenas quando se leva em conta o ideal igualitário, mas pelo lado da sua fórmula política com base na soberania popular (BOBBIO, 1990, p. 43).

O liberalismo para se democratizar requer uma série de atributos. Entre eles, a ampliação da representação política, garantia de direitos individuais e coletivos, estabelecimento e harmonia entre os poderes, tornar a liberdade de iniciativa e o trabalho fundamentos da ordem econômica nacional, extensão e definição dos direitos sociais, assegurar a descentralização e a autonomia dos estados e municípios (BARRETO, 1991, p. 21).

Ainda que estejamos tratando do Estado, do ponto de vista do indivíduo, do qual se põe o liberalismo, o Estado é concebido como um mal necessário; e “enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos” (BOBBIO, 1991, p. 21).

Um teórico ímpar nesse assunto é Benjamin Constant (1767-1830), que falava contra Rousseau, autor do Contrato Social. Rousseau era admirador apaixonado dos antigos e defendeu a democracia direta sustentando que, “a soberania não pode ser representada” (ROUSSEAU, 1997). Constant explicou a diferença entre liberdade dos Antigos e liberdade dos Modernos. A liberdade antiga é pública, como na Grécia Antiga, em que os cidadãos iam à pólis deliberar sobre as coisas públicas. A liberdade moderna é aquela do indivíduo, de negociar, transitar, publicar informações, etc., aquilo que corresponde à atuação do indivíduo na sociedade, sem o constrangimento do poder público.

Regimes políticos democráticos

A palavra democracia refere-se ao poder que tem como origem o povo, o cidadão, cada um e, simultaneamente, todos os membros de uma sociedade. Os regimes políticos democráticos modernos referem-se na verdade a: “regras institucionais da concorrência entre os candidatos que aspiram a exercer a autoridade política fazem os governantes responsáveis e sensíveis à preferência na distribuição política entre todos os cidadãos competentes” (KITSCHOLT, 2000, p. 845). Trata-se de um mecanismo de prática política de governo, em que, de algum modo, as implicações políticas estão sob as amarras de cada contestação eleitoral. Deste modo, quando falamos em democracia atualmente, nos referimos a palavras como eleições, representação política, participação, debates, troca de informações, deliberação, troca de governos, liberdades, direitos e deveres.



Marc Schlumpf

Figura 2.8: Processo eleitoral no cantão de Glarus, na Suíça.

Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ALandsgemeinde_Glarus%2C_2009.jpg

Na imagem acima, podemos ver o processo eleitoral que acontece no cantão de Glarus, na Suíça, e é a mais alta instância legislativa

da região. Trata-se de uma forma aberta em que todos os membros da comunidade participam e ocorre periodicamente em praça pública. A Suíça é um exemplo de democracia, dividida em cantões (regiões pequenas com amplas autonomias).

Mais informações (em inglês e alemão, respectivamente): <http://www.landsgemeinde.gl.ch/node/2>; <http://www.youtube.com/watch?v=4fQ508yctjU>.

Paradigma

É um exemplo que serve como padrão, modelo.

Vicissitude

É a sucessão de mudanças ou alternâncias. No sentido empregado na frase, significa instabilidade que conduz à imprevisibilidade, a algo contrário, ao insucesso.

Como a democracia tornou-se o **paradigma** da política contemporânea, o tema é bastante fértil e vasto em literatura. Portanto, selecionamos apenas alguns aspectos mais contemporâneos do assunto:

- (i) a democracia enquanto regime político possível: a poliarquia;
- (ii) a democracia como paradigma e suas **vicissitudes**.

A democracia enquanto regime político possível – a poliarquia:

Quando se fala em democracia, é preciso diferenciar a noção grega antiga da moderna. Hoje é impossível realizar a democracia tal qual existente no tempo de Aristóteles, a não ser como ocorre em alguns cantões da Suíça, conforme vimos no boxe anterior.

A noção de poliarquia parte deste princípio, que a democracia formal é inalcançável. A palavra poliarquia refere-se a “vários poderes” e designa a democracia possível enquanto regime político, segundo o cientista político norte-americano Robert Dahl (1997). Quanto mais próximo do modelo teórico poliárquico, mais democrático é o regime político. O liame fundamental dessa proposta é o par oposição/participação. Significa que o fundamental na vida democrática de um país é a capacidade de mudança governamental, de transitoriedade dentro de uma ordem, sem que uma revolução tenha que ser provocada para que a situação se torne oposição, e assim continuamente.

Adam Przeworski (2010) assinala que a origem moderna da democracia surge pela via negativa, para conter o poder do monarca absoluto, ao invés de ter sido concebida para a participação popular diretamente. Apesar de a narrativa romântica da democracia apresentar a tendência

participativa pela vontade geral de Rousseau, a sua origem está muito mais na contenção do poder, e muito menos como concessão de poder político ao povo. Tanto que, entre os filósofos franceses do século XVII, como Diderot – que foram importantíssimos como base para as revoluções democráticas, como a francesa de 1789 –, a democracia não era associada à ideia de liberdade, pelo contrário, a democracia era percebida como um empecilho à liberdade.

Partidos, associações, uniões – a quinta essência dos corpos intermediários da democracia moderna – eram vistas como divisivas e inimigas do bem comum e da nação. O papel do povo, não apenas para Madison da Convenção, mas para vários dos revolucionários franceses e conservadores latino-americanos, era apenas eleger o governo, e não participar dele (PRZEWORSKI, 2010, p. 6).

Por isso que é mais realista compreender que democracia é uma forma de explicar a existência de várias oligarquias. Como se a sociedade fosse composta de vários pequenos poderes que buscam uma representação, um espaço dentro da sociedade política (governo).

Alguns pensadores, como Joseph Schumpeter, argumentam que oligarquias competitivas é o máximo que a democracia pode ser. Já Robert Dahl tem uma perspectiva positiva, de que, ao se desenvolver participação e oposição, é possível aproximar de modo mais concreto a poliarquia do ideal democrático. A seguir, uma tabela retirada do livro de Dahl, que aponta os requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas:

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências.	<ol style="list-style-type: none"> 1. liberdade de formar e unir organizações; 2. liberdade de expressão; 3. direito de voto; 4. elegibilidade para os cargos públicos; 5. direito de os líderes políticos competirem por apoio.
II. Expressar suas preferências para outros cidadãos e ao governo por ação individual ou coletiva.	<ol style="list-style-type: none"> 1. liberdade de formar e unir organizações; 2. liberdade de expressão; 3. direito de voto; 4. elegibilidade para os cargos públicos; 5. direito de os líderes políticos competirem por apoio; 6. diversas fontes de informação; 7. eleições livres e justas.

<p>III. Ter suas preferências consideradas igualmente pela conduta do governo, que não pode discriminar nem o conteúdo nem a fonte da preferência.</p>	<ol style="list-style-type: none">1. liberdade de formar e unir organizações;2. liberdade de expressão;3. direito de voto;4. elegibilidade para os cargos públicos;5. direito de os líderes políticos competirem por apoio;– direito de os líderes políticos competirem por votos;6. diversas fontes de informação;7. eleições livres e justas;8. instituições para fazer com que as políticas do governo dependam de eleições ou outras expressões de preferências.
--	--

Fonte: DAHL, 1997, p. 27.

Em resumo, a proposta de Robert Dahl é que o cumprimento desses requisitos, assim como a ampliação da contestação pública (liberalização) e a participação dos grupos sociais na política (inclusividade) pode levar à constituição de uma poliarquia mais próxima do ideal democrático original, e não apenas à constituição de uma oligarquia competitiva.

A democracia como paradigma e suas vicissitudes

É possível dizer que a configuração social observada por Tocqueville sobre os Estados Unidos no início do século XIX foi tida como uma antecipação das demandas futuras das sociedades ocidentais, a ponto de tornar-se a referência política e cultural global. Se, na maior parte do século XIX, a Inglaterra e a França foram os modelos políticos e culturais, os Estados Unidos passam a ser imitáveis já no final do século XIX e, sobretudo, ao longo do século XX, fica ainda mais evidente a “norte-americanização” do mundo, que tem como uma de suas maiores vertentes a exportação do modelo democrático.

O impacto da democracia na América não teria sido exclusivo sobre o viajante Alexis de Tocqueville no Novo Mundo, mas repassava o próprio discurso dos atores políticos norte-americanos, em que a sociedade democrática – que aliara racionalismo, religião cristã e conquista de direitos civis – seria o mais alto e último estágio de desenvolvimento da política. A democracia como regime político e social aliado às liberdades civis e políticas foi o principal argumento utilizado por vários países ocidentais contra o comunismo soviético.

No século XX, a democracia tornou-se fenômeno central no debate político; a qualificação de um bom governo foi relacionada ao nível democrá-

tico: quanto mais democrático o Estado e a sociedade, melhor. O número de países democráticos cresceu vertiginosamente após o colapso da União Soviética (1991) e da Alemanha Oriental (1990), as democracias dobraram de 1989 para 2000, e nessa década recente, passava da uma centena os países que adotavam o regime democrático (BOIX, 2006, p. 5). Esse é um dado que reflete a força do paradigma democrático em todo o mundo, tornando-se realidade institucional em uma porção predominante de países.

Em grande medida, o sucesso do regime democrático a partir do século XX se deu pelas promessas de solução de problemas alocadas nessa espécie de regime político. A democracia esteve ao redor das demandas, sonhos, impulsos, movimentos e revoluções na história moderna, como o quadro que arranja o plano acabado da construção pública, do bem-estar comum e da vida boa. Carles Boix (2006, p. 3) escreve que a democracia se apresenta como a saída para uma série de moléstias públicas, tais como pobreza, má governança, corrupção e até o terrorismo.

No entanto, as incapacidades da democracia para a solução dos problemas vão aparecendo gradativamente. Desse modo, pode-se entender até como um erro a concepção da democracia como solução dos dilemas políticos, pois, como um sistema de exercício de governo, a democracia requer mais do que tem a dar, e demanda condições para sua aplicação. Enquanto se apresenta diante da sociedade como uma maneira de criar consenso político, figura da maneira mais instável quanto à ordem política, porque aqueles mesmos elementos que a formam – autonomia do indivíduo, liberdades públicas, direitos civis, debates etc. – são os mesmos que servem para criticá-la, pois é a democracia quem cria a contrademocracia (ROSANVALLON, 2006). Ela mais cria **óbices** que soluções, já que a mais constituída das democracias sempre promoverá a dúvida, a instabilidade, a provocação à ordem.

Ocorre que, se bem trabalhados, esses “problemas” tornam-se aliados para superar os desafios permanentes da vida pública. Não há como evitar que a democracia seja uma tensão constante entre ordem e contraordem. Mas as aspas na palavra problema significam que essa tensão na vida democrática não representa ameaça ao regime; ao contrário, servem justamente como seu elemento constitutivo. A democracia cai no precipício quando já não restam as condições que a determinam, mas aparecer à beira dele é a sua condição normal.

Ao tratar de instituições políticas e democracia, Przeworski (2010, p. 15) apresenta um dilema em seu livro *Democracy and the limits of self-government*: se a ideia democrática surge com a concepção de auto-governo, em que os cidadãos adquirem a autonomia coletiva para reger

Óbice

aquilo que obsta, impede; empecilho, estorvo.

a ordem pública, então por que a realidade mostrou a necessidade de instituições representativas, em que no fundo os cidadãos não governam, mas são governados por instituições representativas?

As limitações para o exercício democrático tal qual estabelecido de modo romântico, como se todos participassem efetivamente, é que geram a esquizofrenia de acreditarmos que a democracia não se constitui. Esse não é o ponto; o critério de verificação da democracia é avaliar se os agentes estão aptos a manter o debate político, se este apresenta polos opostos e se as instituições representativas podem ser controladas, assim como aqueles que as operam. Portanto, a dinâmica da democracia sai do viés antropológico e passa para o trâmite institucional, de modo que a relação entre poder político democrático de uma sociedade e suas instituições aparece como uma balança em equilíbrio quando sociedade e instituições estão em comunicação, consenso, e dentro de regime constitucional estabelecido, sendo que primordialmente é a sociedade quem deve dar o tom à instituição, e não o oposto.

Essa noção de democracia como um norteamento para instituições políticas livres, dentro de uma ordem, só é capaz de ser gerada se a sociedade for capaz de alimentar esse movimento. Isso resume a subseção seguinte, sobre democracia enquanto comportamento.



Justin Ormont

Figura 2.9: Protesto em espaço público, uma das formas de expressão da democracia.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5c/2011_Wisconsin_Budget_Protests_1_JO.jpg

A democracia é tanto um ideal para a estrutura política e social quanto um instrumento para obtenção de legitimidade por parte do Estado. Em nome da busca por uma relação mais próxima entre governantes e governados, pela demanda e manutenção de liberdades e direitos, as principais preocupações da democracia contemporânea versam sobre múltiplas abordagens a respeito da *representação* política, da *participação* dos cidadãos na política bem como o controle que exercem sobre o governo e as instituições públicas e como é possível a democracia ser realizada de modo mais *deliberativo*, isto é, através de decisões tomadas mais diretamente pela população.

Democracia enquanto ideal e prática social

A democracia enquanto ideal político e social parte da máxima expressa pelo presidente dos Estados Unidos no século XIX, Abraham Lincoln: “Governo do povo, pelo povo, para o povo”. Essa consideração é originalmente atribuída a Aristóteles, enquanto Lincoln acrescentou o elemento “pelo povo”. O ideal fundamental da democracia é o governo mais próximo das vontades populares. Mas como já não havia a horizontalidade que existia na política grega – onde todo cidadão também era povo e ator político (sendo que eram bem poucos os cidadãos – a noção moderna de democracia refere-se a um governo que representa os ideais populares). Ao falar em “pelo povo”, Lincoln queria mostrar que seu governo teria esse objetivo.

De um lado, a democracia revela-se como um nome para designar o liberalismo político, ou seja, os procedimentos voltados à liberdade e ao pluralismo na nomeação de governos e na tomada de decisões políticas (NEMO, 200, p. 90). Paralelamente, refere-se ao exercício de direitos e liberdades por parte do povo, na medida em que o governo tenha como fim a realização dos direitos e liberdades fundamentais do indivíduo. Os direitos políticos, as liberdades públicas e os direitos econômicos e sociais resumem os critérios para determinar o funcionamento de um regime democrático.

Direitos políticos decorrem da sociedade política da qual uma pessoa faz parte, enquanto que as liberdades públicas, os direitos econômicos e sociais podem ser realizados em qualquer sociedade democrática. Um exemplo: se um brasileiro resolve emigrar para viver na Itália, os seus direitos fundamentais (liberdades públicas, direitos econômicos e sociais) devem ser respeitados enquanto a Itália for um país democráti-

co – pois são direitos relacionados à natureza humana –, contudo, mesmo nessa condição, o brasileiro não possui direitos políticos enquanto não se tornar cidadão italiano – pois os direitos políticos estão ligados à cidadania, ao pertencimento político a uma sociedade.

A democracia, como prática social, não é apenas um regime político voltado à integração entre sociedade civil e sociedade política por meio da promoção de direitos e liberdades. Mais do que isso, ela apresenta-se como uma prática social, nos costumes e hábitos da vida cotidiana. Em outras palavras, se as pessoas não são democráticas – não prezam por valores como liberdade, solidariedade, valorização do indivíduo, participação política, debates, busca por informações etc. –, torna-se difícil exigir governos democráticos.

Essa noção da democracia, que seria uma prática social, para além de uma forma de estruturar o poder, na medida em que pode ser encarada como a descrição das existências sociais dos entes coletivos, tornou-se célebre a partir da descrição que Alexis de Tocqueville (1805-1859) realizou a respeito da sociedade norte-americana no século XIX. Depois de ter viajado pelos Estados Unidos em 1830, Tocqueville escreve e publica *A democracia na América* (1835), e nessa obra ele faz a apresentação de uma nação cujo protagonismo político era mais social, e pouco estatal, ou seja, mostra como as comunidades faziam “política”, sem necessariamente vincular-se ao “político” (do Estado-nação).

Ao examinar a prática democrática nos Estados Unidos, o historiador francês faz uma observação das instituições da sociedade, tanto políticas como sociais, e conclui que os instrumentos fundamentais da democracia norte-americana não advêm da iniciativa governamental, mas sim da sociedade civil, através da religião, da família, das associações civis, dos valores morais, da participação nas decisões comunitárias, na circulação de jornais, na valorização do papel da mulher na sociedade.



Condições econômicas e democracia

Tanto institucionalmente quanto sob o ponto de vista cultural, a democracia requer requisitos, e vários deles compartilhados nas duas formas de observação.

Há uma série de razões que determinaram o desenvolvimento do regime democrático. A escola realista aponta que a democracia estável relaciona-se com o desenvolvimento econômico (BOIX, 2006, p. 6). Preliminarmente a condição básica da democracia é a igualdade de condições e acesso às deliberações políticas entre os cidadãos e, para isso, preleciona-se certo nível de igualdade econômica entre os cidadãos. Tal enquadramento é antigo na teoria democrática, como já havia escrito Rousseau no Contrato Social, de 1762, e mais propriamente no Discurso, de 1755, onde mostra que o *maior pecado da civilização é a desigualdade entre os homens, pois seria essa a origem de todos os males*.

Um dos desafios colocados na ciência política contemporânea é saber por que a democracia não gera mais igualdade econômica. Por outro lado, não seria ocasião de nos perguntarmos se não é a igualdade econômica quem deve promover a democracia. Decididamente, na medida em que há condições reais do exercício livre da política pela maior parte da população, a democracia pode existir como regime político, mas *enquanto a desigualdade impera, parece difícil não perceber a oligarquização travestida de democracia na maioria das sociedades políticas, como no caso brasileiro*.

Para Adam Przeworski, há limites na democracia diante da desigualdade econômica, mas não é ela quem irá resolver esse tipo de problema, e nem qualquer sistema político do mundo. Ainda assim, a democracia é considerada o melhor sistema possível, e depende mais da iniciativa dos cidadãos do que do interesse público daqueles que estão nos governos:

A democracia enfrenta limites diante da extensão da igualdade econômica alcançada, participação efetiva, agências perfeitas e liberdade. Mas nenhum sistema político, eu acredito, pode fazer isso melhor. Nenhum sistema político pode gerar e manter nas sociedades modernas um grau de equidade econômica que a maioria das pessoas nessas sociedades gostaria que fosse provido. Nenhum sistema político pode fazer cada participação política individualmente efetiva. Nenhum sistema político pode fazer de governos, perfeitos agentes dos cidadãos (2010, p. 16).

Atividade 2

Atende ao objetivo 2



Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/108710>

1. Na figura acima, há uma pichação na coluna de ferro: “*Democracy?*” (Democracia?). Alguém que protesta em nome da democracia em um espaço público, como em uma estação de metrô, talvez pretenda provocar a sociedade a agir democraticamente. A pergunta do protesto é se vivemos realmente em uma sociedade democrática. Explique por que a prática social democrática é tão importante para concebermos um regime democrático. Ou seja, por que não basta que um regime possua instituições políticas democráticas, se a sociedade não exerce culturalmente práticas democráticas?

2. George Orwell (1903–1950) foi um escritor britânico que atingiu sucesso internacional com livros como *Animal Farm* (A revolução dos bichos) e *1984*. Sua obra é marcada por uma forte crítica política e influenciou gerações de escritores e artistas em geral. Leia atentamente a passagem de um ensaio do escritor sobre a democracia na Grã-Bretanha no período da década de 1930. Responda: A conclusão de George Orwell é positiva a respeito da democracia? Faça seus argumentos.

A democracia britânica é menos uma fraude do que parece. Um observador estrangeiro observa apenas a imensa desigualdade de riquezas, o injusto sistema eleitoral, o controle da classe governante sobre a imprensa, a rádio e a educação, e conclui que democracia é simplesmente um nome polido para ditadura. Mas ignora a considerável concordância que infelizmente existe entre líderes e seus seguidores. Apesar de muitos odiarem admitir que, é quase certo que entre 1931 e 1940 o Governo Nacional Britânico representou a vontade das massas populares. Ele tolerou favelas, desemprego e assumiu uma política externa covarde. Sim, mas cumpriu com a opinião pública. Foi um período estagnante, e seus líderes naturais eram medíocres (ORWELL, 1966).

Resposta comentada

1. Não há uma resposta predefinida para essa questão. Você deve recuperar as lições tratadas sobre democracia nesta aula, em especial aquilo que foi tratado sobre a democracia como prática social. As instituições políticas só se voltam aos objetivos fundamentais da democracia – valorização da liberdade, dos direitos fundamentais, da pessoa humana –, se há práticas democráticas na cultura popular. Essa foi uma característica observada por Tocqueville nos Estados Unidos, no século XIX.

É ainda possível argumentar que o tom da pichação significa uma tentativa de provocar os cidadãos a reclamarem da democracia no país em que vivem. Através da reclamação quanto à falta de informações sobre as ações do governo em investimentos, sobre a falta de participação pública nas decisões, sobre a desigualdade no processo eleitoral, etc. As razões para se reclamar da democracia são múltiplas, porque a democracia é um regime que permite a multiplicidade, inclusive a contestação dela mesma.

2. O ponto de vista de George Orwell é o de um crítico da democracia, no sentido de que a mera vinculação de um governo com a vontade popular, através da opinião pública, não significa necessariamente boas ações e um bom governo. Orwell aponta que foi aquele mesmo governo democrático dos ingleses dos anos 1930 que permitiu “democraticamente”, sem questionamento e intervenções externas, a ascensão política na Europa de figuras como Hitler, que se tornou uma espécie de ditador na Alemanha. Segundo Orwell, o regime democrático da Grã-Bretanha nos anos 1930, além de tolerar grandes males sociais e contar com instituições não condizentes com um bom processo democrático institucional, em nome do povo exerceu uma política desastrosa.

Polícia e Estado moderno



Figura 2.10: Polícia inglesa em uma manifestação. Trata-se de uma situação exemplar de como a polícia atua na sociedade democrática de dois modos: na manutenção da ordem pública e, ao mesmo tempo, permitindo a liberdade de manifestação.

Fonte: <http://www.freeimages.com/photo/1344121>

A polícia é uma corporação que reúne órgãos destinados a fazer cumprir a lei, proteger o interesse público, assegurar a ordem, a moralidade e a segurança física e patrimonial da sociedade. Tanto o termo grego *politeia*, como o latino *politia*, dão a origem etimológica da palavra moderna “polícia”. O mundo antigo e medieval não conheceu a concepção de polícia que temos hoje. Para São Tomás de Aquino (1225-1274), a *politia ordinata* era aquele ordenamento global da vida terrena em que se conseguia superar o dualismo próprio do antigo mundo cristão entre a esfera religiosa e a mundana; para uma e outra concepção, o termo não designava o governo, mas, quando muito, a forma de governo, possuindo, por isso, um significado descritivo, estático, não um significado prescritivo, ativo (BOBBIO et al., 1998, p. 412).

Na Renascença italiana, e mais precisamente na França, o conceito de polícia tornou-se operativo, como um instrumento precioso nas mãos do príncipe, a fim de perseguir seus fins políticos ou para cumprimento de um dever de Estado – o que na monarquia absoluta significava o mesmo. Na Alemanha, o significado moderno de polícia também foi ganhando vez à medida que os reinos que formavam o Sacro Império Romano procuravam meios próprios de desenvolver as suas soberanias.

Essa simbiose do nome “polícia” com forma de governo, que era a concepção antiga e medieval, não foi mera coincidência. A polícia moderna sintetiza a ordem do Estado, concretiza a defesa do poder, a paz pública e a proteção do sistema legal. Com o advento do liberalismo é que passa a ser também o instrumento de proteção das liberdades fundamentais dentro de um estado de direito, como o direito de ir e vir, de se expressar, de não ser coagido por suas opiniões, etc. O problema é que ainda convivemos com essa dualidade, entre a polícia que serve de braço armado do “príncipe” e a polícia feita à luz do olhar liberal, que serve aos anseios do indivíduo segundo as leis constitucionais.

A seguir, analisaremos dois modelos de polícia, o britânico e o francês, e a relação entre polícia e democracia.

Dois modelos de polícia: o britânico e o francês

A concepção de Estado moderno edificou a polícia como uma organização burocrática e permanente, separada de outras funções (militares, administrativas, judiciais etc.) (SILVA, 2011, p. 35). No bojo da formação dos Estados europeus, dois modelos de polícia são motivos de atenção.

Primeiro é o francês, que se expandiu no período das invasões napoleônicas (1803-1815), e congrega atividades que se baseiam no controle e vigilância dos indivíduos em nome da segurança nacional. O segundo modelo é o da concepção liberal inglesa, que é primeiramente local e visa a atender a comunidade em sua preocupação com a segurança e as liberdades individuais. Apesar de muitas origens comuns, a polícia britânica é que ficou marcada como uma expressão da comunidade, em oposição ao modelo francês que derivava do poder real.

Provavelmente, o país mais policiado do século XX foi a Rússia, seja antes ou depois da Revolução de 1917. O termo polícia entrou na legislação russa no reinado do czar Pedro, o Grande (1672-1725), quando foi formada a administração de polícia de São Petersburgo em 1718. Esse tipo de polícia não era uma força separada, não tinha relação com o formato contemporâneo em vigor no sistema europeu, americano e brasileiro. O importante é que a grande fonte para essa polícia russa era a França do rei Luís XIV (1638-1715). Foi o chamado “Rei Sol” quem ordenou a fundação da polícia de Paris, por volta de 1666, e estabeleceu o posto de tenente-geral da polícia de Paris, que era responsável por uma variedade de tarefas administrativas e judiciárias, incluindo controle de preços, pesos e medidas; inspeção de mercados; apreensão de criminosos; monitoramento dos suspeitos de traição ao rei.

Durante a Revolução Francesa (1789-1799), uma guarda nacional foi montada para manter a segurança interna e externa. E ao longo das Guerras Napoleônicas, no início do século XIX, muitos países que orbitavam sob a influência da França, como a Espanha, adotaram unidades de polícia semelhantes.

A proposta de uma polícia centralizada e dedicada a operações de inteligência adveio do trabalho de Joseph Fouché (1759-1820), que foi nomeado por Napoleão I ao cargo de ministro geral de polícia da França. As inovações administrativas de Fouché incluem a organização dos departamentos de polícia proporcionais à população das várias unidades urbanas (KURIAN, 2007, p. 3).

Grosso modo, o modelo francês expressa um corpo organizado para a proteção da nação contra potenciais sublevações. No modelo britânico, o profissional encarrega-se de conhecimentos e técnicas para descobrir e prender criminosos em defesa da sociedade, como acontece com os “tiras” norte-americanos, os *bobbies*, os *Sherlock Holmes* contemporâneos (SILVA, 2011, p. 35-36).



Sherlock Holmes é um personagem de ficção da literatura britânica criado pelo médico e escritor Sir Arthur Conan Doyle. Holmes é um investigador do final do século XIX e início do século XX, que aparece pela primeira vez no romance *Um estudo em vermelho*, editado e publicado originalmente pela revista *Beeton's Christmas Annual*, em novembro de 1887. Sherlock Holmes ficou famoso por utilizar, na resolução dos seus mistérios, o método científico e a lógica dedutiva.

Sherlock Holmes ainda hoje é um dos mais atraentes personagens dos romances policiais. Carismático e astuto, fez do método científico e da lógica dedutiva suas melhores armas. Sua habilidade para desvendar crimes aparentemente insolúveis transformou seu nome em sinônimo de detetive.



Sidney Paget

Figura 2.11: Sherlock Holmes, com seu cachimbo, e Dr. Watson, o mais famoso coadjuvante de suas histórias.

Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3APaget_holmes.png

Com efeito, as noções de limite da autoridade, controle local e fragmentação são tributárias do modelo britânico. Neste caso, a polícia tradicionalmente reflete as necessidades da comunidade por segurança e os interesses da elite real em manter a ordem e a coleta de taxas.

No século XVII, o sistema de policiamento tradicionalmente adotado na Inglaterra já não atendia as necessidades da época. Notáveis membros de instituições policiais procuravam pressionar o Parlamento para reformar a polícia. No entanto, alguns políticos temiam esse avanço do poder policial, pois geraria mais poder para o monarca (TERRIL, 2009, p. 15). O curioso é que o modelo para essa reforma era justamente o sistema de polícia da França do Antigo Regime (não o moderno, pós-Revolução de 1789, e que, com Napoleão, tornou-se ainda mais centralizado e próximo da autoridade política).

O resultado dessa pressão por reforma no modelo de polícia foi a instituição da London Metropolitan Police, a polícia da cidade de Londres, em 1829, que se tornou o modelo de polícia moderna. Estruturada militarmente, os policiais dessa polícia passaram a ser chamados de *bobbies*, e tinham como missão prevenir o crime, dentro de uma estratégia de patrulha preventiva. O termo *polícia* era evitado na Inglaterra até o século XIX, por sua conotação com regimes absolutistas da Europa continental. A entrada do termo na Inglaterra veio pela França, quando na Era Napoleônica a palavra se difundiu e espalhou-se por todo o mundo.

A partir de 1856, foi requerido que todas as cidades inglesas tivessem uma força policial local, como um organismo estável, eficiente, controlado pelo governo, tal qual Londres. A eficiência da polícia era medida pela ausência de crime. Desse modo, o modelo de polícia municipal consagrou-se e é empregado até hoje nos países anglo-saxões.

Polícia e democracia

Dentro da agenda da segurança pública no Brasil e no mundo está o tema dos modelos de polícia, para o encontro com as demandas democráticas. Diante do aumento no número de crimes, o modelo tradicional, que enxerga apenas na força a única saída para superar um clima de insegurança, parece entrar em curto-circuito com o panorama democrático.

Direitos individuais, dignidade da pessoa humana, livre expressão, informações abertas e acessíveis, ênfase na sociedade civil, etc. são pressupostos que permeiam a democracia contemporânea. Portanto, as discussões sobre o papel da polícia nesse sentido referem-se a uma tentativa de aproximação – e menos de confrontação – com movimentos sociais, entidades não governamentais, organismos intermediários (como igrejas, associações de moradores etc.) e a sociedade civil como um todo.

Segundo Gary Marx (1995), todas as sociedades industriais usam a polícia para controlar o crime e contribuir para a ordem pública, mas as condições sob as quais a polícia opera são diferentes, entre uma democracia e uma não democracia. Pode parecer irônico, explica Gary Marx (1995), mas a polícia é um dos principais suportes e, ao mesmo tempo, a maior ameaça da sociedade democrática. De fato, trata-se da instituição que está na linha de frente de mobilizações, nas ruas, nas repartições públicas, no contato com as mais diversas autoridades.



Stephen Eastop

Figura 2.12: Harmonia entre polícia e cidadania. “Quando a polícia opera sob as regras da lei, ela deve proteger a democracia, dando seu exemplo de respeito à lei e suprimindo o crime. Polícia é um ator moral, assim como um ator legal” (MARX, 1995).

Fonte: <http://www.freeimages.com/photo/826655>

A polícia democrática define-se por seus meios e por seus fins. O conteúdo da ação da polícia deve estar de acordo com os procedimentos democráticos, o que envolve a dignidade da pessoa humana, e ideias associadas à cidadania, assim como a concepção sobre os limites do poder estatal ante a liberdade individual e o direito público de contestação do poder.

De certa maneira, a polícia democrática é a polícia neutra. Por exemplo, no caso de uma disputa de trabalhadores por melhores condições de trabalho, se a mobilização é pacífica, a polícia não deve tomar nenhum dos lados, apenas proteger o patrimônio, tanto quanto a integridade física dos manifestantes.

O efeito de uma ação equivocada da polícia nesses casos pode desencadear uma comoção pública imensa, como aconteceu em agosto de 2014 nos Estados Unidos, quando um policial de Ferguson, no estado do Missouri, atirou em um jovem negro. O policial disse que foi em legítima defesa, a comunidade negra da cidade, e até do país, saiu em protestos contra a polícia e quer a acusação do policial, cuja identidade foi mantida em sigilo por questões de segurança.



Figura 2.13: O caso de Ferguson causou grande comoção popular, evidenciando os problemas raciais norte-americanos. Acima, podemos ver as duas principais reações causadas pela morte do jovem: protestos pacíficos e protestos violentos.

Fontes: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/ab/Ferguson_Day_6%2C_Picture_13.png; http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/76/Ferguson_Day_6%2C_Picture_44.png

O fato é que, nesse caso, mesmo que o policial tivesse agido corretamente, a polícia funcionou como um bode expiatório das demandas da comunidade negra, pobre e que sofre com a crise econômica nos Estados Unidos.

De certo modo, esse caso revela um distanciamento entre aquela comunidade e a instituição policial. Por isso é que não há um modelo pronto para que se possa aplicar e formar uma polícia democrática, mas é condição necessária a avaliação quanto à relação entre os governos e a sociedade, em que medida esse diálogo possibilita que as instituições originalmente estatais possam se transformar em instrumentos sociais para a ordem e a liberdade pública, e não meramente estatal.



Polícia e sociedade de risco

A sociedade de risco é a sociedade da desconfiança. A ciência, a economia e a sociologia são fatores que mostram como as pessoas deixaram de ver com otimismo as promessas tecnológicas, algo que acontece desde a década de 1960. Essa é a era da catástrofe e da incerteza, em que a indústria moderna e a tecnologia tendem a estar mais ligadas ao risco do que ao progresso (ROSANVALLON, 2006, p. 23). Essa condição da sociedade impõe ambiguidades àquilo que era mais certo, como o trabalho do cientista, que, apesar de ainda gozar de respeito e aceitação, apenas não deixa de sê-lo porque o cidadão não saberia medir os assuntos relevantes sem a ajuda de algum especialista. Agora, se a atividade científica é posta em xeque, que dirá as demais!

Pierre Rosanvallon também usa a expressão emprestada de Michal Walzer, “sociedade do estranhamento” para explicar a esquizofrenia de desconfiança que assola a vida moderna. Um dado curioso é que o Brasil insere-se profundamente nessa crise. Rosanvallon (2006, p. 25) aponta que o país é um dos *tops* em termos de desconfiança política, bem como o país em que os índices de confiança interpessoal são os menores (apenas 2,8 % dos brasileiros concordam com a expressão “você pode confiar na maioria das pessoas”, comparando com 66,5 % na Dinamarca; embora na França chegue apenas aos 22,2 %).

O fato é que o progresso da técnica e da ciência trouxeram novas ferramentas de desconfiança. E certamente esse fenômeno impacta na segurança pública. Talvez um dos efeitos mais evidentes disso que podemos perceber no cotidiano é o aumento do uso das câmeras de vigilância, ou o uso do celular com câmera.

Ericson e Haggerty (1997, p. 20-21) tomam essa discussão para explicar como a mídia promoveu o policial como um lutador contra o crime, que penetra diariamente nas vidas privadas. Se-

gundo os pesquisadores, esse efeito midiático da “cultura policial” convenceu os próprios policiais de que eles encarnam uma heroicidade especial. O problema é que isso acabou gerando e enfatizando a polícia como uma instituição autocentrada.



O progresso científico trouxe novos agentes para o meio da segurança pública, sendo que um dos principais é a monitoração por meio de câmeras de segurança. A simples presença de uma câmera já traz uma sensação de segurança e, com base nessa sensação, é possível perceber um curioso mercado crescendo: o das câmeras falsas.

Olhe esse trecho da descrição do produto que está no site do Walmart:

As câmeras de segurança oferecem diversos recursos para proteger seu lar ou sua empresa de acordo com necessidades específicas [...] Mas uma câmera falsa também pode ser uma grande aliada em sua segurança! Ela não filma nem grava, mas tem como objetivo dar a sensação de que aquele espaço está sendo monitorado [...] Aproveite agora mesmo e confira a Câmera Falsa de Monitoramento com LED Vermelho.

Fonte: <http://www.walmart.com.br/produto/Casa-e-Seguranca/Camera-Falsa/Vetti/106976-Camera-Falsa-Monitoramento-c-Led-Vermelho---Vetti>



Figura 2.14

Fonte: <http://static.wmobjects.com.br/imgres/arquivos/ids/2500615-1000-1000/camera-falsa-de-monitoramento-com-led-vermelho-bivolt---vetti.jpg>

Chega a ser meio cômico, mas é interessante para percebermos a influência desses novos mecanismos no imaginário das pessoas, seja no do infrator que, eventualmente, pode vir a deixar de invadir uma residência monitorada por uma câmera de mentira, ou no do comprador, que aposta na possibilidade de ter seu patrimônio protegido por uma réplica.

Na sociedade de risco, policial não se refere apenas à repressão, punição, controle de comportamentos ilegais; também é algo que gira em torno do monitoramento. Não há população, indivíduo ou organização que escapem do monitoramento nesse sentido, e inclusive é possível afirmar que todos são considerados culpados até que o perfil do risco prove o contrário (ERICSON; HAGGERTY, 1997, p. 41-42).

Atividade 3

Atende ao objetivo 3

Em entrevista ao jornal *Extra*, de 10/02/2014, tratando das manifestações populares que tiveram como consequência a morte de um cinegrafista de TV, o professor Lenin Pires (do INEAC/UFF e também um dos professores do nosso curso de Segurança Pública CEDERJ/UFF) comentou que “o Estado necessita, urgentemente, criar um protocolo de ação das agências públicas nas manifestações”. Ele ainda fala que, “na falta desse protocolo, a polícia acaba também agindo de forma autoritária, permitindo com que grupos sem compromisso com a sociedade democrática justifiquem seus atos violentos como uma reação”.

Entrevista na íntegra: <http://extra.globo.com/noticias/rio/agressoes-merecem-respeito-diz-oab-11555514.html#ixzz2t6f8GdR0>.

A respeito do comentário do professor Lênin Pires, é possível afirmar que a proposta de um protocolo – um documento que trata do que se pode e do que não se pode fazer, entre sociedade civil e Poder Público –

apresenta uma saída para o dilema conflituoso entre Estado e sociedade no Brasil? Justifique.

Resposta comentada

Sim. A proposta vai justamente nesse sentido, de firmar um documento em que não apenas o Poder Público estatal delimite as regras, mas que também os fóruns de atuação da sociedade civil tenham condições de dissertar sobre suas demandas. A proposta não é clara se o protocolo é algo que seria feito previamente, antes de cada manifestação, ou se seria algo geral. De uma maneira ou de outra, a proposta vai ao encontro de uma tentativa de aproximação entre as forças de segurança pública e a sociedade, respeitando tanto a ideia de ordem, com um documento comum entre as partes, assim como a noção de liberdade, pois não impede que a manifestação aconteça.



Conclusão

As considerações finais desta aula estão resumidas no infográfico a seguir. Vamos tentar compreendê-lo à luz dos objetivos lançados inicialmente, de conhecer um pouco da democracia e da polícia no Estado moderno. Acontece que o horizonte de expectativas sobre a democracia contemporânea nos coloca a refletir sobre experiências que vão muito além do Estado, e que procurem uma relação entre Estado e sociedade com o fim de promover o bem público, dentro dos paradigmas da ordem e da liberdade.

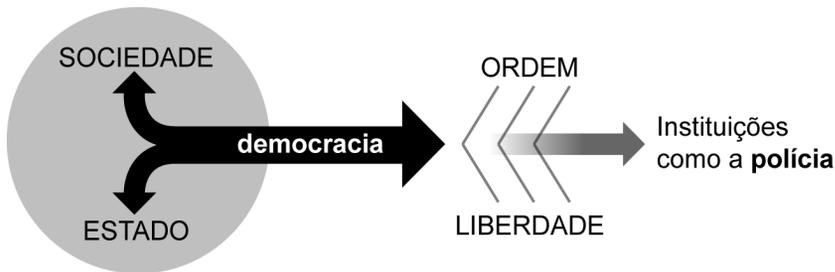


Figura 2.15: Polícia como um efeito da relação entre Estado e sociedade, assegurando a ordem e a liberdade.

O esquema representa uma proposta ideal de como a polícia pode ser concebida democraticamente, como um efeito da relação desenca-deada entre Estado e sociedade, através de princípios democráticos, as-segurando a ordem e a liberdade. Democracia aqui aparece como um norteador das práticas estatais e sociais, de modo que nessa mútua re-lação sejam capazes de terem como consequência instituições públicas mais democráticas. Não basta que apenas um regime seja democrático, resta que o comportamento também o seja.

A noção de uma polícia democrática refere-se a uma quebra de para-digma: de que a polícia é força exclusiva estatal, um aparato institucio-nal a serviço de quem estiver no poder, ou um organismo apenas local, sem centralidade. Diferente dessas duas abordagens, a proposta de uma polícia democrática é aquela em que a noção de democracia seja tanto algo institucionalizado quanto imerso nos costumes da sociedade, e que a instituição policial seja resultado dessa interação de acordo com as necessidades que perpassam, a ordem e a liberdade.

Uma das propostas no sentido da democratização da polícia é a da polícia comunitária, que iremos estudar ao longo deste curso. Trata-se de um modelo que quebra com o paradigma do profissionalismo – bu-rocruzado, técnico, de aplicação da lei. A polícia comunitária procura inserir a instituição policial na comunidade local, conhecendo a realida-de de cada bairro, cada rua, através de patrulhamento local, relação com associação de moradores. Trata-se de um meio de encorajar os policiais a se sentirem parte da realidade daquela comunidade, e dessa forma na-turalizar a descentralização institucional, segundo o viés do profissional da segurança pública, tanto quanto da sociedade.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Com a Proposta de Emenda Constitucional 51/2013, que trata da desmilitarização das polícias estaduais, bem como da unificação das atuais polícias militares e polícias civis, uma série de debates vêm sendo travados nos meios jornalísticos e acadêmicos. Em artigo do jornal *O Dia*, de 19/04/2014 (“Desmilitarização da PM”), o advogado criminalista Marcos Espínola escreveu o seguinte em determinada altura do seu texto:

A PM do Rio, por exemplo, é uma instituição com mais de 200 anos, marcados por vitórias na proteção ao cidadão e na manutenção da ordem pública. É verdade que, a partir da década de 80, coisas ruins aconteceram, mas, coincidência ou não, o foram justamente na chegada da democracia.

E concluiu assim:

Qualquer debate é louvável num Estado Democrático de Direito, mas isso deve ser feito de forma coerente. Caso contrário, o tema passa a ser, mais uma vez, um instrumento político em busca de holofotes sem que soluções eficazes sejam implantadas.

Fonte: <http://odia.ig.com.br/noticia/opiniaio/2014-04-19/marcos-espinola-desmilitarizacao-da-pm.html>

Entre o paradigma da ordem e da liberdade, para qual dos dois Marcos Espínola parece pender? Quando ele se refere à coerência no debate, parece-lhe que se trata da coerência quanto à ordem ou quanto à liberdade?

Resposta comentada

Os trechos do artigo enfatizam a concepção de ordem, e quando o autor trata da coerência também se refere à ordem. Pode-se argumentar que,

se levarmos essas afirmações ao limite, a democratização das instituições fica manca, sem o pressuposto da liberdade. Uma ênfase na ordem, sem dar conta do que consiste a liberdade, e nos mais variados ramos, inclusive sociais, pode ser interpretada apenas como uma permissibilidade para concentração de poder público estatal.

Resumo

Nesta aula, demos destaques aos seguintes pontos:

1. O Estado moderno é uma forma institucionalizada de concentração do poder, remontando ao contexto europeu entre os séculos XIII e XIX. Uma imagem que resume o Estado moderno é a teoria contratualista do Leviatã, proposta por Thomas Hobbes, pensador político inglês.
2. Tão importante quanto a organização dos Estados para a violência, é saber como essa pretensão de concentração de poder conseguiu enfrentar a pressão cultural da sociedade, representada pela Igreja. A religião era o enigma da política medieval. De certo modo, a modernização da política que edificou o Estado é um projeto liberal para que, primeiramente o rei, e paulatinamente toda a sociedade, pudesse se tornar autônoma frente à religião.
3. Paralelamente ao processo de secularização, algo central na formação do Estado moderno é o desenvolvimento dos instrumentos bélicos que o monarca encontra para edificar seu poder. Max Weber nos ensinou que o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima (WEBER, 2008, p. 46).
4. A democracia é um regime e um comportamento político. O que há de semelhante e diferente nesses dois aspectos? Tanto o regime como o comportamento político democrático têm como pressuposto a liberdade contra as formas autoritárias de exercício de poder.
5. O fato é que a difusão do ideal democrático tornou-se uma espécie de obrigação pública; praticamente todas as instituições e discursos políticos voltam-se ao acolhimento da democracia.

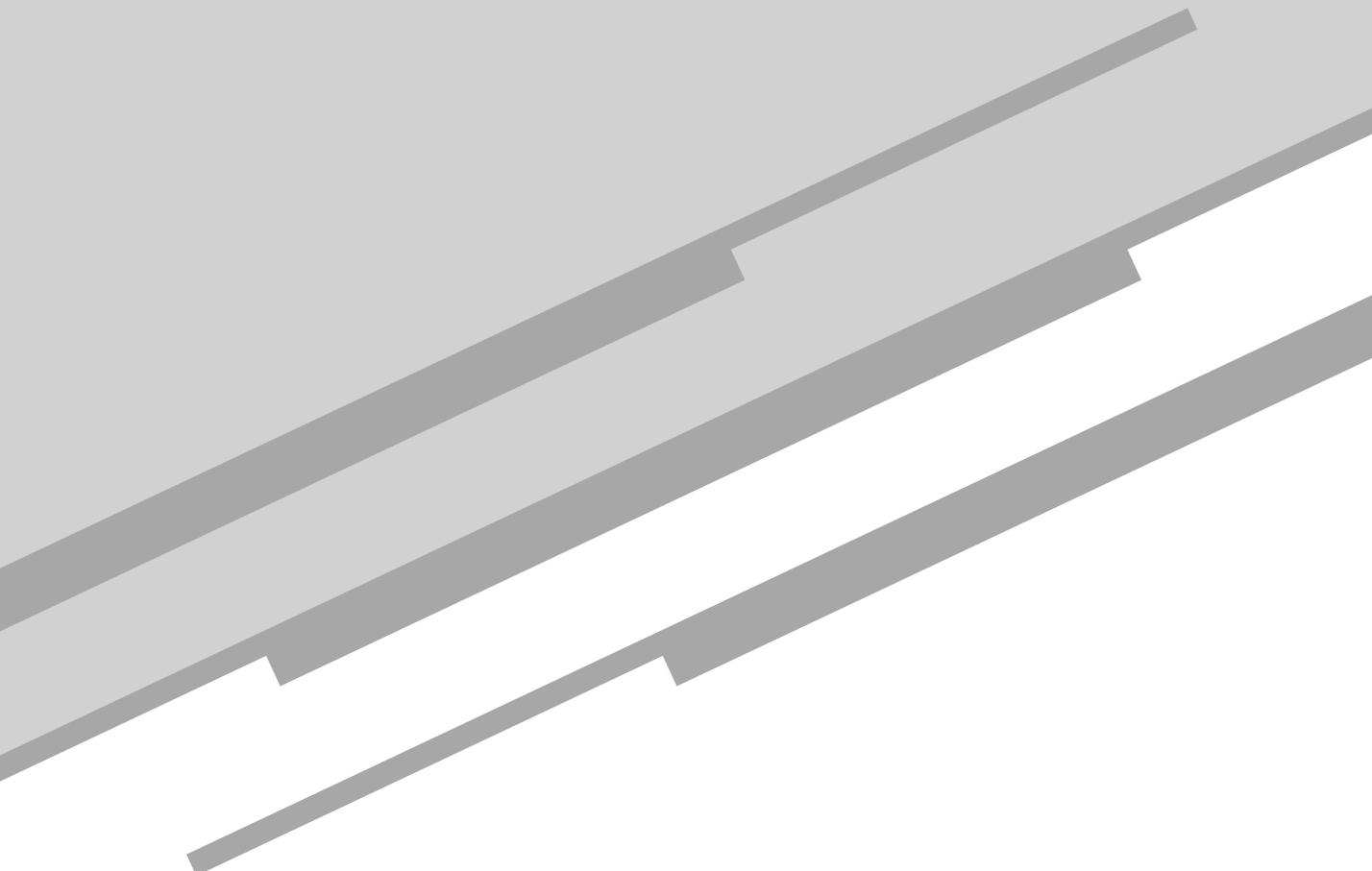
6. A democracia enquanto ideal político e social parte da máxima expressa pelo presidente dos Estados Unidos no século XIX, Abraham Lincoln: “Governo do povo, pelo povo, para o povo”.
7. A polícia é uma corporação que reúne órgãos destinados a fazer cumprir a lei, proteger o interesse público, assegurar a ordem, a moralidade e a segurança física e patrimonial da sociedade.
8. A polícia moderna sintetiza a ordem do Estado, concretiza a defesa do poder, a paz pública e a proteção do sistema legal. Com o advento do liberalismo é que passa a ser também o instrumento de proteção das liberdades fundamentais dentro de um estado de direito, como o direito de ir e vir, de se expressar, de não ser coagido por suas opiniões, etc..
9. Dentro da agenda da segurança pública no Brasil e no mundo, está o tema dos modelos de polícia, para o encontro com as demandas democráticas. Diante do aumento no número de crimes, o modelo tradicional, que enxerga apenas na força a única saída para superar um clima de insegurança, parece entrar em curto-circuito com o panorama democrático.
10. A polícia democrática define-se por seus meios e por seus fins. O conteúdo da ação da polícia deve estar de acordo com os procedimentos democráticos, o que envolve a dignidade da pessoa humana e as ideias associadas à cidadania.

Informações sobre a próxima aula

Na próxima aula, problematizaremos conceitos como os de diversidade e cidadania, a partir de discussões sobre a formação do Estado brasileiro, de Alcida Ramos, e da categoria “grupos éticos”, de Fredrik Barth. Além disso, buscaremos refletir sobre propostas locais para conquista de direitos, pensando na administração institucional de conflitos a partir da diversidade dos grupos sociais humanos. Por fim, a aula buscará pensar o lugar da hierarquia e da diversidade no Brasil atual, levando em conta a compreensão das diferenças entre respeito e consideração, segundo Luís Roberto Cardoso de Oliveira.

Aula 3

Cidadania em perspectiva comparada



*Luiza Aragon Ovale
Jorge da Silva*

Meta

Discutir cidadania como categoria de análise no contexto brasileiro. A partir da perspectiva da sociedade sobre a administração de seus conflitos, pensar na segurança pública para além da repressão, em prol de uma visão homogeneizante de nação.

Objetivos

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

1. diferenciar um problema social de um problema sociológico, para compreender o debate acadêmico sobre diversidade e cidadania;
2. discutir o lugar da cidadania e da diversidade dos grupos sociais para a administração institucional de conflitos, considerando a formação do Estado brasileiro apresentada por Alcida Ramos e a categoria grupos étnicos segundo Fredrik Barth;
3. pensar no lugar da hierarquia e da diversidade no Brasil atual a partir das diferenças consideradas significativas pelos atores envolvidos em disputas territoriais, tendo como base as noções de fronteiras étnicas segundo Barth e de etnocídio de acordo com Clastres.

Como lidar com a diversidade na sociedade brasileira?

Como a sociedade brasileira pode ser justa, a partir dos princípios em vigor no Estado Democrático de Direito? Como o Estado deve se relacionar com a população: através da ideia de grupos sociais ou de cidadãos individuais? Como lidar com o papel da segurança pública segundo esta perspectiva sobre a cidadania? É com bases nesses questionamentos que esta aula se propõe a refletir sobre a forma como se organizam grupos sociais que reivindicam direitos de cidadania a partir da chave da diversidade, levando em conta representações de diferentes perspectivas sobre segurança pública.

Cidadania e diversidade: a construção social da cidadania como um problema sociológico

Um dos grandes desafios para a construção do conhecimento na área de segurança pública que busque como referência um embasamento científico é separar analiticamente o que sentimos e acreditamos como cidadãos dos argumentos sociológicos que pretendemos desenvolver.

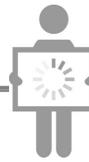
Não estamos falando da imposição de distância entre sujeito e objeto ou da isenção positivista conhecida nas ciências naturais, como já foi apresentado em outras disciplinas dedicadas a debates metodológicos. Como discutiremos mais adiante, o objetivo é exatamente o contrário. Trata-se da separação entre a antiga disciplina escolar **Educação Moral e Cívica** daquela que procuramos estabelecer hoje como Antropologia, num contexto em que nos deparamos com diferentes vozes que atribuem às qualidades da disciplina um papel importante na formação de uma sociedade democrática.

Uma distinção fundamental nesse contexto é aquela discutida pelo antropólogo francês Pierre Bourdieu entre problema social e problema sociológico (1974), que se aplica ao tema deste curso, por exemplo, com o seguinte questionamento: reivindicar os direitos de um quilombo é um exercício de cidadania? Responder a essa pergunta significa se envolver num problema social, não num problema sociológico. Esse tipo de questionamento é valorizado pelas ciências sociais, e suas perguntas são formuladas de forma diferente. Definir o que é ou não um exercício de cidadania depende de quem fala, do tempo em que fala e do lugar de onde fala.

Educação Moral e Cívica

Durante a ditadura militar, no ano de 1969, foi promulgado o Decreto-Lei 869, pelo qual Educação Moral e Cívica se tornaria uma disciplina obrigatória nas escolas, extinta apenas oito anos após o fim desse regime, em 1993.

Durante a ditadura militar, de 1964 a 1985, por exemplo, os militares consideravam um exercício de cidadania a denúncia de pessoas e grupos que questionavam esse regime de governo, com o objetivo de manter a ordem, garantindo terreno seguro para o progresso que reduziria o “atraso brasileiro”, quando comparado às potências europeias. Por outro lado, o sequestro de embaixadores estrangeiros era considerado um exercício de cidadania pelos jovens que questionavam o uso do autoritarismo e da técnica da violência para garantir a governabilidade.



Para saber mais sobre a técnica da violência na visão do Estado ditatorial, veja a obra de Francisco Campos, cuja teoria foi colocada em prática durante a ditadura Vargas. Sobre o “atraso brasileiro”, ver Tavares Bastos. O livro *O que é isso, companheiro?*, de Fernando Gabeira, adaptado para o cinema, encarna a visão oposta. O contraste é interessante para que o aluno pense na densidade de diferentes representações sobre o uso da tortura. Lembre-se sempre de que o relativismo extremo é um recurso analítico que deve ser usado com precisão em determinados momentos do processo de pesquisa, e por esse motivo, não serve para localizar o aluno em sua própria época nem guiar suas ações cotidianas.

Qual das duas perspectivas anteriormente apresentadas deve ser considerada um exercício de cidadania: a dos militares ou a dos jovens contrários ao governo? Colocada dessa forma, a pergunta se refere a um problema social, não a um problema sociológico. Como podemos definir, afinal, um problema sociológico? A formulação considerada adequada sofre mudanças constantes, já que uma característica das ciências sociais (que, inclusive, compartilhamos até hoje com as ciências naturais) é a certeza de que nossas verdades são temporárias e estão sujeitas a imprecisões e revisões drásticas trazidas por novos olhares. O valor de nossas conclusões atuais não está na permanência de nossas

verdades, mas sim, antes de tudo, na compreensão do lugar delas em nosso contexto.

Saber se reivindicar os direitos de um quilombo é um exercício de cidadania *para você* é apenas uma das formas de colocar a questão, o que pode ser útil para que *você* decida se deseja ser militante desse tipo de movimento social. Da mesma forma, pode optar, pessoalmente, pela defesa de direitos de pessoas que se sentem prejudicadas por essa política. Por outro lado, entender para quem uma determinada visão de mundo é considerada um exercício de cidadania, aqui, aparece como uma questão sociológica, na medida em que mapeamos cientificamente diversas ideias presentes num mesmo contexto social, aplicadas inclusive à descrição da mesma situação.

Podemos usar aqui o conhecido termo do antropólogo norte-americano Clifford Geertz, “descrição densa”, muito diferente da “descrição dos fatos como eles são”, considerada válida para as ciências naturais. Nosso objeto é outro, o que tem implicações metodológicas: toda descrição, em qualquer área das ciências sociais, é uma interpretação, porque o sujeito que descreve não pode fazer de si mesmo uma *tabula rasa*, esquecendo-se de toda a sua origem e sua visão de mundo.

Compreender diferentes culturas

Os estudos sobre diferentes sociedades e culturas nos levaram a perceber a profundidade com que nossas premissas culturais se encontram arraigadas em nossa compreensão e como é inútil acreditar que nos transformamos num membro de outra cultura, por mais que, diante da proximidade adquirida, possamos nos sentir assim. Quando o antropólogo Claude Lévi-Strauss, que pessoalmente alimentou um interesse profundo pela cultura japonesa, foi questionado sobre o lugar dessa cultura no mundo, respondeu que não seria capaz de fazê-lo, e sua justificativa é pertinente para nossa discussão:

A essas razões práticas somam-se outras, teóricas, que me fazem igualmente duvidar que eu possa responder à pergunta feita. Pois embora eu tivesse dedicado minha vida inteira ao estudo da cultura japonesa – o que não seria demais para falar dela com alguma competência –, como antropólogo eu ainda duvidaria que se possa objetivamente situar uma cultura, seja ela qual for, em sua relação com todas as outras. Para quem não nasceu nela, não foi educado nem instruído nela, um resíduo em que se encontra a essência mais íntima da cultura permanecerá para sempre

inacessível, mesmo se dominarmos a língua e todos os meios exteriores de abordá-la, pois *as culturas são, por natureza, incomensuráveis* (LÉVI-STRAUSS, 2012, p. 12, grifo nosso).

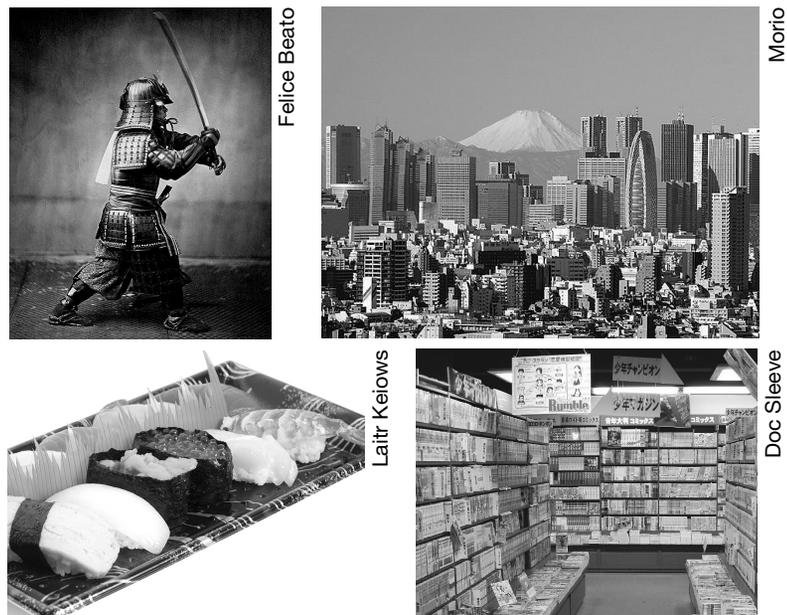


Figura 3.1: Samurais, *sushis* e histórias em quadrinhos (mangás) são algumas das marcas registradas da cultura japonesa divulgadas pela grande mídia.

Fontes: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ATypical_japanese_sushi_set.jpg; <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/62/MangaStoreJapan.jpg>; http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/7/7c/Samurai_with_sword.jpg/478px-Samurai_with_sword.jpg; http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/b/b2/Skyscrapers_of_Shinjuku_2009_January.jpg/800px-Skyscrapers_of_Shinjuku_2009_January.jpg

Mesmo que estejamos familiarizados com as referências da cultura japonesa mostradas na **Figura 3.1**, situar o seu lugar entre outras culturas, comparando-a através de referências universais de valor, acaba sendo um exercício de hierarquização e classificação, ou seja, um exercício inadequado de “objetividade”, realizado por um observador que, ele mesmo, sempre estará inserido em sua própria cultura.

Entendendo a cultura como objeto de estudo, que – por natureza do conceito e não por pertencer ao domínio da natureza e seguir suas regras – está tão envolvido em subjetividade, tão entranhado na psique de um outro, que se coloca para nós como uma pergunta a ser respondida sobre o que pode ser encontrado desses caminhos cognitivos no exterior social, observamos que não se trata aqui de equiparar as ciências sociais

às ciências naturais. Nossa descrição não tem como base a primazia da razão como um caminho correto, que deve ser compartilhado por todos os seres humanos, buscando evoluir pelo conjunto da sociedade para atingir um ideal de desenvolvimento social e cultural.



Para saber mais sobre o difusionismo e o evolucionismo social, veja os trabalhos de Sir Henry Maine, Lewis Morgan e a crítica a essas perspectivas no texto “As limitações do método comparativo”, de Franz Boas, disponível no livro *Antropologia cultural*. O método comparativo criticado ali é aquele aplicado no século XIX, que buscava classificar todas as culturas humanas através de uma hierarquia evolutiva única. Para que essa análise fosse possível, era necessário ter como base uma maneira ideal de pensar, ou seja, uma referência de qual seria a “melhor cultura”. Coincidentemente, em todas as partes do mundo, quando um povo coloca a questão nesses termos, a sua própria cultura sempre está no topo dessa classificação evolutiva. Essa complexa discussão sobre comparação, nesta aula, serve apenas para nos ajudar a entender a diferença entre um problema social e um problema sociológico, na medida em que questiona as nossas referências para formular perguntas analíticas, uma vez que seu desenvolvimento adequado poderia ocupar o conteúdo completo de uma disciplina.

Razão e religião

A Era das Luzes, ou Iluminismo, foi uma guinada no pensamento social europeu que desvinculou a religião da ciência, sendo parte do movimento social, cultural e político que marcou a queda do Antigo Regime e a ascensão da burguesia ao poder, num recém-formado Estado laico.



Sobre o Iluminismo, consulte a obra de Eric Hobsbawm, um historiador do século XX, adepto dessa influência teórica que se originou no século XVIII. Leia, no *link* a seguir, um texto sobre o mesmo autor que menciona essa tendência no seu trabalho:

O conjunto da obra de Hobsbawm, inscrito na tradição do Iluminismo, do Liberalismo e do Marxismo do século XIX e de boa parte do século XX – é o que chamamos uma *Stufentheorie*, uma teoria de “degraus” ou estágios” (TEIXEIRA, 2012).

Link para o texto: <http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Eric-Hobsbawm--uma-obra-insuperavel/26795>.

No momento do Iluminismo, a razão foi, para o Ocidente, separada da religião, o que permitiu o avanço das ciências naturais, seguidas das ciências biológicas e, por fim, das sociais. É nesta última que podemos inserir os estudos sobre segurança pública, em que se fundamenta o Tecnólogo em Segurança Pública. A formação de um Estado brasileiro e a constituição de agentes repressores não garante que a segurança pública possa se atualizar. Partindo dessa premissa, pensamos sobre o tecnólogo nesta aula como um espaço de discussão da cidadania como categoria analítica nas ciências sociais, que contribua para formar agentes e políticas da área.

Assim, tomando uma contribuição do Iluminismo à área de segurança pública, podemos pensar que conceber um conhecimento sobre moral e ética desvinculado do pensamento religioso não significa apenas oferecer outros dogmas, mas questionar a própria maneira como a religião transmite e constrói conhecimento sobre o mundo. Formular uma pergunta sociológica, portanto, atribui às moralidades de cada grupo significados datados, vinculados a grupos com visões próprias e distintas dos outros, relativizando, dessa forma, verdades religiosas. Não é, portanto, um conhecimento em competição, como o religioso: para

um dogma religioso ser uma verdade, nenhum outro pode ter o mesmo estatuto, e por esse motivo o outro é sempre profano, em contraste com a verdade sagrada da religião.



Sobre a separação entre o sagrado e o profano, veja o pequeno livro *Sobre o sacrifício*, de Marcel Mauss e Henri Hubert, ou o *Esboço de uma teoria geral da magia*, de Marcel Mauss.

Para uma leitura moderna desses autores, é preciso ter em mente que a escola sociológica francesa da virada do século XX estava preocupada com generalizações. No seu empenho em demonstrar que todos os seres humanos eram dotados de um dispositivo cognitivo cultural igualmente complexo, ou seja, que não havia hierarquia entre culturas, os franceses buscavam formular teorias gerais sobre como essa complexidade poderia se manifestar, devendo haver limites biológicos mapeáveis dessa diversidade humana. Para isso, valiam-se de etnografias sobre os contextos sociais mais distintos e buscavam produzir essas comparações teóricas. Futuramente, nessa escola nasceria o famoso estruturalismo de Lévi-Strauss, que segue os mesmos objetivos. Essas comparações, é importante notar, já são diferentes daquelas feitas no século XIX: não estão buscando tipificar e classificar estágios evolutivos. Para essa escola, não há estágios; há diversidade equivalente em complexidade.

A proposta de Marcel Mauss, assim, é de coexistência das diferenças, não da destruição delas. O Direito, nesse sentido, apresenta um caráter dogmático semelhante àquele que atribuímos ao Iluminismo. As leis representam alguns dogmas legitimados de uma época, ensinados tecnicamente e aplicados de forma a reproduzir verdades consagradas – não questioná-las, como faz a Antropologia (LIMA; BAPTISTA, 2013).

Assim, discutimos nesta primeira parte sobre o que significa refletir sobre cidadania como categoria sociológica, apresentando uma introdução sobre a importância da racionalidade para o conhecimento científico, bem como sobre a diversidade das sociedades humanas. Diante disso, vamos agora nos debruçar sobre o debate brasileiro de cidadania, retomando a pergunta proposta no início da aula: reivindicar os direitos de um quilombo é um exercício de cidadania?

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Como diferenciar um problema social de um problema sociológico nos ajuda a compreender o debate acadêmico sobre diversidade e cidadania?

Resposta comentada

Pensar em diversidade e cidadania como um problema sociológico é importante para se desvincular de uma abordagem dogmática do conhecimento e se valer dos instrumentos conceituais das Ciências Sociais na sua análise. Isso significa que cidadania e diversidade, enquanto categorias sociológicas, estão embasadas por um arcabouço conceitual e epistemológico que as insere dentro de um campo de conhecimento científico. Por esse motivo, é importante conhecer a fundo as pesquisas que se dedicam a refletir sociologicamente, valendo-se dessas categorias de análise para entender as diferenças entre o senso comum e a análise antropológica.

Diversidade nas arenas públicas: uma abordagem empírica de fronteiras étnicas no contexto brasileiro



Figura 3.2: Praia de Itaipu e, abaixo, a região oceânica de Niterói.

Fontes: http://jie.itaipu.gov.br/jie/files/files2009/image/20110418/Itaipu_praia.jpg; http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/63/Regi%C3%A3o_Oceanica_Niter%C3%B3i.JPG

Uma referência interessante para pensar em termos mais amplos no conceito de fronteiras étnicas e cidadania, objetivo desta aula, é o caso recente da aprovação da Reserva Extrativista (Resex) Marinha de Itaipu, no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro. Desde a década de 1970, a região oceânica de Niterói começou a ser valorizada por grupos com alto poder aquisitivo. Isso culminou na sua transformação num conjunto de bairros com grande número de moradores com elevado poder econômico, o que, conseqüentemente, em nossa sociedade, também significa poder político relativamente alto em comparação a grupos menos privilegiados economicamente.



As Resex são Reservas Extrativistas, entendidas nesta aula a partir de um conjunto de normas e ações que caracterizam uma política pública. Com isso, pensar em regras legalmente definidas (o que é Resex, segundo a legislação) não resume o que é necessário para pensar analiticamente nelas: nosso entendimento combina (1) o que está escrito na norma legal, (2) como ela é usada na prática e (3) o que a sociedade entende dessa política pública.

Este último ponto envolve diversas interpretações, vindas de atores diferentes cujo envolvimento na elaboração e aplicação dessa política pública, em cada caso específico, está atrelada um ponto de vista diferente. Essas interpretações são importantes na análise sociológica e, no caso de Itaipu, permitem ao antropólogo conhecer a conjugação de uma relação espacial disputada entre os envolvidos com um saber naturalístico dos pescadores locais, como determinantes para a aplicação dessa política (LOBÃO, 2006).

Em estudos indigenistas – bem como naqueles que abordam populações negras rurais que vêm reivindicar direitos por meio da categoria jurídica quilombo (referente não a indivíduos, mas a grupos sociais) –, percebemos que lugares entendidos por colonizadores como “vazios” na verdade se encontravam há muito tempo ocupados por esses grupos (RAMOS, 2004).

Havia, em Itaipu, muitas décadas antes da manifestação de interesse pelo mercado imobiliário, moradores que tiravam sua renda e sustento da pesca artesanal. Essas pessoas passaram a conviver com outros usos dos espaços marítimo e terrestre e foram, desde o surgimento desses novos interesses, sistematicamente perseguidos e coagidos a abandonar suas residências. A partir de 1975, uma explicitação desses conflitos começou a tomar forma, o que culminou, no ano de 2013, na aprovação de uma Reserva Extrativista Marinha para esse grupo, que assume publicamente uma identidade como uma população tradicional de pescadores

artesanais, enquadrados no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse mesmo artigo regulamenta, na Constituição Federal de 1988, a identificação de terras e grupos indígenas e quilombolas.



Veja a reportagem que noticia a aprovação da Resex no *link*: <http://www.ofluminense.com.br/editorias/cidades/criada-reserva-extrativista-de-itaipu>.

Para saber mais, veja a dissertação de mestrado do professor Roberto Kant de Lima, *Pescadores de Itaipu*, e o trabalho do professor Ronaldo Lobão, *Cosmologias políticas do neocolonialismo*, publicados pela Eduff.

Por que é importante discutir o caso de Itaipu? Trata-se de mais uma oportunidade de pensar em fronteiras étnicas como demarcações políticas de conflitos, gerados na convivência entre pessoas que se percebem em termos de alteridade, ou seja, que percebem diferenças por meio das quais se torna difícil conciliar suas próprias concepções de uso do espaço, de ocupação e de convivência. A convivência é pensada aqui como parte da construção social de um grupo, de nossos hábitos e horizontes de expectativas sobre o cotidiano. Em outras palavras, a partir de *quem vemos*, de *como os concebemos* e de *como interagimos* com esses outros em nosso cotidiano, construímos nossas representações sobre nós mesmos (GOFFMAN, 1959).

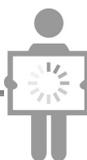
No caso específico da região oceânica de Niterói, que não pode ser generalizado para pensar em todas as situações de coexistência de interesses diferentes, a presença dos antigos e novos moradores no mesmo espaço explicita o valor social das moradias desses grupos com maior poder aquisitivo. Mais do que isso, essa convivência faz parte da construção do *status* desses novos moradores, e é percebida de forma negativa.



Figura 3.3: Pesca artesanal é uma prática que corre risco de extinção diante da disputa com embarcações maiores e predatórias.

Fonte: <http://www.sepaq.pa.gov.br/files/u1/artesanal.jpg>

Trata-se aqui de representações sobre esses antigos moradores, marcando-os como pessoas que não pertencem à nova ordem estabelecida, são símbolos de “atraso” e devem deixar de morar naquele bairro para dar lugar a outros, quais sejam, moradores e práticas que representem progresso. É importante perceber o cunho evolucionista dessa visão de progresso e como ela está intimamente vinculada a uma lógica de exploração capitalista, maximizadora de lucros e beneficiadora de uma ordem econômica em que os contratos sobre direitos humanos em termos universais são relativizados. Sob essa ótica, apenas os moradores que são capazes de explorar esse território de uma forma específica, progressista, são beneficiários de direitos; os pescadores artesanais não se enquadram nesse perfil.



Para saber mais sobre o modelo de progresso ocorrido em Itaipu, estude o urbanismo de Pereira Passos e a campanha desenvolvimentista “50 anos em 5”, de Juscelino Kubitschek. O artigo de Rafael Soares Gonçalves intitulado “A política, o direito e as favelas: um breve olhar histórico” retrata a precariedade do direito à moradia. Ainda, o livro *Quando a rua vira casa* (VOGEL *et al.*) retrata as remoções do Catumbi, bairro da cidade do Rio de Janeiro, para a construção da via Lilás. Na próxima aula, inclusive, falaremos bastante sobre isso.

Alcida Ramos e a dominação do “homem branco”

Podemos analisar o contexto social de Itaipu, apresentado anteriormente, de acordo com o texto de Alcida Ramos “Pluralismo brasileiro na berlinda”, que expõe, sem se aprofundar, um panorama da dominação do homem branco sobre o que conhecemos hoje como território nacional brasileiro. A autora tem o cuidado de definir esse homem branco para além da cor da pele, a partir de uma tendência dominadora e impositora de uma homogeneidade linguística e cultural.

O caso de Itaipu também pode ser analisado nesse viés, e é importante ressaltar que, para além das disputas diplomáticas, econômicas e bélicas que definiram as fronteiras políticas do território nacional brasileiro, direcionando nosso olhar para esse ponto da orla do estado do Rio de Janeiro, esforçamo-nos para pensar em fronteiras de outra ordem.

Trata-se de jogos de força, e a aprovação dessa Resex representa a força construída e estabelecida socialmente pelo grupo de pescadores remanescentes. Sim, porque muitos desistiram da profissão, diante tanto da poluição intensa da Baía de Guanabara nas últimas décadas, como da disputa pelos peixes com traineiras industriais vindas de outros portos, com capacidade predatória muito superior àquela que já tinham esses pescadores artesanais.



Fernando Maia

Figura 3.4: A poluição da Baía de Guanabara dificulta muito a pesca na região.

Fonte: <http://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/album/2014/05/21/poluicao-na-baia-de-guanabara.htm#fotoNav=1>

É importante perceber também como a influência de grupos preocupados com o meio ambiente é muito mais facilmente absorvida por aqueles cuja alteridade está na berlinda do que por grupos economicamente poderosos. A esmagadora maioria das *terras de preto e de santo*, reservas indígenas e territórios de populações tradicionais, aderiram à lógica de preservação do ambiente, na medida em que isso permitia a sua convivência com as práticas *tradicionais* defendidas. Enquanto isso, os espaços perdidos para grandes grupos econômicos – como no caso das disputas entre grupos indígenas e a Aracruz Celulose, no estado do Espírito Santo – são explorados de forma a prejudicar, sem remediação, terras e águas.



Terras de preto e de santo

A identidade étnica é comumente marcada por diacríticos raciais e religiosos. A luta por direitos de cidadania está atrelada à autoatribuição de características raciais e crenças religiosas compartilhadas. Nesse sentido, a forma como a sociedade trata as pessoas identificadas como negras/pardas e os praticantes das várias vertentes do candomblé se torna importante para os grupos que reivindicam direitos de cidadania através de um vínculo ao território, ou seja, não basta dizer que pertencem àquelas terras e que, portanto, têm direito a elas. A titulação territorial tem como objetivo respeitar a diversidade e reduzir as desigualdades sociais, o que faz parte de uma política mais ampla de acesso a direitos de cidadania, ligada ao que se faz nesses territórios. Daí a importância, para os moradores, de afirmar que são *terras de santo e de preto*.

O papel do Direito e a questão da simetria

Nesse contexto de ocupação territorial, como pensar o papel do Direito? Antropologicamente, os profissionais dessa área são percebidos como mais uma voz conciliadora, sujeita aos usos diversos de seus operadores quando é chamada a administrar os conflitos, assim como a própria Antropologia. O significado disso, em termos metodológicos, é que a *simetria* entre o saber acadêmico e o saber local, conforme analisado pelo antropólogo brasileiro João Pacheco de Oliveira (2009), precisa ser aplicada a todas as áreas do conhecimento técnico e científico quando pensamos num determinado contexto, para então compreendermos o peso de cada uma delas em termos de poder, quando atuam nas práticas sociais que buscamos observar.



Vale a pena ler o artigo “Pluralizando tradições etnográficas”, de João Pacheco de Oliveira (2009), disponível em: www.leme.ufcg.edu.br/cadernosdoleme/index.php/e-leme/article/view/1.

Essa simetria, portanto, faz parte do esforço do pesquisador de se despir de suas próprias categorias para tentar ver o mundo por meio da empiria. No caso de Itaipu, levando em conta o que os operadores do Direito e do Estado, os antropólogos, os pescadores e os moradores de classe média alta têm a dizer. Em outras palavras, trata-se de uma disputa pela construção social de *verdades*, não da busca por uma única *verdade*, já trabalhada em diversas disciplinas deste curso.

Tal simetria também permite que o observador se desvincule da noção de *manipulação*, pejorativamente atribuída às populações tradicionais quando elas operam categorias jurídicas. Todos, moradores de classe média alta, repórteres da grande mídia, antropólogos e advogados fazem usos dessas categorias, e falar em manipulação para esse grupo é negar que cada agente se apropria de categorias jurídicas a partir do seu ponto de vista.

Rejeitar a simetria, frequentemente, tem como consequência a ilusão de que o diálogo acadêmico não tem atores, mas conhecimentos sem autores e conceitos sem influência de época.



É importante distinguir os juízos de valor previamente conhecidos por nós daqueles que podemos perceber no trabalho de campo. Apenas o segundo tipo é válido como objeto de estudo, embora a descrição minuciosa do pesquisador e de suas origens seja nossa única forma de oferecer ao leitor um controle sobre as mensagens transmitidas.

O antropólogo Luiz de Castro Faria costumava dizer que as teorias estão na prateleira, e apenas diante do trabalho de campo nós devemos selecioná-las. Ora, até certo ponto, um advogado não faz diferente, afinal, ele seleciona a legislação que se aplica a cada caso, ou seja, nem o conhecimento sobre a legislação brasileira nem aquele sobre as teorias antropológicas são independentes de seus usos. No caso aqui apresentado, o mesmo ocorre com o saber local sobre a pesca e as representações de *status* e mobilidade urbana adotados pela classe média niteroiense.

O conceito de simetria também é importante para evitar a cristalização de conceitos, como podemos ver na essencialização da categoria quilombo. Por que a Antropologia se apropriou dessa categoria histórica e passou a reivindicar para si um uso legítimo dela nos meios político e jurídico? A proposta construída por antropólogos como Eliane Cantarino O'Dwyer está ligada à noção de que política se faz no presente, e que é apenas por meio da empiria que podemos entender o conceito de quilombo.

Uma péssima forma de se utilizar esse termo é procurando a legitimidade de uma *comunidade remanescente de quilombo* vinculada ao uso desse termo jurídico num momento anterior ao contato dela com a es-

fera formal da sociedade brasileira. Em outras palavras, de acordo com esse pensamento, apenas a partir do isolamento, um quilombo pode ser intitulado como tal. Isso se torna problemático diante da irônica figura de um morador centenário de um quilombo proclamando a existência deste muito antes das disputas pela terra.

Essa é uma forma de buscar categorias quase biologicamente inculcadas em descendentes de escravos, ligados à concepção arqueológica de quilombo adotada pela História. No entanto, a Arqueologia não pode ser usada para entender o presente, na medida em que não trata do que as pessoas vivem, pensam ou falam, simplesmente porque seu objeto de estudo e, conseqüentemente, o escopo de sua compreensão de conceitos e de direitos está inteiramente no passado. Seguindo essa concepção, jamais encontraríamos um quilombola vivo.

Em última análise, falar em uma categoria quilombo como originária e proveniente de contextos isolados significa se alinhar com uma corrente de pensamento evolucionista, que vê como melhores as pessoas que conhecem esse termo, da mesma forma que se pensava que sociedades que conheciam a pólvora eram mais evoluídas do que aquelas que não a conheciam. Para relativizar um pouco mais, podemos nos perguntar até que ponto pessoas que se consideram brasileiras sabem o que significa a palavra *cidadão* ou, numa hipótese mais limitadora ainda, até que ponto atribuem a esse termo o mesmo significado. Numa *perspectiva comparada*, podemos pensar na crença religiosa: *até que ponto todos os fiéis de uma igreja acreditam, com a mesma intensidade e reverência, nas mesmas premissas?*



Para uma visão contemporânea sobre *comparação*, veja “O saber local: fatos e leis numa perspectiva comparada”, de Clifford Geertz, publicado em seu livro *O saber local* (1998). Nesse livro, o autor fala que uma rica descrição etnográfica é sempre uma descrição densa, que acumula sobre uma mesma situação diversos pontos de vista.

Algumas pessoas podem ter pensamentos jocosos sobre alguns detalhes da doutrina religiosa à qual elas mesmas aderiram, podem zombar da espiritualidade de outros fiéis, ficar entediadas ou frustradas durante um culto. Não somos todos iguais e, embora as religiões possam hierarquizar seus fiéis de acordo com a sua fé, é interessante para nós, sociologicamente, pensá-los em termos de diversidade e diferença – não de desigualdade –, como acontece com hierarquias que levam os melhores fiéis ao céu ou ao inferno.

Atividade 2

Atende ao objetivo 2

Quais as bases para a reivindicação legal de território por uma população tradicional, como aconteceu com o caso da Resex?

Resposta comentada

Pensar em demarcação de território para populações tradicionais é uma oportunidade de pensar numa administração institucional de conflitos estabelecidos entre pessoas que têm dificuldade de conciliar suas próprias concepções de uso do espaço, de ocupação e de convivência.

Essa demarcação não pode partir de uma leitura dogmática do papel do Direito na administração de conflitos, ou seja, precisa se desvincular de uma visão normativa da vida social.

O respeito à construção social de uma alteridade está ligado aos nossos hábitos e horizontes de expectativas sobre o cotidiano em termos de diversidade e cidadania. Com isso, não é apenas importante pensar a partir de *quem vemos*, de *como os concebemos* e de *como interagimos*. No nosso cotidiano, devemos construir nossas representações sobre nós mesmos (GOFFMAN, 1959), mas também pensar que outras construções são possíveis e que essa diversidade pode ser reconhecida no quadro institucional do Estado Democrático de Direito.

Cidadania, diversidade e poder nas arenas públicas: a formação dos estados nacionais e a cultura etnocida

Perguntas sobre o tratamento da diversidade cultural e social no Brasil precisam partir de algumas premissas básicas. Nas conferências de Claude Lévi-Strauss reunidas no livro *A outra face da lua*, o autor é convidado a falar sobre o tema *lugar da cultura japonesa no mundo*. Como bom antropólogo, começa a responder dizendo que a formulação dessa pergunta vai contra aquilo que aprendeu, transformando esse questionamento em um dos tópicos de sua fala: “as culturas são incomensuráveis” (2012, p. 12).

Quais as consequências dessa afirmação? Independentemente da postura estruturalista particular desse autor, é interessante a humildade de seu discurso sobre as limitações do conhecimento antropológico: nunca chegaremos a viver, perceber e conhecer outra cultura da maneira exata como quem foi criado nela. Simplificando, jamais nos transformaremos em nativos. A partir disso, Lévi-Strauss discorre sobre nossa incapacidade de comparar culturas com um olhar distanciado, exterior aos nossos limites pessoais. Trata-se do rompimento com a dicotomia entre sujeito e objeto, que guia grande parte das pesquisas em ciências naturais.



A busca do Mitema

Essa postura de Lévi-Strauss fica clara em *As mitológicas*, que é, particularmente, o trabalho menos lido do autor. Mas a base desse pensamento pode ser entendida pelas conferências radiofônicas transmitidas na Inglaterra para o público leigo, reunidas em *Mito e significado*, livro popular do mesmo autor que se encontra disponível tanto *on-line* como em versão impressa.

As mitológicas foram um esforço de buscar, no que o autor entende como estruturas elementares das culturas humanas, algo de comum, ampliando o escopo (como não se faz na Antropologia contemporânea) da afirmação de que todos os povos são dotados de cultura, entendida como um dispositivo propriamente humano, que nos faz ter certeza da igualdade entre os homens (GEERTZ, 1989).

Dizemos que esse escopo não é ampliado porque seu esforço sempre levou a alguma conclusão etnocêntrica, de natureza limitadora da diversidade encontrada nas culturas humanas. *As mitológicas* são um conjunto de quatro tomos que têm como objetivo a busca do *mitema*, uma estrutura abstrata e dual do mito, encontrada em qualquer mito, em qualquer parte do mundo.

Os motivos pelos quais esse *um* mito nunca foi aplicado à sociedade são os mesmos pelos quais não se fala mais em *uma* cultura: trata-se de um reducionismo da diversidade cognitiva do ser humano. A credibilidade que a obra continua a inspirar vem da honestidade inescapável de seu autor – que, após quase 2000 páginas, não encontrou o *mitema* original – e do respeito à empiria que o leva a conclusões como essa, bem como aos seus brilhantes *insights* e à clara e vasta contribuição que trouxe ao conhecimento antropológico.

Neste tópico, vamos discutir as consequências da fusão entre sujeito e objeto de estudo, para pensar sobre a formação da sociedade brasileira. Segundo Alcida Ramos, em seu artigo “Pluralismo brasileiro na berlinda” (2004), foram duas as premissas para a nossa formação nacional:

- unidade territorial e linguística;
- homogeneidade cultural.

É importante perceber, nesse movimento, as particularidades históricas que constituem nossa trajetória. Caso contrário, deixaremos de pensar em nós mesmos em termos de diferenças para pensar em semelhanças com outras sociedades, perdendo o caráter histórico do pensamento social.



Evolucionismo social

O evolucionismo social buscava semelhanças entre trajetórias históricas distintas, com o objetivo de agrupar diferentes contextos sob rótulos que os classificavam de acordo com uma linha evolutiva única. Essa linha levaria a descobertas e evoluções que apostassem para sociedades mais civilizadas. Fora da academia, o conceito de civilização foi usado como motivação para um impulso imperialista.

A **Figura 3.5** ilustra esse conceito. No esforço imperialista inglês, milhares de aborígenes nativos da Austrália foram dizimados numa guerra legitimada pelo evolucionismo social, pela ideia difundida de superioridade racial. Na Tasmânia (ilha próxima ao continente), por exemplo, a população inteira de aborígenes foi praticamente extinta, seja por conflitos, doenças ou até mesmo esterilizações, em busca de uma “limpeza” étnica.



Figura 3.5: Imagem das Guerras de Fronteira, que ocorreram na Austrália.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Mounted_police_and_blacks.jpg

Etnocídio e genocídio

Nesta aula, nos deteremos no segundo ponto levantado por Alcida Ramos, a homogeneidade cultural. No capítulo V de seu livro *Arqueologia da violência*, Pierre Clastres desenvolve o conceito de etnocídio em comparação com o de genocídio. Um exemplo claro de genocídio é a perseguição dos nazistas aos judeus, que se tornou conhecida pelo grande público durante o julgamento de Nuremberg, realizado após a Segunda Guerra Mundial.



Figura 3.6: Vala comum dentro do campo de extermínio de Bergen-Belsen, na Alemanha. Os horrores do nazismo estimulam a sensibilidade midiática numa proporção muito maior do que o extermínio das populações indígenas, foco desta seção.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/ba/The_Liberation_of_Bergen-belsen_Concentration_Camp%2C_April_1945_BU4260.jpg

Etnocídio, por outro lado, não foi um conceito que atingiu a mídia da mesma forma, talvez porque entre suas vítimas não houvesse grandes médicos, banqueiros ou famílias que se misturavam aos “cidadãos civilizados inseridos na economia de mercado e reconhecidos pelo Estado nacional”. Apesar disso, assim como os judeus – uma vez que a ideologia nazista começou a tomar forma na Alemanha –, os povos indígenas foram desde sempre o outro e, para os executores do fenômeno social chamado etnocídio, eles representam a má diferença.

Enquanto o genocídio aparece como a completa negação da diferença e a sua aplicação a determinados grupos significa o *extermínio do mal*, o etnocídio relativiza, até certo ponto, esse mal presente na diferença: *em vez de extintos, os outros podiam ser assimilados*. Clastres afirma: “eliminar a força da crença pagã é destruir a substância mesma da sociedade”(1908, p. 57).

Diante da certeza de que a diferença pode ser subsumida, os colonizadores investiam na imposição de uma religião aos povos indígenas, formando verdadeiros campos de concentração (RAMOS, 2004). Invetida de premissas evolucionistas, a prática etnocida tinha dois pilares:

- a hierarquia das culturas;
- a superioridade da cultura ocidental.



Figura 3.7: Através da demonização das práticas indígenas, os missionários jesuítas impuseram a doutrina católica como única via para a “salvação das almas”, contribuindo para o etnocídio de muitos grupos indígenas brasileiros.

Fonte: <http://www.bandeirantes820.com.br/site/wp-content/uploads/2014/04/padre-anchieta.jpg>

É por meio da própria cultura ocidental que esse fenômeno se reproduz, como podemos ver na formação dos Estados nacionais na Europa Ocidental. Por exemplo, o que conhecemos hoje como território francês era dividido politicamente em diversos feudos, onde redes de suserania e vassalagem sobrepunham alianças e rivalidades.

Nesses feudos, eram falados diversos dialetos, que também foram extintos por meio da mesma repressão que substituiu a ordem feudal pela ordem imposta por um Estado nacional. Enquanto antes havia exércitos divididos entre pequenos reinos, na constituição de cada Estado, apenas um exército nacional passou a fazer parte do aparelho estatal. Séculos depois, a Primavera dos Povos (1848) declarou a hegemonia da razão, inserindo toda a juventude francesa no ensino escolar obrigatório, com o objetivo de educá-la para conduzir sua vida com essa forma específica de pensamento laico. Pretendia, assim, difundir universalmente o conhecimento necessário para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, tanto ao extinguir dialetos quanto ao retirar os jovens de rotinas que se formavam localmente, a cultura ocidental mostrava sua face etnocida dentro dela mesma, além de praticá-la com outras culturas. É com essa base etnocida que o imperialismo estabelece as primeiras colônias europeias, entre elas, a colônia portuguesa que, no século XVI, veio a se chamar Brasil.

A contribuição de Fredrik Barth para a cidadania contemporânea em perspectiva comparada

Como podemos, diante dessas questões, falar em fronteiras étnicas no contexto brasileiro? Quando Fredrik Barth formulou sua base teórica sobre fronteiras étnicas, procurava, junto ao seu mentor, Edmund Leach, transpor um hiato entre a teoria e o contexto social que lhes chamava a atenção nos estudos da época, por meio da determinação metodológica do lugar das categorias étnicas, ou seja, das categorias nativas dentro do quadro teórico-conceitual.

Essa discussão não se limita ao valor do senso comum para a compreensão científica do meio social, pois, no trabalho de campo, percebemos várias categorias que operam na realidade social e que não fa-

zem parte do discurso articulado pelo senso comum. Assim, trata-se da transmissão de tradições, num conjunto de práticas sociais que não são necessariamente questionadas, mas consideradas valorosas para a Antropologia. A comparação entre sociedades, bem como a observação do tratamento de pessoas de uma cultura diferente dentro de uma sociedade podem servir metodologicamente para se chegar a soluções mais precisas no momento de fazer afirmações sobre os valores inerentes a tais grupos.

A importância do trabalho de Barth é muito mais precisamente localizada no eco de suas ênfases metodológicas no meio acadêmico do que, de fato, em inovações. O autor se apropria de concepções fixadas há décadas, com variada adesão, no pensamento sociológico, o que faz todo o sentido quando concebemos as ciências sociais como conjuntos de ideias que se transformam à medida que dialogamos sobre elas. Estamos longe de nos basear numa sucessão de descobertas sobre algo que pode ser encontrado na natureza, como os pesquisadores das chamadas ciências naturais e biológicas.

No contexto brasileiro, discutir movimentos migratórios e contato interétnico, como no caso do encontro colonial entre povos indígenas e o homem branco, toma uma dimensão muito diferente de discutir uma variação cultural descontínua. Nesta há, por um lado, agregados humanos que compartilham a cultura e, teoricamente separadas, diferenças interligadas que distinguem e identificam como únicas essas culturas, nomeando unidades étnicas que correspondem a cada uma delas. Pensar em fronteiras e conexões históricas *entre* culturas não é o mesmo que pensar no processo de constituição de grupos étnicos e na natureza de suas fronteiras.

Usos igualmente inapropriados do conceito de sociedade, aplicados em todas as áreas do conhecimento sem maior preocupação em saber exatamente do que ele trata, terminam por induzir a uma insistência de que isolamentos sociais e geográficos foram os grandes responsáveis pela manutenção da diversidade cultural. Na verdade, a existência de fronteiras não impediu a existência de relações sociais estáveis, persistentes e frequentemente vitais, que atravessam esses limites geopolíticos e podem, inclusive, depender do outro para perceber a si mesmas. Conforme mostra Fredrik Barth:

Dito de outro modo, as distinções étnicas não dependem da ausência de interação e aceitação sociais, mas, ao contrário, são frequentemente a própria base sobre a qual sistemas sociais abrangentes são construídos. A interação dentro desses sistemas não leva à sua destruição pela mudança e pela aculturação: as diferenças culturais podem persistir apesar do contato interétnico e da interdependência entre etnias (2000, p. 25).

Mais uma vez, estranhar o colonialismo etnocida que fez parte da formação do Estado brasileiro é um dos benefícios de pensar em termos de fronteiras étnicas. Dessa forma, o uso do trabalho de Barth no contexto brasileiro é um convite para questionar unidades e seleções rígidas de características culturais construídas a partir de concepções frágeis sobre a existência de diferenças dentro de um mesmo sistema cultural. Sobre-tudo, é um convite para questionar a melhor maneira de aproveitar essas diferenças no pensamento sociológico sobre as sociedades complexas.

Conclusão

A administração institucional de conflitos em torno da diversidade cultural e da organização social dentro do território brasileiro conta com um dispositivo constitucional de identificação dessa diversidade, abordado aqui através da noção de fronteiras étnicas. Essas divisões no interior do território nacional têm consequências para a forma como vemos as pessoas e como concebemos a cidadania.



Para entender mais sobre o dispositivo constitucional que contempla fronteiras étnicas no contexto brasileiro, veja a introdução do livro *Quilombos*, de Eliane Cantarino O'Dwyer (2002).

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

O Estado etnocida, como coloca Pierre Clastres, envolve uma concepção uniforme de cidadania. Como o recurso constitucional que estabelece fronteiras étnicas dentro do território brasileiro nos ajuda a romper com essa uniformidade?

Resposta comentada

Romper com uma visão uniforme de cidadania envolve conceber modos de vida diferentes do padrão defendido por um Estado etnocida. Essa diversidade se expressa não apenas numa separação territorial, mas na conformação da organização social dos diferentes grupos em torno de visões diferentes de cidadania: às pessoas do lado “de fora” das fronteiras, atribuímos o respeito às suas formas de administrar conflitos e se relacionar com o Estado. Do lado “de dentro”, essa administração institucional precisa identificar outras qualidades que tornem esses grupos dignos de exercer direitos através de sua diferenciação.

Resumo

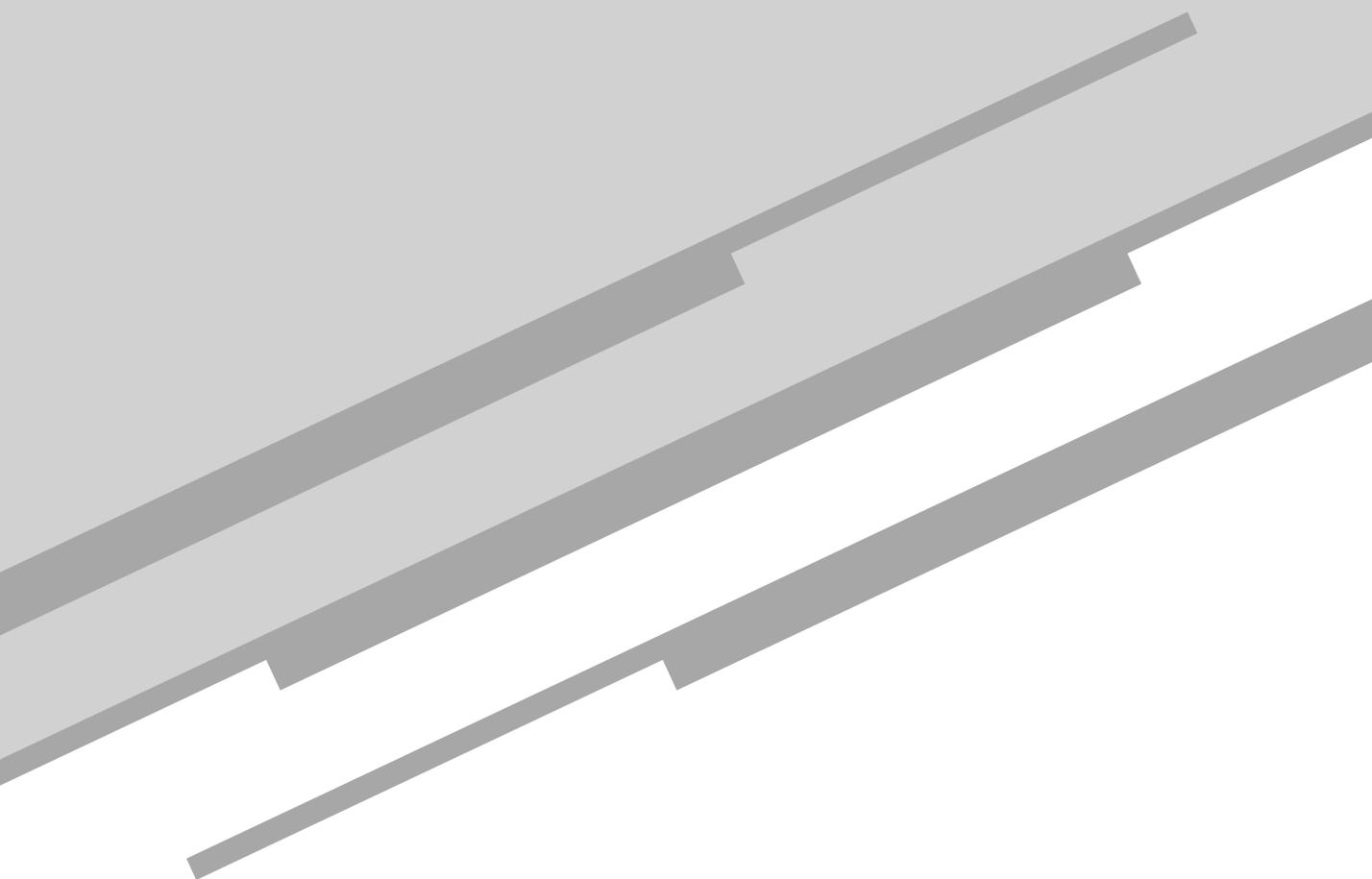
Começamos a aula conceituando o que é problema social e problema sociológico, a partir de questionamentos sobre o lugar da nossa cultura e sobre a primazia da Razão. A discussão sobre cidadania e diversidade foi abordada por meio da noção de fronteiras étnicas em Barth e de etnocídio em Clastres. A partir do estudo de caso da Resex de Itaipu, pudemos distanciar nossa visão do Direito de uma perspectiva normativa. Pensamos, por um lado, sobre uma história do Brasil preocupada com as consequências do aparelhamento estatal para as populações sob a égide desse Estado, através do pensamento de Alcida Ramos, levando em conta o domínio “branco”.

Informações sobre a próxima aula

Encerramos, assim, a Aula 3, com o questionamento sobre como seriam as disputas por reconhecimento dos diferentes grupos sociais de um Estado nas arenas públicas, o que será abordado na Aula 4, junto a um desenvolvimento mais aprofundado das categorias consideração, respeito e cidadania. Teremos como base três eixos: hierarquia, poder e diversidade, articulados com as reflexões propostas até o momento.

Aula 4

Espaço público, cidadania e diversidade



*Luiza Aragon Ovale
Jorge da Silva*

Meta

Discutir os eixos de diversidade, justiça e cidadania, levando em conta a administração institucional de conflitos realizada através de políticas de renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro.

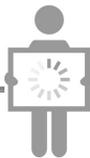
Objetivos

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

1. identificar o pressuposto falho de que políticas de renovação urbana contribuem para garantir uma cidadania homoganeamente distribuída para toda a população;
2. entender como a diversidade pode levar uma população a estabelecer relações locais e, neste sentido, particulares com o Estado;
3. identificar diferentes vozes na construção de reivindicações nas arenas públicas.

Diversidade cultural e o Estado

Nesta aula, vamos desenvolver a fundo os pontos introdutórios apresentados na aula anterior. Começemos pelo seguinte: pensar em diversidade cultural imaginando índios de cocar e calça jeans que produzem artesanato e quilombolas evangélicos cortadores de cana. Podemos ir mais longe imaginando povos de outros continentes, exercício que proporciona com facilidade percepções de contraste que nos colocam diante do choque com o exótico – não apenas o exótico nos termos de pessoas que vivem a partir de uma organização social diferente, mas que desafiam o nosso confortável paradigma da alteridade radical como a única possível.



Quando pensamos, por exemplo, nas sociedades esquimós estudadas por Marcel Mauss, estamos falando da sensação de nos depararmos com o exótico, que faz parte da nossa experiência ao entrar em contato com uma realidade diferente, não da visão que estas pessoas têm sobre si mesmas. Este contraste é uma das etapas na análise da alteridade que faz parte da atividade antropológica. Para saber mais, leia o artigo “Ensaio sobre as variações sazonais das sociedades esquimós”, publicado pela editora Cosac Naify no livro *Sociologia e antropologia* (2003 [1950]).

Alteridade no nosso quintal

A ideia de analisar o outro, ou seja, de interpretar a alteridade, é parte de um exercício antropológico, cobrado em pelo menos 10 disciplinas na grade curricular do Curso Tecnólogo em Segurança Pública. Esta análise antropológica, portanto, é extremamente importante para adquirir a formação profissional proposta, baseada numa visão da segurança pública a partir da perspectiva da sociedade, o que acrescenta uma dimensão diferente à formação com base na visão do Estado sobre administração de conflitos.

No primeiro período, em Introdução aos Estudos em Segurança Pública, falamos, por exemplo, sobre os comerciantes que trabalham no Mercado Popular da Uruguaiana (MPU), localizado na cidade do Rio de Janeiro, como um exemplo de alteridade. Ao ressaltar que não estamos falando de esquimós da Groenlândia, cuja compreensão para nós apresenta dificuldades mais óbvias, queremos dizer que o estudo dos eixos diversidade, justiça e cidadania dentro de um contexto urbano que consideramos familiar apresenta desafios com o mesmo nível de dificuldade, e que exige, para ser analisado com sucesso, um esforço de análise antropológica da alteridade.

Perceber que nossa forma de pensar não é a única a organizar o dia a dia ao nosso redor, ou seja, que indivíduos e grupos podem conviver conosco, conversar, interagir e mesmo assim guiar suas ações com base em motivações diferentes (e até mesmo desconhecidas por nós) é um pressuposto necessário se queremos nos dedicar a uma *análise pragmática de atividades micropolíticas*. Falar nesta forma de análise se encaixa nos pressupostos estabelecidos ao longo do curso para uma análise antropológica, dentre os quais, ressaltamos o seguinte: uma análise *micro* ou, em outras palavras, uma análise do que existe de específico num determinado *local* não existe sem levar em consideração o contexto da ação social que pretendemos compreender.

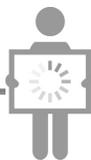
Como pensar nesta ação social? Para os objetivos desta disciplina, é importante nos afastar de uma visão *habermasiana*: não adotamos aqui a perspectiva sociológica sobre o espaço público que o concebe como um lugar de trocas de argumentos racionais, pensados de forma abstrata e descolada *do que acontece localmente*. É importante aqui pensar que a configuração das arenas públicas deve ser tomada a partir dos modos de envolvimento das pessoas com o próximo e o familiar.



Habermas e a importância do diálogo acadêmico

O alemão Jürgen Habermas desenvolveu, ao longo da segunda metade do século XX, um projeto teórico de grande repercus-

são no pensamento ocidental e, principalmente, na concepção de espaço público na Europa Ocidental. Publicou livros, como *Teoria da ação comunicativa* e *O discurso filosófico da modernidade*. Aprendemos, através da abordagem comum entre o Tecnólogo em Segurança Pública e o curso de graduação em Ciências Sociais, que a leitura de um autor sem adotá-lo como *manual* tem muito a contribuir para alcançar os objetivos de uma análise antropológica. Com isso, apenas insinuamos nesta aula uma breve referência à obra do autor, como parte de um campo de diálogo acadêmico onde seu pensamento é discutido e respeitado, com o objetivo de apresentar outra proposta. Este exercício de contraste entre diferentes paradigmas é comum no campo de conhecimento antropológico e pode ser melhor compreendido através da leitura do texto de Roberto Cardoso de Oliveira, *Antropologia e a crise dos modelos explicativos* (1995).



Para quem tem disponibilidade de tempo, dedicar-se à leitura do artigo “O saber local: fatos e leis numa perspectiva comparada”, do sociólogo americano Clifford Geertz, é extremamente útil para compreender melhor o que queremos dizer com uma análise que leva em conta o que o contexto local têm a informar.

O artigo encontra-se disponível em: <https://bibliotecadafilo.wordpress.com/2013/10/fatos-e-leis-numa-perspectiva-comparativa-cap3adtulo-8.pdf>.

Quais as consequências de considerar associações de proximidade para a constituição de diferentes dimensões públicas? Os casos aos quais nos referimos nesta aula tratam de associações de moradores como eixos de mobilização e é importante pensar que estas associações não são fruto

de uma coerção universal sobre todos os moradores de um determinado bairro, os quais, quase automaticamente, poderiam se ver motivados a formar o mesmo tipo de instituição, permanente, estável e atenta ao objetivo de tornar públicas as demandas da comunidade. Estamos falando de uma discussão baseada na empiria, realizada durante alguns processos de renovação urbana, estudados a fundo a partir de vários pontos de vista que vão além da observação que um estudo não acadêmico faria.

Em particular, é interessante para nós encerrar esta seção falando sobre a possibilidade destas demandas locais interagirem com motivações outras, através das atividades das associações de moradores e de diversos outros atores que iremos mencionar mais adiante, conciliando interesses e gerando sentidos para as demandas locais que estão entretecidos em gramáticas mais amplas: queremos dizer com isso que os interesses pessoais e individuais dos moradores de cada bairro, ao longo do processo de publicização das demandas, se tornou parte de gramáticas que atuam de forma mais ampla.

Para tornar esta questão mais clara, nos referimos à síndrome “Não no meu quintal” (Not In My Backyard, de sigla NIMBY). Esta expressão é usada para se referir a formulações de demandas que resolvem exclusivamente os problemas de um grupo, ou que limitam os benefícios de determinada política a um público restrito. Neste sentido, quando aplicada a políticas de renovação urbana, determina que as irregularidades consequentes da falta de infraestrutura e da desigualdade econômica e social simplesmente devem ser *removidas* dos espaços ocupados pelos grupos que reivindicam uma melhoria para o bairro, os quais, isolados dos problemas urbanos como um todo, formariam um grupo diferenciado e bem-sucedido na localidade que veem como pertencente aos que fazem bem a ela.

Até que ponto a diferença deve ser defendida pelo Estado? Defender índios e quilombolas contempla todas as formas de alteridade que desejamos defender enquanto direito no estado democrático de direito? Faz parte da formação num curso cuja base tem um fundamento forte na área de Ciências Sociais (como é o caso do Tecnólogo em Segurança Pública e Social) pensar que contextos diferentes podem nos ajudar a olhar a mesma questão: trata-se de ampliar nosso olhar através de instrumentos analíticos, que só podem ser usados diante de uma série de condições, relacionadas a uma formação sólida e um diálogo qualificado com profissionais que têm compromisso com a qualidade acadêmica de suas formulações.

De que alteridade vamos falar nesta aula? Vamos aprofundar a questão, observando pessoas mais próximas de nós, cujas diferenças são mais sutis e, por isso mesmo, mais difíceis de perceber.

Esta aula vai tratar das políticas públicas de renovação urbana, destacando, neste primeiro momento, o caso do bairro do Catumbi, na cidade do Rio de Janeiro, à época da construção da via Lilás (VOGEL et al., 1981).

Renovação urbana para quem?

A renovação urbana no bairro do Catumbi, iniciada na gestão do governador Carlos Lacerda, na época em que a cidade do Rio de Janeiro era o estado da Guanabara, fazia parte do Plano Doxiádis, nomeado assim em homenagem ao arquiteto que o planejou, Constantino Doxiádis (SILVA, 2004).

A escolha de um arquiteto estrangeiro para a formulação deste plano diretor da cidade, ou seja, para determinar as diretrizes dos investimentos em infraestrutura a serem realizados nas próximas décadas, encontrou muita resistência. O plano em questão tinha como objetivo, a partir das concepções de planejamento urbano da época, pensar num modelo de cidade universal e encontrado cientificamente, a ser aplicado em várias localidades espalhadas pelo mundo.

Por outro lado, um plano feito a partir de uma concepção sem diálogo com a população afetada, bem como com outros setores da sociedade brasileira, era, sobretudo, uma concepção idealizada abstratamente, que não colocava à prova os efeitos destes investimentos sobre o meio urbano.

O bairro do Catumbi, ao lado do bairro de Santa Tereza, tinha sua vida cotidiana interligada antes da construção da via Lilás – uma das grandes vias de escoamento do trânsito que, diante da expansão do setor automobilístico, procurava prever o crescimento populacional de tráfego até o século XXI. Ao romper a ligação entre estes bairros, grande parte da vida local se modificou e uma parte da população foi removida.

As mobilizações em torno deste processo estão descritas no livro *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro* (VOGEL et al., 1980).

Assim, a via expressa Lilás fazia parte de um planejamento urbanístico que ligava toda a cidade e deveria contribuir para o escoamento do

trânsito. Parece muito bom, não é verdade? Olhando os mapas e ouvindo as queixas da população sobre os problemas de mobilidade urbana, aparentemente uma reforma desta magnitude beneficiaria todos.



Figura 4.1: As desapropriações do Catumbi para a construção da linha Lilás foram alvo de reclamação dos moradores na época.

Fonte: <http://acervo.oglobo.globo.com/incoming/10573183-419-97e/imagemHorizontalFotogaleria/foto1.jpg>

No entanto, ao abandonar os mapas e olhar de perto os locais que se transformariam em caminhos, fica claro que “beneficiar todos” é, na verdade, *prejudicar uns em benefício de outros*: as pessoas que moram, trabalham e transitam pelas regiões afetadas por estas grandes obras serão removidas. O que elas ganham e o que perdem com isso? Será que seus vínculos com o lugar onde moram justificam consolidar direitos que as tornem objeto de proteção?

Existem três questões importantes envolvidas na resposta a estas perguntas:

1. Será que qualquer projeto de progresso apresentado para a cidade como um todo exclui deste todo uma parcela da população que necessariamente será prejudicada?
2. Existe influência das diferenças entre as pessoas prejudicadas e as pessoas beneficiadas para a escolha dos caminhos a serem despidos de seus usos atuais?
3. E, por último, mas nem por isso menos importante: quem são as pessoas que levam o ônus da via Lilás?

Patrimônio material e imaterial

Para responder à primeira pergunta, é importante pensar no modelo de cidadania aplicado durante a ditadura militar (1964-1985). A seguir, você vê a foto do Palácio Monroe, patrimônio da cidade, que rendeu o primeiro prêmio internacional de arquitetura ao Brasil. Ele foi demolido em 1976, para dar lugar a uma via expressa. O paradigma de desenvolvimento da época não permitia pensar no papel do museu como patrimônio histórico: uma cidade era feita de pessoas em movimento, com destinos genéricos e uniformemente substituíveis.

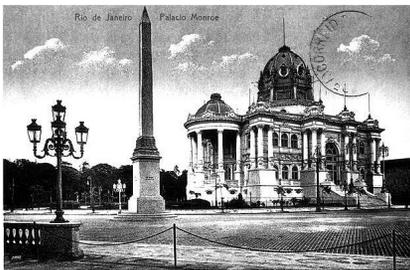


Figura 4.2: Palácio Monroe em cartão postal anterior à década de 1930.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/db/Pal%C3%A1cio_Monroe_%28cart%C3%A3o-postal_2%29.jpg

O conteúdo dos prédios demolidos não tinha nenhum valor. Hoje, esta visão está superada: para o Estado, o patrimônio material e imaterial deve ser defendido, e cabe a uma instituição estatal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o tombamento destes locais. Mais uma vez, vemos a importância de pensar que o Estado estava sendo coerente com seu tempo e com a visão hegemônica de um progresso, independentemente do que entendemos hoje como um alto custo em termos culturais.

Mas não estamos falando apenas de patrimônio material. A aula de hoje discute as pessoas que vivem nestes locais afetados pela renovação urbana e deve nos levar a pensar sobre o que significa morar e conviver num determinado bairro. Será que todas as pessoas pensam de forma genérica e abstrata sobre a possibilidade de morar neste ou naquele bairro?

Igualdade de direitos para quem?

Rotinas locais formam vínculos que, ao longo das décadas, vão se tornando mais complexos e entretecidos em histórias. Se o homem é um ser social, o que isso significa para o peso da sua história de vida? O sentido dos seus laços sociais é o que dá sentido, em última instância, à sua

vida, e não há vínculos sociais sem pessoas com rostos brancos ou negros, com mais ou menos idade, que conhecemos e com as quais nos relacionamos sob a condição indissociável de estarmos no mundo, dentro de certo espaço de tempo e em algum lugar. Este não é jamais um lugar genérico: é o lugar presente nas lembranças que compõem nossas histórias.

Wilhelm Schapp (filósofo e jurista alemão) diz que somos seres entretecidos em histórias (MELLO; VOGEL, 2000), e são as histórias que dão sentido às vidas de pessoas. Porque, se estamos falando em renovação urbana e nas pessoas afetadas de forma positiva ou negativa, como pesquisadores, é preciso lidar com a seguinte questão: Quem são estas pessoas aos olhos do Estado? Em uma palavra, quem são as pessoas que têm seus direitos defendidos e quais são aquelas cujos direitos são flexíveis, sujeitos à suspensão em nome de um bem maior - ora, se estamos falando de renovação urbana e de quem se beneficia com as mudanças físicas numa cidade, estamos falando em pessoas cujos direitos são mais importantes que os direitos dos outros.

Esta questão pode ser ironicamente colocada através de uma citação da clássica ficção de George Orwell, *A revolução dos bichos*, livro que descreve a tomada do poder pelos animais, movidos pela crueldade contida na prática da sua criação, com o objetivo exclusivo de alimentar os seres humanos. Uma vez que a hegemonia dos animais se estabeleceu sobre os seres humanos, os porcos declararam sua diferente superioridade: “Todos os animais são iguais, mas alguns animais são mais iguais do que os outros” (ORWELL, 2000, p. 135).



A revolução dos bichos (1945)

A revolução dos bichos (Animal Farm), romance publicado em 1945, é obra de um dos escritores ingleses mais importantes do século XX, George Orwell, apresentada, para além da sua qualidade literária, como uma metáfora da destruição e manipulação histórica dos povos e de guerras para assegurar a paz. O mesmo autor escreveu o livro *1984*, publicado no ano de 1949. Seu conteúdo é considerado, por muitos, mais impactante: trata-se da

distopia (utopia negativa) de um regime totalitário futurista, com uma visão aterradora da proposta que acabara de ser derrotada na Segunda Guerra Mundial (VOGT, 2007).

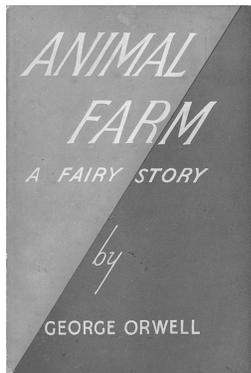


Figura 4.3

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/fb/Animal_Farm_-_1st_edition.jpg

Na época de sua publicação, as críticas às revoluções e aos regimes ditatoriais implícitas n' *A revolução dos bichos* foram distorcidas em sua versão cinematográfica: o final do livro, onde os animais se tornam tão cruéis quanto os humanos, estabelecendo um regime que possuía as mesmas características criticadas no início e que impulsionaram a revolução, simplesmente não é contado no filme. O desfecho dado pelos produtores de cinema norte-americanos, no contexto da Guerra Fria, defendia a existência de mocinhos e bandidos, preservando o sentido de todo o processo revolucionário, bem como de seus custos sociais. Para saber mais, recomendamos tanto a leitura do próprio livro quanto a do artigo aqui citado, de Olgário Vogt, disponível *on-line*: <http://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/view/107>.

Como esta não é uma aula do curso de Letras, não podemos apenas falar de ficção para tratar do que chamamos aqui de *desigualdade jurídica*. Em *Cidadania, classe social e status*, T. H. Marshall (sociólogo britânico) descreve diferentes formas de cidadania que nos servem como chave para chegar à compreensão do que são os direitos humanos no Brasil hoje:

[...] pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. [...] Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à *liberdade individual* – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o *direito à justiça*. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por *elemento político* se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O *elemento social* se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63-64, grifos nossos).



É importante lembrar da diferença entre o exemplo ilustrativo da citação de Orwell e o valor teórico do texto de Marshall: metáforas sobre animais podem ser interessantes para nos ajudar a pensar, mas o texto acadêmico de Marshall é adequado de forma muito mais ampla a discussões acadêmicas da área de segurança pública, onde os pesquisadores de fato estudam detalhes do texto e se esforçam para, em suas publicações, retificar ou questionar a validade de um conceito, bem como para usá-lo demonstrando, em extensas e bem fundamentadas argumentações, qual o valor explicativo deste conceito para aquela determinada situação etnográfica.

A renovação urbana no Catumbi significou a destruição dos laços construídos ao longo de décadas entre pessoas que nasceram e cresceram convivendo naquele local. A mobilidade que o restante da população, então presa no engarrafamento em outros bairros, vai desfrutar, não serve para renovar estes laços. Não existe equivalente entre estes direitos nem compensações que possam substituir a perda de sentido que suas histórias vão sofrer.

Ora, mas que tipo de resposta se espera do Estado? Não realizar nenhuma obra, já que todo o território já está tomado? Esta pergunta, formulada desta maneira, coloca *uma* política de renovação urbana como a *única* política possível. A política existente só foi possível através do respeito a paradigmas da sua época: *hoje, demolir museus tombados seria um absurdo, mas remover centenas de pessoas ainda é normal aos olhos do Estado.*



Vírus Planetário

Figura 4.4: O grafite na fotografia acima mostra uma caricatura do governador do estado do Rio de Janeiro atuante à época da Copa do Mundo de 2014, abaixo da estátua do Cristo Redentor, onde passa um trator sobre pessoas e casas sob os efeitos da remoção. Estudos sobre futebol, megaeventos, prostituição e planejamento urbano podem fornecer bons exemplos de abordagens relacionadas ao tema desta aula, que, no entanto, não contemplamos aqui em toda a sua complexidade.

Fonte: http://rebaixada.org/wp-content/uploads/2014/03/1922407_607261422697764_2007845950_n.jpg

aspirações de cidadania? Quem deveria desejar ser igual? Refletir sobre as respostas dadas por diferentes grupos a estas perguntas, a saber, as respostas de arquitetos, prefeitos, movimentos sociais e donas de casa é o que buscamos nesta aula, especialmente no que tange às decisões sobre quem são as pessoas afetadas por processos de renovação urbana.

Diversidade e cidadania nas arenas públicas

Economia e sociedade é um livro famoso do alemão Max Weber, publicado a partir do manuscrito encontrado após a sua morte, no qual estabelece bases teóricas que foram extensamente usadas ao longo do século XX nas Ciências Sociais. Agora vamos discutir o conceito de *comunidades étnicas*, desenvolvido por este autor de forma pioneira e que continua válido para análises atuais.



Mais sobre Weber

A sequência de palestras “Adeus, Weber!” foi ministrada pelo professor Gabriel Cohn, eminente sociólogo e professor aposentado da USP, que dedicou grande parte de sua trajetória às discussões da obra de Max Weber, considerada um dos grandes clássicos das Ciências Sociais. De sua tese de livre-docência resultou o livro *Crítica e resignação*, o qual, entre outras publicações de Cohn, procura abordar contribuições perenes de Weber, ou seja, contribuições que continuam a ser relevantes para profissionais em formação nas Ciências Sociais.

As palestras podem ser vistas no seguinte endereço: <https://www.youtube.com/watch?v=-LaFaoERNGs&list=PL000A04BBFB7C8123>.

Mencionamos na última aula o evolucionismo e o difusionismo, correntes do pensamento social em voga na virada do século XIX para o século passado, as quais ainda não possuíam uma base sólida para separar as influências biológicas daquelas provenientes da organização social. Isto tinha consequências para a análise do que as pessoas pensam, fazem e constroem a partir da sua relação com a natureza, as quais podemos entender, respectivamente, como a teia de significados socialmente construídos chamada de cultura, as práticas sociais, a economia e a cultura material do grupo estudado.

O *conceito de comunidades étnicas* em Weber debate com premissas presentes naquela época, a começar pelo paradigma racial: enquanto “pertencer a uma raça” corresponde à posse real das mesmas disposições herdadas e transmissíveis pela herança, que se baseiam numa origem comum, só podemos falar em “comunidade” quando esta é sentida subjetivamente como uma característica compartilhada pelo grupo, o que ocorre quando a vizinhança ou a vinculação local de indivíduos de uma raça distinta estão aliados a uma atuação comum qualquer (geralmente política) ou, pelo contrário, quando qualquer destino comum dos racialmente homogêneos estão unidos a uma oposição patente com respeito a outras pessoas (WEBER, 1964).



Comunidades étnicas (e uma importante questão de tradução)

O aluno que deseja se aprofundar nesta definição, deve procurar o capítulo “IV. Comunidades étnicas”, no livro *Economía y Sociedad* (WEBER, 1964 [1922], p. 315-327). Recomendamos a tradução para o espanhol, e não para o português, pelo fato de a primeira preservar melhor a qualidade teórica do texto original. É comum nas Ciências Sociais fazermos a opção pela leitura numa língua estrangeira mais próxima da nossa, ao invés de adotar como base para nossos estudos o texto traduzido diretamente para o português.

O trabalho de tradução é extremamente complexo, além de nunca conseguir transpor de forma completa o texto original em todas as suas dimensões, seja ela de estilo literário, de ambiguidade ou humor proposital em jogos de palavras, seja na qualidade propriamente técnica de textos acadêmicos. Isto não significa que não haja qualidade no diálogo acadêmico com trabalhos estrangeiros; estamos aqui meramente explicando a complexidade destas escolhas.

Este conceito de comunidade étnica é útil para pensarmos nos vínculos de proximidade estabelecidos entre as pessoas que moram num bairro que é alvo de uma política de renovação urbana, uma vez que trata diretamente da organização social de grupos que convivem num determinado território. De acordo com **Daniel Cefaï**, falar em vínculos de proximidade

remete ao que é vivido como tendo importância ou pertinência na vida cotidiana dos atores – moradores, usuários ou cidadãos. A expressão remete aos modos de uso, de frequência e de habitação do “bairro” – que continuam a desempenhar um papel no engajamento público, mesmo quando estes modos não são requisitados por ele (CEFAÏ, 2011, p. 70).

Lidar com relações estabelecidas localmente entre os moradores significa se embrenhar em contextos nos quais relações particulares – e neste sentido diversas – estão fundamentadas. Nas últimas duas aulas, falamos da dificuldade de entender os laços sociais considerados importantes por pessoas diferentes de nós mesmos, e isso tem uma implicação teórica importante para esta aula: estes vínculos sociais não são materiais, e ainda assim são contemplados nos diferentes níveis de cidadania destacados por Marshall.

Por exemplo: o direito civil de ir e vir não estabelece uma relação meramente material das pessoas com seu corpo e o espaço por onde transitam, já que as ações humanas são imbuídas de significado. Neste sentido, vamos a algum lugar porque há uma representação social de nossa motivação para chegar a este lugar: pode ser nosso ambiente de trabalho, onde adquirimos o nosso “ganha-pão”, pode ser a casa da sogra, ou seja,

Daniel Cefaï

É sociólogo, pesquisador do Instituto Marcel Mauss e professor pesquisador do CNRS-EHESS em Paris, França. Possui diversas publicações sobre as teorias da ação coletiva e o estudo dos problemas públicos. Atualmente é um dos principais nomes franceses no campo de estudos da abordagem pragmatista nas Ciências Sociais, especialmente na análise de fenômenos na esfera pública.

uma pessoa relevante em termos de laços familiares a ponto de motivar nosso deslocamento. Todas essas ligações são simbólicas e podem ser entendidas a partir das moralidades que este simbolismo implica.



Figura 4.5: Estradas podem ser pensadas como exemplos de espaços onde se exerce o direito de ir e vir. Na imagem acima, temos o trecho da linha Lilás que citamos, que divide o Catumbi e Santa Teresa.

Fonte: <http://i.imgur.com/WGjfnam.jpg?1>

As associações de moradores são um bom exemplo de como estes laços simbólicos são construídos em arenas públicas. Daniel Cefaï (2011) diz que estas associações articulam formas de entender o bairro acessíveis para os moradores e, ao mesmo tempo, buscam torná-las públicas, para um observador de fora.

Seus principais desafios podem ser entendidos a partir das costuras que compõem as diversas vias de comunicação entre os *representantes do governo* e as *pessoas que circulam no bairro*. Não podemos, ainda, pensar nestes dois grupos como homogêneos: uma empreiteira contratada para construir uma praça articula interesses e formas de entender o espaço diferente daquelas incorporadas por assistentes sociais responsáveis por compreender e procurar atender os moradores no entorno da praça. Da mesma forma, os interesses de trabalhadores com carteira assinada e traficantes de drogas, ambos moradores do mesmo bairro, são diferentes e, muitas vezes, contraditórios.

As relações estabelecidas entre o *Estado e estas associações apresenta dificuldades*, para além da diversidade de interesses articulados internamente por estes representantes, também no que diz respeito à forma como o Estado encara estas relações: a interação com os atores locais se dá a partir de expectativas que já chegam ao contexto local estruturadas.

Muito além das noções prévias que todas as pessoas carregam consigo ao chegar a qualquer lugar, o Estado impõe, de cima para baixo, a centralidade em cálculos racionais, estruturas sociais ou instituições políticas que tornam invisíveis os processos temporais através dos quais as moralidades em jogo se constituem, no decorrer das interações do processo de implementação de políticas públicas. Como coloca Cefaï, a cartografia através da qual o Estado estabelece as relações com a população afetada “não parte dos contextos de experiência pública e considera raramente a natureza das organizações, das interações que as ligam e dos problemas que elas revelam, em relação aos eventos ou às ações em curso” (CEFAÏ, 2011, p. 72).

Através de situações de experimentação ou testemunho dos conflitos, bem como de momentos de negociação, estratégia e deliberação, os problemas públicos aparecem ao pesquisador como sustentados por cadeias de operações dispersas espacial e temporalmente. É neste sentido que as fronteiras étnicas nos ajudam a reconstituir unidade e identidade nestas arenas de disputas, constituindo uma articulação entre as dimensões legal e moral dos direitos.

Isto não significa que as associações de moradores vão reivindicar direitos a partir das mesmas premissas que quilombolas ou pescadores artesanais. Este mesmo instrumento analítico nos leva em outra direção nesta aula: procurar entender moralidades localmente construídas, colocadas em situações onde a interação com diversos agentes trazem a elas diferentes dimensões de publicização. O esforço de traduzir interesses locais através de princípios gerais, procurando entender como a cidadania pode ser exercida naquele contexto particular, em muitos casos, já é capaz de traduzir, em termos legais, essas moralidades.

Atividade 2

Atende ao objetivo 3

Identifique três entre os diferentes atores envolvidos na administração de conflitos mediada por uma associação de moradores.

Resposta comentada

Você deve demonstrar compreender que o Estado não é uma entidade homogênea, ou seja, é constituído por diferentes atores e grupos, os quais possuem diferentes motivações para a ação. Neste sentido, prefeitos, assistentes sociais, arquitetos responsáveis por projetos de urbanização, agentes da segurança pública e juristas possuem diferentes visões sobre uma mesma situação. O mesmo acontece com a associação de moradores, que reúne diferentes interesses num mesmo bairro: por exemplo, conciliar os interesses de quem deseja direcionar recursos destinados à infraestrutura do bairro para fornecer opções de lazer a crianças, que têm interesses distintos daqueles que desejam ampliar os espaços de socialização onde o tráfico de drogas tem mais facilidade de ocupar. Uma associação de moradores, ainda, pode dialogar com pessoas que desejam *esvaziar* o bairro dos seus problemas sociais, ao mesmo tempo em que representam pessoas que veem esta parcela “problemática” da população do bairro como alvo de um investimento em qualidade de vida.

Direito legal e insulto moral

Dois conceitos precisam ser articulados, *direito legal* e *insulto moral* (OLIVEIRA, 2002), os quais, diferente do que se pode pensar à primeira vista, muitas vezes não são equivalentes, mas mesmo assim representam duas dimensões ligadas, em termos mais abstratos, a princípios de justiça que a população tem interesse em conciliar.

Um *insulto moral* nem sempre se encontra traduzido na legislação, uma vez que as normas descritas nas leis – o *direito legal* – indicam um *dever ser* para a sociedade, mas são escritas por pessoas que, como explicamos na aula passada através da fala de Levi-Strauss e do caso da Resex de Itaipu, estão inevitavelmente atreladas à sua visão de mundo,

localizada em sua sociedade e no seu tempo. Como demonstra a intensa atividade do Poder Legislativo no Brasil, a necessidade de atualizar estes direitos legalmente instituídos é enorme e, aliás, como demonstra toda a estrutura oferecida a vereadores, deputados e senadores, é prevista pela própria Constituição como algo permanentemente importante. Esta importância está relacionada à nossa dinâmica cultural e de poder, comum a todas as sociedades: agimos no presente através de nossos guias morais e, conseqüentemente, nos sentimos ofendidos com base em nossa leitura das tradições e valores que nos cercam. Com isso, definimos no presente o que é aceitável e o que nos ofende. Conseqüentemente, fazemos parte das influências sociais que agem sobre a atualização de leis, as quais reconhecem como legítimo o *dever ser* no nosso meio, assim como os *insultos morais* que devem ser reprimidos pelo Estado, ou seja, os sentidos de justiça percebidos pelas pessoas.

Por exemplo, no caso de protestos contra a situação de insalubridade de um bairro na periferia parisiense (CEFAÏ, 2011), a experiência pessoal com o que é injusto, indecente e inconveniente não se traduz automaticamente em críticas contundentes e denúncias públicas. Este é um processo onde viver esta experiência como um *insulto moral*, ou seja, como uma ofensa às suas concepções do que é adequado, justo e neste sentido correspondente às suas expectativas morais, não torna um indivíduo, sua família, ou a associação de moradores que os deveria representar imediatamente capaz de traduzir esta situação para o Estado através de uma norma legal que deve ser respeitada.

A expertise necessária para realizar toda esta articulação envolve ainda a etapa chamada por Cefaï de *especialização* (CEFAÏ, 2011), onde todos os participantes na tomada de decisões da localidade precisam conhecer cada vez mais a fundo os meandros jurídicos onde se encontram entranhados, bem como as causas defendidas por outros grupos que passam pelo mesmo processo, no caso da aula passada, comunidades tradicionais. Avaliar o lugar destas outras histórias políticas num cenário mais abrangente, como também as suas conseqüências para a *luta* local fazem parte do processo de formação de alianças que, desta forma, também conduzem a uma necessidade crescente de diálogo contínuo e de um grande investimento de tempo na administração descentralizada que representa o movimento de associações às quais é atribuído este acúmulo de responsabilidades (TEISSERENC, 2010).

As causas com as quais entram em contato, além disso, mobilizam e assim revelam a profundidade dos sentimentos sobre os vínculos entre

os membros do grupo e os vínculos com o lugar, se tomarmos a medida do tempo investido nesta vida política como uma medida do seu valor social. Consideramos esta dedicação de tempo como uma relação autêntica com pertencimentos, gostos, amizades ou inimizades e sentimentos sobre os lugares e as pessoas.

Todas as pessoas estão, sempre, atuando no meio social, buscando corresponder à medida das suas expectativas de *status*, à sua posição social e também à sua busca pela agência autônoma sobre sua trajetória de vida (GOFFMAN, 1959). A participação na vida política, nesta interpretação antropológica, vai além das noções do senso para de fato representar, nas ações das pessoas, relações com esferas outras, além da econômica que representa o palco material onde a apresentação social tem lugar.

Conclusão

Desta forma, a gramática construída em torno da ampliação da pluralidade de significados e usos de palavras como *associação, bairro, identidade, comunidade, tradição, moradores e quilombolas* age sobre a constituição das pessoas envolvidas nestes processos, reconfigurando os modos como as pessoas e os próprios grupos se representam para si e para os outros em termos dos papéis sociais assumidos como o trabalhador, a dona de casa etc. Papéis estes que não se reduzem a uma forma superficial, de um ator maximizador e utilitário que visa garantir o acesso a bens materiais, mas são investimentos de formas, cujas complexidades dos agenciamentos exigem múltiplos custos sociais simbólicos e político-morais para assumir e se investir em um papel social (MOTA, 2009).

A oportunidade oferecida por esta abordagem pode levar a uma discussão sobre o papel das associações de moradores, bem como sobre os limites de influência das lutas sociais sobre a construção e a afirmação de sentidos de justiça, no que diz respeito à convivência com a diversidade e às representações indicativas de pertencimento ao lugar. Dessa forma, a construção e a afirmação de uma identificação com um grupo e da autoridade da associação de moradores são consideradas um eixo significativo para a discussão sobre direitos de populações tradicionais e também de pessoas que não são marcadas por uma identidade dife-

renciada, num contexto onde é necessário diálogo constante com argumentos contrários acionados na esfera jurídica e também em outros âmbitos do Estado.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Valendo-se da diferenciação entre direito legal e insulto moral, explique como uma associação de moradores pode levar uma questão às arenas públicas.

Resposta comentada

A cidadania é um conceito socialmente construído para contemplar as pessoas que habitam cada sociedade. Você deve, a partir da noção de renovação urbana apontada na aula, discutir esta construção como um processo através das lacunas entre as normas legais e as moralidades que constituem o indivíduo como ser social, que se tornam conflitos no caso das disputas pela legitimidade dos diferentes usos do espaço urbano.

Resumo

Nesta aula, discutimos conflitos sobre os usos do espaço urbano que têm sua raiz na diversidade tanto da população que a habita quanto de suas noções de cidadania. O papel das associações de moradores na me-

dição com os representantes do Estado nos permite contemplar também a construção da legitimidade destes usos a partir de vínculos locais que, neste sentido, são publicizados a partir de uma afirmação de diversidade. Comparamos, ainda, a diversidade que toma contornos identitários a partir do conceito de comunidade étnica. Estudamos também as concepções de direito legal e insulto moral, sendo a primeira ligada às normas legais já registradas na lei, e a segunda aos sentidos de justiça percebidos pela população, mas não necessariamente reconhecidos pelo Estado em sua legislação.

Aula 5

Sistemas de justiça, instituições policiais
e cidadania em perspectiva comparada

*Jorge da Silva
Luiz Carlos Ramiro Junior*

Meta

Avaliar de que maneira o sistema de Justiça e as instituições policiais relacionam-se com a noção de cidadania no Brasil e em outros países.

Objetivos

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

1. identificar como o sistema de Justiça brasileiro opera diante da complexidade das normas brasileiras;
2. listar as principais características dos principais modelos de polícia ocidentais e perceber a influência deles na polícia brasileira;
3. estabelecer os vínculos entre o sistema de Justiça e a atuação das instituições policiais para a cidadania, tendo em vista a independência do Judiciário como imprescindível à democracia.

Pré-requisitos

Para esta aula, é importante rever as duas principais noções de polícia que vigoram no Ocidente (a anglo-saxã e a francesa). Além disso, também é importante que você se lembre do que foi a Revolução Industrial.

Engrenagens da sociedade

Lei, justiça, ordem, polícia, sociedade, crime, acusação, defesa, tribunal, delegacia, prisão. Essas são algumas das centenas de palavras que se inserem na complexidade de qualquer discussão sobre o tema “justiça”. O sentimento de quem está envolvido com algo relacionado a ela é de estar em meio a uma imensa engrenagem. Por vezes, a sensação é de impotência, como se não fosse possível descrever exatamente o início, tampouco o fim disso tudo. Estamos dentro do sistema; por vezes, podemos pensar em como obter uma saída e, em outros momentos, reforçamos suas vicissitudes.



Figura 5.1

Fonte: <http://www.freeimages.com/photo/1379263>

Ao observarmos certos dados, essa percepção torna-se mais concreta e menos abstrata: o tempo médio para julgar processos no estado do Rio de Janeiro é de quatro anos, segundo dados do relatório “Justiça em Números 2014”, do Conselho Nacional de Justiça (apud OTÁVIO; REMIGIO, 2014); o índice de elucidação de crimes de homicídios no Brasil é de 5% a 8% (ENASP, 2012); o país conta com aproximadamente 44% dos detentos que aguardam julgamento (segundo relatório da ONU citado por CHADE, 2014); no ano de 2012, mais pessoas morreram no Brasil, por conta da violência (56.337 mortos, segundo o Mapa da Violência 2014), do que na guerra da Chechênia, entre 1994 e 1996.

Essas informações refletem que a Justiça não nos parece a figura angelical, equilibrada, desnudada, livre, forte, detentora da espada e da balança; enfim, exemplar e simples – como na imagem que segue. Embora ela deves-

se ser dessa maneira, o que se percebe na realidade é um verdadeiro choque entre aquilo que deveria ser e o que realmente acontece.

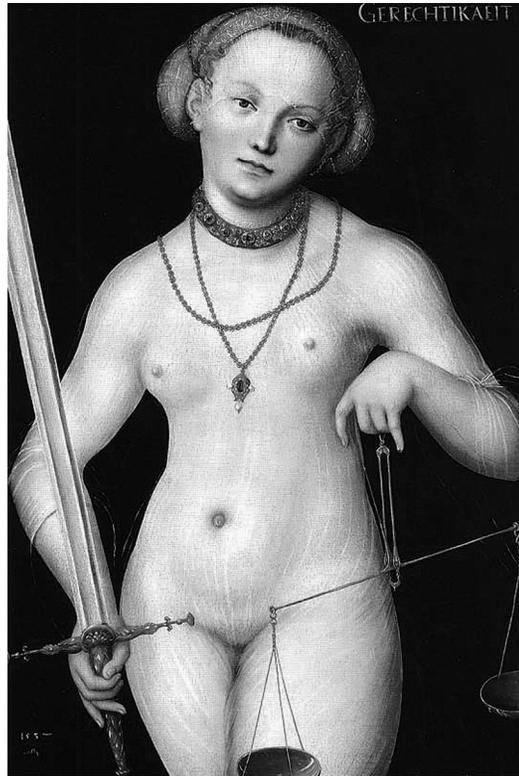


Figura 5.2: Painel do pintor renascentista alemão Lucas Cranach, o Velho (1472-1553). Título: “Gerechtigkeit”, 1537.

Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:Gerechtigkeit-1537.jpg>



... E justiça para todos

Um dos grandes discos da história do rock é o ... *And Justice For All* (... E justiça para todos), da banda norte-americana Metallica. As letras do disco correm por vários temas, incluindo a injustiça como instituição visível dentro da sociedade, mas o que mais marca é a icônica capa feita por Stephen Gorman, que mostra uma caricatura da imagem clássica da justiça, citada anteriormente. Veja:



Figura 5.3: Capa do disco *... And Justice for All*.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/pt/3/34/...And_Justice_for_All.jpg

Aqui temos uma imagem da justiça amarrada, depredada, inclinada como se estivesse sendo derrubada e, principalmente, com a balança desequilibrada pela parte que tem mais dinheiro, demonstrando que frequentemente quem possui maior poder aquisitivo também é quem costuma ser mais beneficiado pela Justiça, em detrimento daqueles que não o tem. Tal capa mostra que a preocupação com o funcionamento efetivo da Justiça não é um problema apenas brasileiro.

Nesta aula, iremos tratar das principais características do sistema de Justiça no Brasil e, a seguir, tratar das instituições policiais. O que perpassa esses dois temas que integram esta aula é um único objetivo: a efetividade dos direitos, pois fazer com que os direitos individuais e coletivos se concretizem é realizar a cidadania.

O sistema de Justiça brasileiro

Sistema significa um conjunto de ideias, regras, leis, etc., identificadas entre si e que se encontram organizadas de acordo com alguma lógica, a fim de estabelecer o objetivo da equidade. O desejo por justiça é uma atitude natural de querer estabelecer uma harmonia sobre o que parece naturalmente ao homem como desequilibrado. A definição mais elementar de lei é: aquilo que é preciso ser feito, de acordo com o ordenamento da razão, em vista do bem comum e que tenha sido promulgado por uma autoridade legítima.

A base do sistema de Justiça brasileiro é a Constituição Federal. Quando tratamos de “sistema de Justiça”, normalmente referimo-nos à justiça criminal. Porém, antes de adentrar nessa especificidade, é importante conhecer a organização e as competências do Poder Judiciário no Brasil, que, junto com o Poder Executivo e o Poder Legislativo, forma os três Poderes do Estado brasileiro.



As atribuições dos três Poderes

Apesar de a teoria dos três Poderes já estar implícita em Aristóteles, a expressão foi empregada modernamente pela primeira vez por Harrington e Locke, tendo sido difundida amplamente na obra de Montesquieu, que demonstrou na sua obra *O espírito das leis* (1748) que essa separação de Poderes já era observável na constituição inglesa, o que provia uma das principais garantias da liberdade.

A separação de Poderes assegura a liberdade porque impede que um Poder exacerbe suas atribuições, e assim não faça mais do que deveria, para que não demande mais poder do que lhe cabe para exercer sua função. De acordo com a teorização feita por Montesquieu e seguida pelos países modernos até hoje, os três Poderes separados são: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Legislativo – é aquele que faz as leis, ou seja, formula as políticas e as transforma em leis.

Executivo – é aquele que executa, isto é, encaminha as políticas feitas no Legislativo para a ação.

Judiciário – é aquele que julga, aplica a lei de acordo com as regras procedimentais de justiça e resolve disputas.

De acordo com cada contexto, essas atribuições podem sofrer alterações, como no caso do Decreto-presidencial que existe atualmente no Brasil – o chefe do Executivo federal tem a competência de emitir decreto sobre determinadas matérias. Ainda assim, o que é preciso lembrar é que a divisão de Poderes serve para propiciar a liberdade política e impedir o despotismo.

No topo da hierarquia do Judiciário está o Supremo Tribunal Federal (STF), que tem como função zelar pelo cumprimento da Constituição. A seguir vem o Superior Tribunal de Justiça, responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação nacional.



Órgãos do Poder Judiciário

De acordo com o artigo 92 da Constituição Federal, o Poder Judiciário conta com os seguintes órgãos:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I- A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004);
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Âmbito da União: Justiça Federal (comum), com juizados especiais federais (artigos 108 e 109 da Constituição); e a Justiça Especializada, composta pela Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar.

Âmbito dos Estados (incluindo o Distrito Federal): juizados especiais cíveis e criminais (causas com menor potencial ofensivo e de pequeno valor econômico; segundo a Lei nº 9.099/95, o cidadão pode acionar esses juizados em causas que não ultrapassem os 40 salários mínimos, sendo que até 20 salários mínimos não é necessário defensor (advogado)). Além dos juizados especiais cíveis e criminais, a Justiça estadual (comum) é composta pelos juízes de direito (que atuam na primeira instância) e pelos chamados desembargadores (que trabalham no Tribunal de Justiça de cada estado, na segunda instância). O que não for matéria da Justiça Federal comum, do Trabalho, Eleitoral ou Militar, é julgado pelas Justiças dos estados, o que representa a maioria dos litígios no país (leia os artigos 125 e 126 da Constituição).

O Supremo Tribunal Federal e o sistema político



Figura 5.4: Supremo Tribunal Federal em dia de audiência.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_Judici%C3%A1rio_do_Brasil#mediaviewer/File:Brazilian_Supreme_Federal_Tribunal.jpg

O Supremo Tribunal Federal (STF) é composto por 11 ministros indicados pelo presidente da República, após aprovação em sabatina pelo Senado Federal. O STF julga as chamadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), instrumento que contesta a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual no país; também avalia os pedidos de extradição requerida por Estado estrangeiro e julga os pedidos de *habeas corpus* de qualquer cidadão brasileiro.

O STF funciona como um verdadeiro tribunal para o controle de constitucionalidade, um “Poder Moderador” sobre os demais Poderes. Entre as indecisões que acontecem entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, o STF, como ente máximo do Poder Judiciário, modera as questões e dá a palavra final.



Um bom exemplo de ação do STF foi o caso dos *royalties* do petróleo, em que projetos de lei previam a redistribuição do valor dos *royalties* do petróleo (indenização paga ao poder público pelo uso do recurso mineral), diminuindo a arrecadação do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, onde o STF teve a incumbência de decidir se acatava a ADI 4.917, impetrada pelo estado do Rio de Janeiro contra a redistribuição.

Politicamente, o STF é a instituição que promove o “controle de constitucionalidade”, de forma que acumula esta atribuição de Corte Constitucional com a de Suprema Corte de Justiça. Em todo sistema político requer-se um Poder que seja capaz de dar a última palavra quando há um conflito entre compreensões diversas a respeito da Constituição, como no Brasil Império (Constituição de 1824), cujo controle era feito pelo Poder Moderador – um Poder político que arbitrava o sistema e decidia as disputas políticas em última instância.



Poder Moderador

O Poder Moderador é um dos quatro Poderes de Estado instituídos pela Constituição Brasileira de 1824 e pela Carta Constitucional Portuguesa, de 1826 (ambas saídas do punho do mesmo soberano: o imperador Pedro I do Brasil e rei D. Pedro IV de Portugal). O Poder Moderador é o que se sobrepõe aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, cabendo ao seu detentor (o Imperador) força coativa sobre os demais (PODER..., 2015).



Figura 5.5: D. Pedro I do Brasil, posteriormente D. Pedro IV de Portugal.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5f/Dpedrol-brasil-full.jpg>

A teoria do Poder Moderador no Brasil é tributária de Benjamin Constant e teve como um dos principais formuladores no Brasil o Marquês de Caravelas (Joaquim José Carneiro de Campos), sendo que era exercido pelo Imperador a fim de manter o equilíbrio constitucional, como se fosse uma peça que intervinha nos Poderes, para que nenhum se sobrepusesse aos demais e o funcionamento da Constituição fosse garantido, assim como se evitasse a sobreposição de um Poder sobre os demais.

Simplicio Rodrigues de Sá

O fato é que legar ao Judiciário o controle de constitucionalidade é dotá-lo de um poder último, decisório. O problema, segundo a análise de muitos autores (LYNCH, 2007), é que se trata do menos democrático entre os Poderes. Enquanto o presidente, deputados e senadores são eleitos, os ministros do STF são escolhidos, sendo que devem ser obrigatoriamente juristas. Ou seja, um Poder dessa importância, que deve tratar dos mais variados temas, exigiria no mínimo uma pluralidade, uma democratização em seu acesso e uma maior proximidade com a população. Uma proposta alternativa seria a criação de uma Corte Constitucional, formada por diversos profissionais.



A diferença entre STJ e STF

Atenção: não confunda o STJ com o STF. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem a incumbência de uniformizar o direito nacional infraconstitucional e é composto por 33 ministros nomeados pelo presidente da República a partir de uma lista tríplice, de modo que também precisam ser aprovados pelo Senado. Trata-se de um órgão que está em uma escala abaixo do STF.

Os órgãos do Poder Judiciário brasileiro

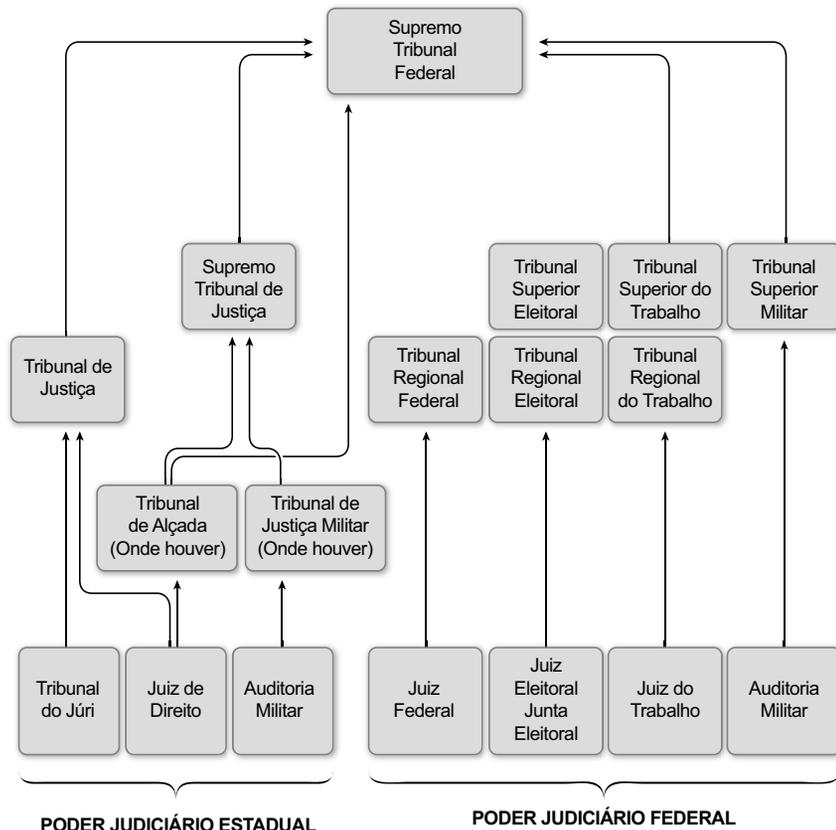


Figura 5.6: Órgãos do Poder Judiciário brasileiro.

Fonte: Adaptado de Amaerj (2004).

Hierarquicamente, de baixo para cima, são esses os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, e as flechas indicam o encaminhamento dos recursos, ou seja, quando algo não é resolvido em um órgão, repassa para outro superior, até o Supremo Tribunal Federal. Poucos estados possuem Tribunal de Alçada e Tribunal de Justiça Militar.

De acordo com o STF, como regra, os processos se originam na primeira instância, podendo ser levados, por meio de recursos, para a segunda instância, para o STJ (ou demais tribunais superiores) e até para o STF, que dá a palavra final em disputas judiciais no país em questões constitucionais. Mas há ações que podem se originar na segunda instância e até nas Cortes Superiores. É o caso de processos criminais contra autoridades com prerrogativa de foro (como foi o caso da Ação Penal 470, vulgo “mensalão”).

Parlamentares federais, ministros de estado, o presidente da República, entre outras autoridades, têm a prerrogativa de ser julgados pelo STF quando processados por infrações penais comuns. Nesses casos, o STJ é a instância competente para julgar governadores. Já à segunda instância da Justiça comum – os tribunais de Justiça – cabe julgar prefeitos acusados de crimes comuns (Amaerj, 2004, p. 11).

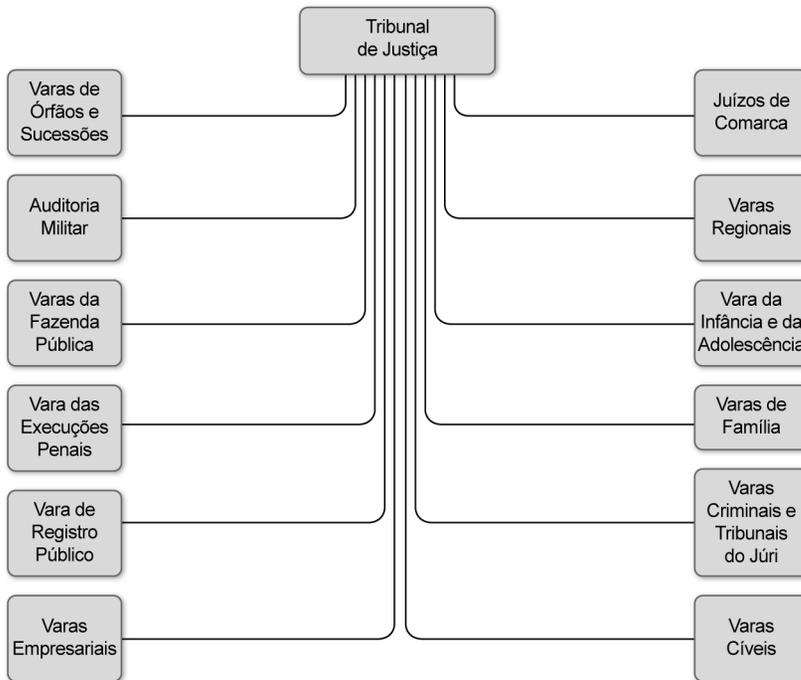


Figura 5.7: Procedimento recursal no Tribunal do Rio de Janeiro.

Fonte: Adaptado de Amaerj (2004).

O infográfico acima demonstra como o Tribunal de Justiça concentra os recursos das mais variadas varas de Justiça do Estado. Esse exemplo repete-se em outras unidades da federação (Amaerj, 2004, p. 14).

O Judiciário brasileiro em reforma

Entre as tentativas de dinamizar a efetividade dos direitos no Brasil e construir a cidadania está a reforma do Judiciário. Uma das medidas nesse sentido foi a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), um órgão do Ministério da Justiça que foi criado em 2004 para estru-

turar órgãos e instituições competentes para promover e planejar, no âmbito nacional, políticas de acesso à Justiça.

E um dos resultados da criação dessa Secretaria foram os esforços para a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, que alterou vários dispositivos constitucionais, a fim de dar celeridade aos processos, facilitar o acesso à Justiça e desburocratizar o sistema judiciário. Por exemplo, a previsão da “razoável duração do processo” como direito fundamental, a alteração de competências dos órgãos judiciários, a criação do Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Os três principais desafios para o sistema de Justiça brasileiro, segundo o diagnóstico da mencionada Secretaria eram os seguintes:

1. o excesso de processos judiciais (em 2013, havia cerca de 92 milhões de processos em todo o judiciário nacional);
2. a morosidade na prestação jurisdicional (o tempo médio de tramitação é de 10 anos, diminuindo a capacidade da Justiça na resolução de conflitos no país);
3. averiguou-se um déficit no acesso à Justiça, por falta de informações sobre direitos da população e pela precária rede de proteção e garantia de direitos.

Uma das ênfases dos últimos governos quanto ao problema da Justiça no Brasil foi tentar equilibrar a concentração de órgãos e pessoal que cuidam de julgamento e acusação, com os órgãos de defesa. Isto é, o Brasil possui cerca de 17 mil magistrados e por volta de 12 mil promotores de justiça, mas apenas 6 mil defensores públicos (CNJ). Portanto, há uma deliberada política de ampliação das defensorias públicas, como um canal para ampliar o acesso à Justiça. A propósito, a Emenda Constitucional n. 80 foi promulgada justamente nesse sentido, pois delimitou que é preciso um defensor público para cada unidade de jurisdição brasileira, ou seja, em cada comarca de Justiça.

A dinamização do Judiciário brasileiro também passou por um processo de informatização, com o estímulo ao **Processo Judicial eletrônico**, o que garante maior transparência, controle e agilidade na tramitação dos processos.

Processo Judicial eletrônico (PJe)

Sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com os tribunais e a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para a automação do Judiciário.

Caso queira saber mais sobre isso, visite a página: www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/sistemas/processo-judicial-eletronico-pje.



O Conselho Nacional de Justiça

Surgiu com a Emenda Constitucional n. 45/2004 e está no bojo do princípio da eficiência do serviço público. Segundo o próprio *website* do órgão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.

O que o CNJ faz especificamente?

- *Na política judiciária*: zela pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações.
- *Na gestão*: define o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário.
- *Na prestação de serviços ao cidadão*: recebe reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado.
- *Na moralidade*: julga processos disciplinares, assegura ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas.
- *Na eficiência dos serviços judiciais*: melhora as práticas e a celeridade, elabora e publica semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

O sistema de Justiça no Brasil

O sistema de Justiça no Brasil contemporâneo opera a partir de três funções básicas:

Procedimentalismo

A lei estabelece procedimentos, formas para o cumprimento de atos e trâmites do processo, o objetivo é que isso sirva de caminho para que o valor da lei seja estabelecido. O proceduralismo pressupõe que o procedimento é essencial ao cumprimento da lei, e é algo que se contrapõe aos teóricos substancialistas, que questionam o excessivo apego às formas e concentram-se na importância da materialidade do emprego da lei. Enquanto proceduralistas, ligados à tradição filosófica de Emmanuel Kant e Hans Kelsen, acentuam o papel instrumental da norma para que ela contribua na ampliação da participação democrática e na regulação do “processo” de tomada de decisões; os substancialistas valorizam o conteúdo material da norma, como elemento direto na concretização dos valores que a contemplam, como um direito social.

Etos

Do grego *Ethos*, é uma espécie de síntese dos costumes de um povo. O termo indica quais os traços característicos de um grupo humano qualquer que o diferenciam de outros grupos sob os pontos de vista social e cultural. Portanto, trata-se da identidade social de um grupo. Etos significa o modo de ser, o caráter. Isso indica o comportamento do ser humano e originou a palavra ética.
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ethos>

- a instrumental: Judiciário e Ministério Público;
- a política: controle social;
- a simbólica: sentido de equidade e justiça.

Segundo José Eduardo Faria (2004, p. 104), “A ineficiência do ‘sistema de Justiça’ no exercício dessas funções decorre, em grande parte, da incompatibilidade estrutural entre sua arquitetura e a realidade socioeconômica sobre a qual tem de atuar”.

Para especialistas na área, há um extremo **procedimentalismo**, calcado na tradição escrita, o que reduz a efetividade e agilidade nas questões essenciais. Em outras palavras, muita técnica e pouca utilidade. Os números comprovam essa consideração: entre 1990 e 1994, 23,18% dos casos decididos pelo STF trataram exclusivamente de técnicas processuais e, em 36,37%, a Suprema Corte empregou argumentos de direito processual como fundamentação de suas sentenças (FARIA, 2004, p. 105).

Apesar de os dados serem da década de 1990, não houve alteração profunda nesse cenário. E um agravante é que tampouco o **etos** dos profissionais dessa área – a maneira de pensar e agir dos juristas, em especial juízes e promotores – não mudou. Muitos permanecem com uma visão não sensível à realidade socioeconômica da sociedade, devido ao distanciamento entre estes, com altos salários e uma série de privilégios, e a massa da população. Tal situação acaba justificando as demandas por maior controle externo sobre o Judiciário.

O juiz legislador

Por outro lado, um dos fenômenos que ocorrem atualmente é a “judicialização” da política. O Poder Judiciário amplia seu rol de atuação e adentra na seara política, por conta da inação, crise das instituições representativas e do desgaste do sistema político. Com isso, surge a noção do “juiz legislador”.

Há uma tendência mundial de que as decisões que não podem ser implementadas pelas instituições executivas e legislativas sejam aprovadas pela Justiça. Como há um impasse na esfera legislativa – não há consenso entre os deputados e senadores, e os projetos de lei se arrastam

no tempo; e também é comum que o Executivo não tenha força política suficiente para aprovar um projeto, ou não conte com espaço legal para decretar uma política –, sobra espaço para o Judiciário que, ao julgar uma causa, pode indiretamente legislar.



Decisão sobre união estável no STF

Um exemplo foi a decisão sobre a união estável de casais do mesmo sexo – em 2011, o STF deu reconhecimento a esse tipo de união, ainda que na Constituição a noção de casamento se dê apenas com a relação entre homem e mulher. Neste caso, não há nenhuma legislação tratando do tema, mas sim o pressuposto da decisão da Suprema Corte, que acaba servindo de base para decisões em todo o país.

Um juiz comum estadual pode não seguir a orientação jurisprudencial do STF, mas provavelmente em uma segunda instância haverá o acatamento da decisão (a decisão deve acompanhar o Supremo quando se trata das Súmulas, que têm caráter normativo).

O problema desse protagonismo do judiciário, com juízes que se tornam “legisladores”, é que há uma assincronia entre o modo de proceder do judiciário (sistema binário: legal ou ilegal) e o político (multiforme, que lida com a realidade social e complexa). Ou seja, há um limite de capacidade lógico para que o judiciário se torne o paladino da cidadania no Brasil, ou em qualquer lugar do mundo, já que sua operacionalidade está destinada ao cumprimento legal acima de tudo.

Há também um impasse no que se refere a uma demanda mais “social” do judiciário por uma questão de ordem pragmática, e que se remete diretamente à questão da segurança pública: o sistema de Justiça executa dois papéis conflitantes, um de natureza punitiva, que advém do caráter repressivo das leis penais e necessárias ao combate do cri-

me organizado, e da aplicação da lei e da ordem; e, de outro lado, há a natureza distributiva da noção de justiça, também a cargo do Poder Judiciário (como de outros poderes e da sociedade), o que implica junto de vontade política a adoção de critérios compensatórios e protetores a determinados segmentos, tendo em vista padrões mínimos de equidade e coesão social.

Retomaremos à discussão deste tema na última seção da aula.



Sugestão de filme: *Testemunha de acusação (Witness for the Prosecution)*

Direção: Billy Wilder. Estados Unidos, 1957, preto e branco, 116 min.



Figura 5.8: Tyrone Power em *Testemunha de acusação*.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ed/Tyrone_Power_in_Witness_for_the_Prosecution_trailer_2.jpg

O filme é baseado em um drama de tribunal de um conto da escritora britânica Agatha Christie, sobre o julgamento de um homem acusado de assassinato.

O que é importante para nós é que, ao assistirmos a esse filme, podemos ter uma noção de como funciona um julgamento nos moldes da **Common Law** em países como Estados Unidos e Inglaterra. No caso do filme, retrata a justiça britânica. Você perceberá como é dada uma grande importância aos argumentos retóricos, mais do que aos documentos. Claro que as provas são importantes, e podem ser apresentadas no momento do julgamento. Em uma palavra: o julgamento é mais dinâmico que no sistema brasileiro, por exemplo.

Testemunha de acusação é um filme que nos mostra como uma “verdade jurídica” pode ser construída através de argumentos. O final do filme, que é surpreendente, deixa clara essa sensação.

Common Law

Em inglês, “direito comum”, é o direito que se desenvolveu em certos países por meio das decisões dos tribunais, e não mediante atos legislativos ou executivos. Nos sistemas de *Common Law*, o direito é criado ou aperfeiçoado pelos juízes: uma decisão a ser tomada num caso depende das decisões adotadas para casos anteriores e afeta o direito a ser aplicado a casos futuros. Nesse sistema, quando não existe um precedente, os juízes possuem a autoridade para criar o precedente. O conjunto de precedentes é chamado de *Common Law* e vincula todas as decisões futuras (COMMON LAW, 2015).

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Em 2007, a Casa Civil havia feito um levantamento e averiguou que o Brasil contava com nada menos do que 181 mil leis! Em matérias jornalísticas de 2011 e 2014, encontramos a história do advogado Vinícios Leônico, que lançou um livro de 7,5 toneladas com toda legislação tributária brasileira. Previsto para ser concluído em meados de 2011, o livro já contava com cerca de 27 mil páginas impressas, mas apenas em 2014 – quando foi possível terminá-lo, já chegava às 7,5 toneladas, 2,10 metros de altura, e mais de 41 mil páginas – escrito em fonte Arial, tamanho 22. Segundo Leônico, a legislação precisa ser revista, porque causa insegurança jurídica e é um “verdadeiro entrave na vida do cidadão”. E como se parecesse piada, o autor destacou que mais de 30% do valor do livro foi gasto com tributos!

Nos links a seguir, você pode ler as notícias citadas anteriormente: <http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/48332-advogado-lanca-livro-de-7-5-toneladas-com-toda-legislacao-tributaria-brasileira.html>; <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,legislacao-tributaria-vira-livro-de-6-toneladas-imp-,675806>.

A respeito do assunto que envolve inflação legislativa e o sistema judiciário nacional, o professor José Eduardo Faria argumentou:

O resultado dessa estratégia legislativa é paradoxal. Quanto mais o Estado recorre a ela, quer para regular e controlar o funcionamento da economia, quer para neutralizar as contingências advindas do jogo de mercado, menos vê suas metas concretizadas e suas decisões acatadas. Quanto mais normas edita para resolver problemas específicos e pontuais, mais o Estado os multiplica, pois essas normas se inter cruzam e criam intrincadas cadeias normativas, rompendo a unidade lógica, a coerência conceitual, a uniformidade doutrinária e a funcionalidade do próprio ordenadamente jurídico (FARIA, 2004, p. 109).

Tendo em vista o que vimos nesta primeira seção da aula e as informações e comentários desta atividade, por que essa estratégia legislativa estatal acaba levando a uma maior atribuição do judiciário, ainda que não seja o objetivo político do Executivo e do Legislativo?

Resposta comentada

Como intérprete da Constituição e das leis, ente responsável por fiscalizar a lei, e dizer o direito no país, o Poder Judiciário como um todo acaba ganhando reforço com essa inflação legislativa. O ponto fundamental é que isso consequentemente gera um distanciamento entre o saber jurídico e a população. O que em tese deveria ser um rumo voltado à simplificação, e à aproximação entre o que é burocrático-legal e a atividade cotidiana das pessoas, torna-se um entrave. Por isso é que a demanda por assistências judiciárias aumenta, ao invés de diminuir. Ou seja, requer-se mais especialidade, conhecimentos técnicos e soluções complexas para os mais variados assuntos, ainda que aparentemente sejam simples.

As instituições policiais

Como vimos na Aula 2, há dois modelos clássicos de instituições policiais no Ocidente: o anglo-saxão e o europeu continental, ou melhor, o inglês e o francês. Apesar da diferença de ênfase em cada um deles, o que se percebe é uma convergência entre esses dois sistemas a partir do século XIX (TERRIL, 2009, p. 134). A evolução das instituições policiais acompanha o movimento de centralização do Estado moderno e, de acordo com as necessidades impostas ao poder público, a ênfase sobre a atividade policial altera-se, tanto quanto a sua relação junto ao sistema de Justiça.

Modelo inglês

A estrutura da polícia moderna inglesa era pautada em três instituições:

1. a London Metropolitan Police, fundada em 1829 como a polícia de Londres e que se tornou modelar, para outras cidades inglesas, assim como em outros países anglo-saxões, como os Estados Unidos – a polícia da cidade de Nova Iorque, de 1844, por exemplo, recupera inteiramente o modelo londrino;
2. as *county forces* (polícias do condado, da região);
3. a *borough police* (polícia de bairro).

Até o século XIX ainda era comum nas menores cidades e regiões rurais que houvesse forças comunitárias, não profissionais, que exerciam autonomamente o serviço de policiamento local.

Gradativamente, isso foi diminuindo, como aconteceu em 1888 na Inglaterra com o *Local Government Act*, quando foram abolidas as forças independentes nas cidades que contavam com mais de 10 mil habitantes, diminuindo de 231 para 183 o número de grupos que atuavam sem a intervenção do poder público (MAWBY, 2006, p. 34). Enquanto antes o foco era na justiça local para o controle pragmático do crime, a polícia moderna procurava combinar os interesses centrais com os locais.

As causas dessa transformação podem ser resumidas da seguinte maneira: a Revolução Industrial, entre 1750 e 1850, gerou um amplo efeito na sociedade britânica, levando verdadeiras multidões do campo para as cidades. Os problemas urbanos cresceram com a industrialização, e a “ve-

lha” polícia não dava mais conta dos desafios, sobretudo no que se referia ao controle social dos trabalhadores, a fim de evitar organizações, greves, e toda a sorte de quebra com a ordem. Ou seja, a emergência da polícia gerida pelo poder público advém de um interesse político em controlar trabalhadores e as contestações públicas ao *status quo*.

A proposta da polícia de Londres era ser uma polícia uniformizada, com ênfase na patrulha preventiva e no consentimento público de suas ações. Havia a busca por alta visibilidade da instituição policial que surgiu em 1829, cujos poderes eram mínimos, tanto que identificaram o policial como o “cidadão de uniforme”, na condição de quase igualdade para com os demais, e com engajamento público geral (MAWBY, 2006, p. 33).

Nos anos seguintes, a polícia passou por um processo de consolidação, marcada pela influência governamental. O fenômeno da mudança de controle político, que interfere na organização policial não é um fenômeno exclusivo do modelo francês. É um mito achar que política e polícia não se misturam, mesmo em países com a tradição arraigada no *Common Law*. Pode-se recorrer até mesmo a situações do século XX, como no modo pelo qual a polícia foi usada pelos governos na Inglaterra e nos Estados Unidos, ao longo da década de 1980, para quebrar o poder dos sindicatos que reagiam frente a políticas liberais nesses dois países (MAWBY, 2006, p. 42).



Figura 5.9: Greve dos mineiros na Inglaterra (1984-1985).

Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners'_strike_\(1984%E2%80%9385\)#mediaviewer/File:Miners%27_strike_picket.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/UK_miners'_strike_(1984%E2%80%9385)#mediaviewer/File:Miners%27_strike_picket.jpg)

Essa nova fase de resistência a protestos que marcou a década de 1980 apresentou inovações na atuação da polícia. No caso norte-americano, passou-se a utilizar o *spray* de pimenta. Nos Estados Unidos, houve uma atuação em duplo sentido por parte das instituições policiais a partir da década de 1990.

Em uma medida, a rotina policial tornou-se mais variada em várias regiões, a polícia tornou-se responsável por prover uma série de serviços para o público, dado que o tempo para tratar de problemas relacionados ao crime foi menor, desse modo o policial tornou-se uma espécie de “filósofo, guia e amigo” da sociedade (MAWBY, 2006, p. 47). Apesar de esse ideal de polícia comunitária ter ganho espaço em diversos departamentos, sobretudo em cidades menores e áreas rurais, um outro policiamento foi difundido com a intenção de acabar com a criminalidade em regiões urbanas dos Estados Unidos. Foi o que aconteceu na aplicação da “tolerância zero” em Nova Iorque, em que a polícia atuava intransigentemente contra qualquer forma de infração, mesmo que de menor gravidade, a fim de tomar medidas drásticas contra o crime.

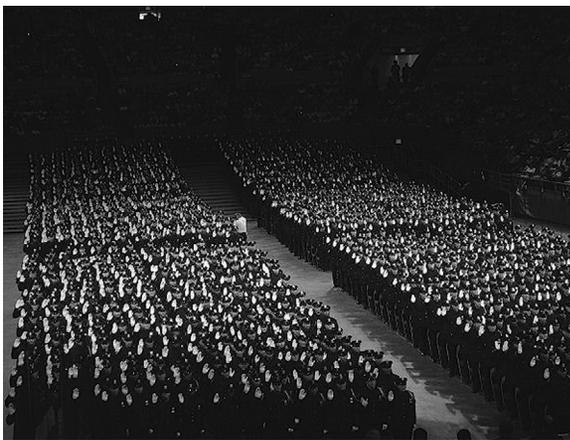


Figura 5.10: Cerimônia de formatura da NYPD, polícia da cidade de Nova Iorque.

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/File:NYPD_swearing_in_July_2005.jpg

Modelo francês

Muitos países estabeleceram um sistema de polícia centralizada nacional como veículo para a execução da lei. A origem dessa centralização advém do estilo romano de policiamento, em que o governo central é quem cria a força policial para a comunidade. A direção é contrária ao modelo anglo-saxão.

Tanto países democráticos como não democráticos utilizam o modelo centralizado. Diferente do caso norte-americano, em que há uma fragmentação das instituições policiais, a centralização policial é imposta à população pelo governo nacional. A França serve como um exemplo de país democrático que estabeleceu um sistema de polícia nacional (TERRILL, 2009, p. 132).

As características que contrastam com o sistema anglo-saxão são as seguintes: na França, a ênfase militar é maior, e a autonomia da organização policial frente a um governo é inferior – desse modo, o foco é mais voltado aos desafios políticos e administrativos. Outra característica importante é que o raio de ação da polícia no modelo francês é maior, permitindo inclusive certa intervenção na vida dos cidadãos, enquanto as polícias britânica e norte-americana devem ser muito mais cautelosas, para não serem acusadas de ultrapassar os limites da autoridade pública sobre o espaço privado das pessoas. Significa que há uma diferença entre a concepção de legitimidade da ação da polícia; no caso anglo-saxão, o controle público e legal é maior do que no caso francês, em que a legitimidade da polícia reside na ordem governamental.

A autoridade policial francesa também é mais próxima da autoridade judicial; por exemplo, o tenente-general e o comissariado de polícia são magistrados.

O que é mais importante nesse comparativo entre as duas tradições de sistemas policiais é a relação com a comunidade local. Na França, a ênfase durante séculos foi a de estabelecer forças policiais essencialmente administrativas, de supervisão sobre a sociedade, e coordenadas pelo governo nacional. Os objetivos fundamentais da polícia administrativa na França são os seguintes:

1. assegurar o senso de segurança pública;
2. controlar o fluxo de imigração ilegal;
3. combater o crime organizado, especialmente grandes traficantes;
4. proteger o país do terrorismo;
5. manter a ordem pública.

Além da polícia administrativa, há uma instituição na França dotada de competência repressiva, que é a *Gendarmerie*. E que possui três di-

ferentes objetivos: serve como polícia militar para as Forças Armadas, provê serviços de execução da lei ao longo do território e é responsável pelo policiamento de cidades e áreas rurais com população acima de 10 mil habitantes (TERRILL, 2009, p. 139).

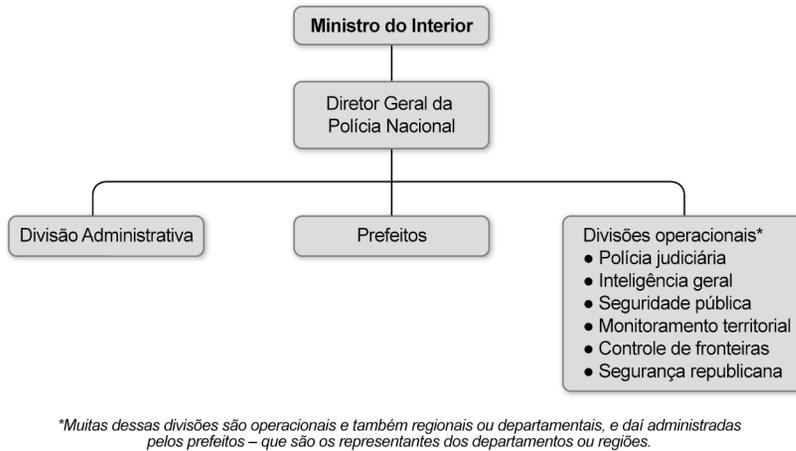


Figura 6.11: Organização da polícia nacional francesa (polícia administrativa).
 Fonte: Adaptado de Terrill (2009, p. 135).

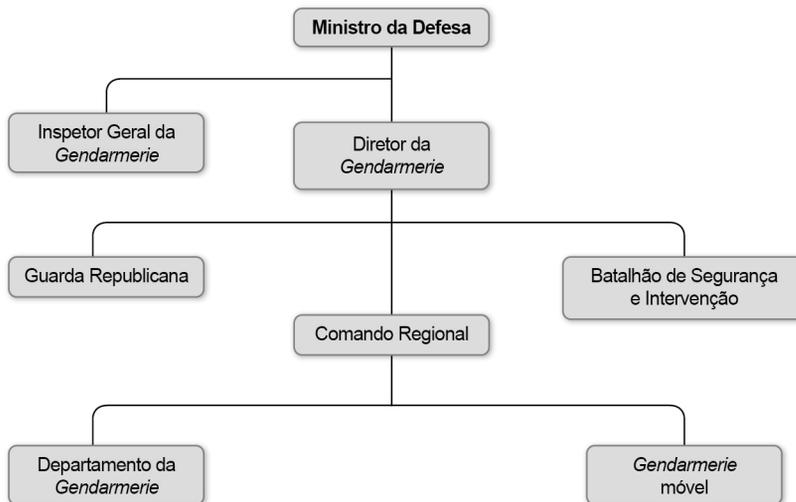


Figura 6.12: Organização da Gendarmerie Nacional.
 Fonte: Adaptado de Terrill (2009, p. 140).

Instituições policiais no Brasil

O modelo que mais influenciou o brasileiro, como já repercutia em Portugal, foi o francês. A polícia no Brasil surge quando a família real vem ao país em 1808, e surge a Guarda Real. No modelo português, as funções policiais e de judicatura se completavam.

A estrutura era composta pelo alcaide-mor (juiz ordinário com atribuições militares e policiais), pelo alcaide pequeno (diligências noturnas, prisão de criminosos) e o quadrilheiro (homem que jurava cumprir os deveres de polícia). O alcaide pequeno, que fazia o policiamento urbano, contava com o auxílio do escrivão, dos quadrilheiros e meirinhos (antigo oficial de justiça).

O alvará régio de 10 de maio de 1808 criou o cargo de intendente geral de polícia da Corte; em 1810, foi criado o Corpo de Comissários de Polícia, que se tornou realidade por uma portaria do intendente geral de polícia, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, em novembro de 1825.

Até 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas. Mas com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, em 1832, a organização foi descentralizada. Em 1841, a Intendência Geral é extinta e cria-se o cargo de chefe de polícia. Com a lei de 3 de dezembro de 1844, foi possível criar, em cada província e na Corte, uma Chefatura de Polícia; nela, o chefe de polícia passou a ser auxiliado por delegados e subdelegados de polícia. Medidas legais foram sendo tomadas ao longo dos anos para reafirmar a separação entre as atribuições policiais e judiciais, como no caso da Lei nº 261, de 1871, que criou o inquérito policial.

Com o sistema federativo, implantado desde a República em 1889, a tendência foi a descentralização da atividade policial para os estados. Hoje, através da Constituição de 1988, a segurança pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, cuja orientação principal e divisão de competências é dada pelo artigo 144 da constituição, mas são as Unidades Federativas, através de suas constituições estaduais, que estabelecem determinadas especificidades, como fardamento, salários,

planos de carreira, criação de polícias especiais (como Bope e Core no Rio de Janeiro), formação dos aspirantes, políticas públicas específicas (como a Unidade de Polícia Pacificadora – UPP) etc.

O Brasil conta com cinco instituições policiais: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Militar e Polícia Civil do Estado. Ademais, a Constituição prevê que os municípios têm o direito de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (artigo 144, §8 da CRFB/88). As guardas municipais têm-se difundido nas últimas décadas e, na prática, procuram atuar no estabelecimento da ordem pública, no controle de atividades ilegais e no auxílio ao policiamento de rua.

De modo geral, o objetivo da polícia no Brasil é a manutenção da ordem e da lei. No âmbito estadual, a Polícia Militar tem foco na repressão ao crime, ações ostensivas contra a ilegalidade, bem como na prevenção de atividades ilícitas. E a Polícia Civil tem como principal meta a investigação e a elaboração de inquéritos policiais para o sistema judicial elaborar um julgamento.

A discussão atual no Brasil, a respeito do trabalho da polícia no país, remete à tentativa de trazer esses objetivos de “manutenção da lei e da ordem” para o campo das liberdades civis. Trata-se de estabelecer medidas para aproximar a atividade policial do controle e da relação com a comunidade, de modo que a noção de lei e de ordem não seja apenas de “cima para baixo”, do Estado para a sociedade, mas também da sociedade para o Estado, e reciprocamente numa integração em prol da execução dos direitos, tendo como resultado a construção da cidadania no país.

A polícia não deixa de ser um elemento da estrutura estatal que aproxima ou distancia a sociedade do poder; portanto, para um regime democrático, é necessário que o diálogo entre instituições policiais e sociedade seja maior, não importa qual seja o modelo inicial de polícia que foi adotado, já que hoje, tendo em vista os estudos comparativos, é possível mesclar e levar em conta aquilo que é mais bem-sucedido nas diversas realidades estrangeiras, e adaptar ou não o que for conveniente à realidade local.

O que é “poder de polícia”?



Figura 5.13: Exemplo de poder de polícia. Na placa, está escrito “É proibido beber álcool em lugares públicos nesta área, sob multa de 500 libras” (tradução livre).

A **Figura 5.13** trata de uma restrição imposta pela municipalidade de Belfast (Irlanda do Norte), que aplica a multa de 500 libras (cerca de 2 mil reais) para quem beber álcool em uma determinada praça pública. Trata-se de um poder de polícia que atende a um interesse público e que compreende que o melhor é coibir o uso de álcool em determinados locais.

Segundo o professor de Direito da UFF André Saddy (2012, p. 260), a expressão poder de polícia confunde-se com a noção de soberania estatal, o que remete à expressão: “Estado de polícia” – como vimos na Aula 2 desta disciplina. Tema do direito administrativo, o *exercício do poder de polícia* refere-se à prática de um ente ou agente governamental em executar serviços voltados ao registro, fiscalização ou expedição de algum ato. Exemplo, um alvará sanitário.

Depois da crise do Estado liberal (cujo predomínio se deu até a crise de 1929) e com o advento do Estado de Bem-Estar Social (sobretudo depois da II Guerra Mundial), o poder de polícia exorbitou o tímido campo dos direitos civis e políticos para a área dos direitos econômicos e sociais. Enquanto na fase liberal somente se exercia o poder de polícia para garantir a segurança, no período intervencionista, de alargamento

das atribuições do Estado, a expressão foi sendo mais utilizada e passou a estender-se a toda a ordem econômica e social, protegendo qualquer tipo de interesse público, como a segurança pública.

Poder de polícia: pode ser definido como a atividade estatal consistente em restringir genericamente a liberdade e a propriedade em benefício do interesse público. De um lado, a atuação da polícia administrativa se dá pela expedição de atos gerais e abstratos destinados a disciplinar a atividade de polícia. Por outro, a manifestação ocorre por atos concretos, de acordo com três formas:

1. preventiva – como na concessão de licenças e autorizações;
2. fiscalizadora – durante o exercício da atividade particular;
3. repressiva – há hipótese de uma violação ao ordenamento, por meio de sanções administrativas (exs.: multa, interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias).

O termo “polícia”, na doutrina jurídica, tem pelo menos duas acepções:

- Polícia administrativa: que se refere ao conteúdo do “poder de polícia” mencionado anteriormente, ou seja, representa a atividade orientada para prevenir e reprimir os comportamentos antissociais. Ela incide sobre bens, direitos e atividades e difunde-se por toda a Administração Pública. Trata-se de uma polícia acima de tudo preventiva.
- Polícia judiciária: consiste em uma atividade de investigação de delitos penais, de modo que incide sobre pessoas que praticam atos criminosos. Essa é a polícia que auxilia o Poder Judiciário, e tem como regime jurídico aplicável o Código de Processo Penal. Em regra, é exercida pelas polícias Civil e Federal. Sua prática preconiza sobretudo a repressão.

O limite desse poder de polícia é o cumprimento do *princípio da indisponibilidade do interesse público*, um dos mantras do direito administrativo. Quer dizer que tudo o que for do interesse público deve ser devidamente observado, fiscalizado, orientado, enfim, as providências devem ser tomadas até que a justiça seja estabelecida. Pelo menos, isso é o que reza a doutrina...



O dilema do “pato” e a polícia no Brasil

Robson Rodrigues da Silva (2011) explica que o dilema do “pato” refere-se a uma metáfora para explicar a atividade da Polícia Militar brasileira, especificamente a fluminense. Esse *complexo de pato* serve como esquema explicativo do modelo dual de polícia, como forças híbridas, entre o fazer policial e o militar. Que age dentro da sociedade civil, mas foi imbuída de militarismo a serviço do Estado. Silva cita o coronel da Polícia Militar do Paraná, Wilson Odirlei Valla, para tratar da origem dessa dinâmica:

A força policial brasileira seguiu tradições recebidas de Portugal, tendo na base uma estética militar diversa daquela tradicionalmente utilizada pela polícia civil. Esta tem por função exercer a atividade de polícia judiciária e, por objetivo, a busca da autoria e da materialidade do ilícito penal. Historicamente, pode-se dizer que as presenças das *forças públicas estaduais* contribuíram para que a Federação Brasileira se consolidasse em breve espaço de tempo. Isto porque aquelas, hoje denominadas polícias militares, eram forças híbridas. No interior dos Estados, eram forças policiais e seus integrantes realizavam policiamento ostensivo, investigavam e, até há pouco tempo, eram Delegados. Na maioria das capitais, eram forças adestradas e treinadas militarmente, de forma acentuada, para a defesa do Estado-Membro (VALLA, 2004, p. 21 apud SILVA, 2011, p. 34).

Esse modelo dual sobreviveu à transição democrática. Na Constituição de 1988, as polícias militares são definidas como “forças auxiliares e reservas do Exército” e seus integrantes como “militares estaduais”. Legalmente, elas estão aptas para atuarem militarmente, o que fortalece o vínculo das PMs com a identidade militar, endossada por uma estética e valores castrenses (SILVA, 2011, p. 46). O comportamento do policial mais se assemelha ao de um membro do Exército, do que a um agente civil.

Atividade 2

Atende ao objetivo 2

Complete o quadro a seguir, apresentando pelo menos três características de cada modelo de polícia e depois disserte sobre qual delas possui maior influência sobre a polícia brasileira.

Sistema anglo-saxão ou inglês	Sistema europeu continental ou francês

Resposta comentada

Respostas possíveis, para o modelo inglês: menos centralizado e menos militarizado; maior ênfase no controle comunitário – por exemplo, nos Estados Unidos, a chefia da polícia regional, que é do xerife, é eleita através de votação popular, na maioria dos estados; fonte da polícia comunitária; maior autonomia da instituição policial diante do poder político; teve como origem a polícia privada e não profissional; a primeira polícia moderna foi a da cidade de Londres, de 1829; enfatiza a atividade preventiva; policial enquanto um “cidadão de uniforme”.

Respostas possíveis, para o modelo francês: mais centralizado e militarizado; maior ênfase nos desafios políticos e administrativos; a legitimidade advém do poder político; foco na manutenção da ordem pública e pela defesa nacional; alta visibilidade e com poderes ampliados; menos

autônoma diante do governo e da Justiça; teve origem na França revolucionária e tornou-se modelar para outros países a partir de Napoleão.

Historicamente, o Brasil tendeu mais ao modelo francês, que preconiza a centralização e militarização das forças policiais. A tradição política francesa sempre foi maior no Brasil que a britânica. No entanto, as experiências recentes no sentido de formar uma polícia comunitária aproximam-se mais do modelo anglo-saxão, isto é, tanto britânico quanto norte-americano, e experiências observadas em outros países dessa tradição, como Canadá e Austrália.

Sistema de Justiça e instituições policiais: no paradigma da cidadania

Foi afirmado no final da primeira seção que há um descompasso entre a forma de agir da Justiça e a do sistema político no Brasil. E não é apenas aí que figura esse problema. O tempo diferido utilizado como instrumento de certeza, a fim de evitar julgamentos precipitados, não é o mesmo que o tempo da economia globalizada, do tempo real, da simultaneidade. Ademais, códigos e leis ultrapassadas subsistem, assim como ritos definidos pragmaticamente, e que muitas vezes complicam os processos e a rapidez decisória.

Fundamentalmente, o intuito é superar o ambiente de impunidade que existe atualmente na sociedade brasileira. Nos dados apresentados por Ribeiro e Silva (2010, p. 24), a respeito do fluxo do sistema de Justiça criminal brasileiro, há um deles que traz a informação de que apenas 22% dos casos cujo inquérito policial foi aberto entre 1991 e 1998 resultaram na abertura de um processo penal, e no final apenas 8% dos acusados sofreram condenação.

As autoras inferem que os dados apresentam uma visível ineficiência do sistema de Justiça criminal no país, reforçando o sentimento coletivo de que as taxas de criminalidade crescem vertiginosamente e os crimes não são punidos. A capacidade do sistema de Justiça criminal brasileiro para exercer a sua competência punitiva declara-se muito limitada, já que poucos são os casos que conseguem transpassar a fase policial, menos ainda os que chegam à última fase de sentença.

Outro dado importante analisado foi que a maior filtragem no sistema ocorre ainda na fase policial, “dado que apenas 1/5 do total de casos de homicídio doloso que ingressam nas organizações policiais sai destas com a sua autoria esclarecida no período compreendido entre os anos de 1990 e 2005” (RIBEIRO; SILVA, 2010, p. 25).

Uma das tentativas de contornar esses dilemas tem como fundamento o pluralismo jurídico, que é resultado de propostas infraestatais, à margem da jurisdição convencional e com base em justiças não-profissionais e informais (como as comunitárias), ambas surgem com base em uma racionalidade material e envolvendo-se mais detidamente nos temas particulares a uma comunidade ou a empresas. A resolução de conflito por meio da mediação e arbitragem tem sido bastante difundida como uma das saídas eficientes e baratas para conflitos que se arrastariam na Justiça comum. Faria (2004, p. 117) mostra que

Atualmente, a resolução de mais de 80% dos conflitos mercantis entre empresas de médio e grande porte na economia globalizada já é feita por mediações privadas e arbitragens extrajurisdicionais. Nos Estados Unidos, a American Arbitration Association, uma entidade privada, conta com 57 mil árbitros inscritos em 35 filiais.

Esses processos de solução de conflitos através de formas alternativas, como a conciliação e a arbitragem, apesar de já serem recepcionadas pelo sistema legal, vêm conseguindo resultados mais satisfatórios e conferindo maior autonomia às partes na resolução dos seus problemas. Essas medidas são exemplares no sentido da desburocratização do sistema de Justiça nacional.

E ligado a esse fenômeno consta o papel das polícias, que entram no bojo dessa demanda por acesso à Justiça, democratização das instituições, superação das crises de representatividade política e da própria matriz organizacional do Estado.

Um dos temas mais recorrentes nesta disciplina *Noção de Comunidade e Modelos de Polícia* é a polícia comunitária. É certo que o modelo anglo-saxão abre margem para a execução da polícia comunitária, o que não destitui a importância de avaliarmos aquilo que há de positivo em outras formas de organização. O desafio das instituições policiais na sociedade democrática é conseguir assegurar e reafirmar tanto a ordem quanto a liberdade.

Atividade 3

Atende ao objetivo 3

Um dos tópicos que delinham esta aula é sobre como os sistemas de Justiça estão aptos a serem compatíveis com a promoção de direitos, e não serem objetos da intervenção dos governos, para que funcionem democraticamente.

Em um livro financiado pelo Banco Mundial, James Anderson (2005, p. 48) apresenta o quadro de vários países que possuem “economias de transição”, ou seja, que até a década de 1990 eram parte do bloco comunista, e com a Queda do Muro de Berlim e da União Soviética, tornaram-se capitalistas, como a própria Rússia. Anderson argumenta que boa parte deles não atingiu até hoje um nível satisfatório de autonomia do Judiciário com relação ao poder político estatal. Quando pesquisou qual a percepção das empresas privadas sobre a Justiça, entre 1998 e 2004, em países que então pertenciam à União Europeia, e outros do leste europeu (como Hungria, Polônia, Ucrânia e Rússia), apenas os da União Europeia eram vistos como dotados de cortes de Justiça independentes de governos; nos outros casos, os dados eram alarmantes, pois ao invés de apresentar uma progressiva autonomia do Judiciário, ao contrário, a percepção de controle político era maior.

O Banco Mundial é uma das instituições internacionais que mais incentivam e investem para a modernização da administração judiciária nos países emergentes (como o Brasil) e de economias de transição (ANDERSON, 2005, p. 92). Tendo em vista essas informações e sabendo que os objetivos de um banco são bastante pragmáticos e utilitários, quais seriam os objetivos do Banco Mundial em promover os sistemas judiciais em países cujas democracias não são consolidadas?

Resposta comentada

O final da questão já indica uma resposta possível. A consolidação de um regime democrático conta com a separação de Poderes, autonomia do Judiciário e garantia de direitos e deveres. Ademais, como se trata de um banco, os interesses estão voltados, inclusive, para a lógica de mercado, de estabelecer relações, financiamentos. Enfim, para isso as relações requerem “segurança jurídica”, ou seja, previsibilidade, uniformidade nas relações. Um banco precisa ter a garantia de que se emprestar algum dinheiro para uma empresa localizada em um desses países mencionados na questão, ele não correrá o risco de calote, ou que alguma medida judicial pressionada por algum governo antidemocrático destitua o caráter livre da instituição jurídica.

Conclusão

O infográfico montado logo a seguir procura dar conta do intuito desta aula.

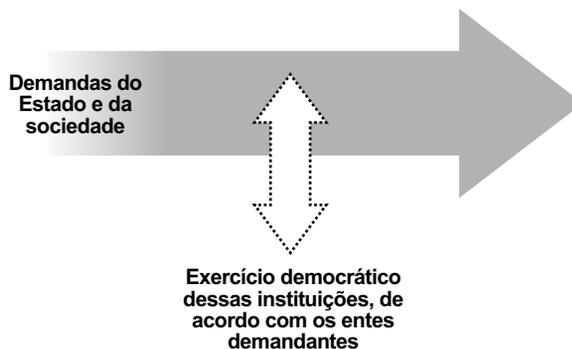


Figura 5.14: Esquema de entrada e saída, de acordo com o estudo das instituições realizado na presente aula

As demandas do Estado e da sociedade, como ordem, Justiça, emprego, recursos financeiros, saúde, educação, condições de governabilidade, autonomias locais, segurança pública, etc., são de um lado recepcionados e

de outro resultam da atividade judiciária tanto quanto da policial. Na verdade, no que se refere ao sistema de Justiça criminal brasileiro, a composição é exatamente feita por instituições policiais e jurídicas: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, Sistema Penitenciário, nessa ordem.

O policial, por exemplo, é um dos profissionais centrais na relação Estado/sociedade e no encaminhamento das demandas desses dois entes, de modo que pode servir como um promotor de cidadania tanto na recepção de demandas quanto no resultado de suas atividades. É por isso que uma polícia excessivamente apegada ao Estado corre o risco de não solucionar as demandas da sociedade e apegar-se estritamente aos desígnios governamentais.

=====**Atividade final**=====

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

O tema da cidadania no Brasil é envolvido pelas formas de acesso à Justiça, resolução de conflitos, controle social da atividade política, exercício democrático das instituições, concepção de direitos e deveres, etc. Um dos entes que refletem essa discussão desde a Constituição de 1988 é o Ministério Público, que tem sido um veículo criador de demandas para a sociedade, atuando nas mais diversas frentes em prol do que se concebeu chamar de “justiça social”. Em vários projetos, o MP busca aliar-se à comunidade, querendo mostrar-se como um meio legítimo de atuação na proteção dos direitos coletivos e investigação das infrações às leis de ordem pública. Essa estratégia do MP acaba sendo um mote para responder às críticas de que a entidade pretende ser a “babá da sociedade” e que atuaria abusivamente em prol de determinados partidos e movimentos, em detrimento de outros.

No caso das instituições policiais, a aproximação delas com a sociedade seria capaz de alterar a forma como a instituição se legitima?

Resposta comentada

Ao recorrer às formas como os modelos de instituições policiais obtém legitimidade se pode conceber o seguinte: quanto mais próximo da sociedade, maior as chances de que a instituição recorra à própria sociedade para legitimar-se; desse modo, torna-se mais próxima do paradigma democrático. Ao passo que, se a instituição mantém-se centralizada e ligada unicamente ao poder político do Estado, torna-se menos permeável ao contato com a sociedade, e sua fonte de legitimidade permanece sendo o ente político exclusivamente.

Resumo

Nesta aula, demos destaques aos seguintes pontos:

1. A base do sistema de Justiça brasileiro é a Constituição Federal. Quando tratamos de “sistema de Justiça”, normalmente referimo-nos à Justiça criminal.
2. No topo da hierarquia do Judiciário está o Supremo Tribunal Federal (STF), que tem como função zelar pelo cumprimento da Constituição. A seguir, vem o Superior Tribunal de Justiça, responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação nacional.
3. A Emenda Constitucional n. 45/2004 alterou vários dispositivos constitucionais, a fim de dar celeridade aos processos, facilitar o acesso à Justiça e desburocratizar o sistema judiciário.
4. O sistema de Justiça no Brasil contemporâneo opera a partir de três funções básicas: a instrumental (Judiciário e Ministério Público); a política (controle social) e a simbólica (sentido de equidade e justiça).
5. Um dos fenômenos que ocorrem atualmente é a “judicialização” da política. O Poder Judiciário amplia seu rol de atuação e adentra na seara política, por conta da inação, crise das instituições representativas e do desgaste do sistema político.
6. Há dois modelos clássicos de instituições policiais no Ocidente: o anglo-saxão e o europeu continental, ou melhor, o inglês e o francês.

Apesar da diferença de ênfase em cada um deles, o que se percebe é uma convergência entre esses dois sistemas a partir do século XIX (TERRILL, 2009, p. 134).

7. A estrutura da polícia moderna inglesa era pautada em três instituições: (1) a London Metropolitan Police; (2) as *county forces* (polícias do condado, da região) e, (3) a *borough police* (polícia de bairro).

8. A proposta da polícia de Londres era ser uma polícia uniformizada, com ênfase na patrulha preventiva e no consentimento público de suas ações, tanto que identificaram o policial como o “cidadão de uniforme”.

9. Nos anos seguintes, a polícia passou por um processo de consolidação, marcada pela influência governamental. O fenômeno da mudança de controle político, que interfere na organização policial, não é um fenômeno exclusivo do modelo francês.

10. Diferente do caso norte-americano, em que há uma fragmentação das instituições policiais, a centralização policial é imposta à população pelo governo nacional. A França serve como um exemplo de país democrático que estabeleceu um sistema de polícia nacional (TERRILL, 2009, p. 132).

11. O que é mais importante, nesse comparativo entre as duas tradições de sistemas policiais, é a relação com a comunidade local. Na França, a ênfase durante séculos foi a de estabelecer forças policiais essencialmente administrativas, de supervisão sobre a sociedade e coordenada pelo governo nacional.

12. O modelo que mais influenciou o brasileiro, como já repercutia em Portugal, foi o francês. A polícia no Brasil surge quando a família real vem ao país em 1808, e surge a Guarda Real.

13. Com o sistema federativo, implantado desde a República em 1889, a tendência foi a descentralização da atividade policial para os estados. Hoje, através da Constituição de 1988, a segurança pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, cuja orientação principal e divisão de competências é dada pelo artigo 144 da Constituição, mas são as Unidades Federativas, através de suas constituições estaduais que estabelecem determinadas especificidades.

14. A discussão atual no Brasil, a respeito do trabalho da polícia no país, remete à tentativa de trazer esses objetivos de “manutenção da lei e da ordem” para o campo das liberdades civis. Trata-se de estabelecer medidas para aproximar a atividade policial do controle e da relação com a comunidade.

15. As demandas do Estado e da sociedade são, de um lado, recepcionadas, e de outro, resultam da atividade judiciária tanto quanto da policial. Na verdade, no que se refere ao sistema de Justiça criminal brasileiro, a composição é exatamente feita por instituições policiais e jurídicas.

Informações sobre a próxima aula

Na aula seguinte, aprofundaremos a discussão sobre a polícia como uma instituição formada no Estado nacional moderno, mas que ganha distintas formas de acordo com o contexto em que atua.

Além disso, procuraremos descrever como as diferentes sensibilidades jurídicas (*Common Law* e *Civil Law*) têm influência nos modelos de polícia. No caso da *Civil Law*, temos uma polícia mais preocupada com a manutenção do Estado, e na *Common Law*, uma polícia mais preocupada com a manutenção das liberdades individuais e a limitação desse Estado.

Descreveremos diferentes modelos de polícia, especificamente os modelos franceses e ingleses e, também, procuramos destacar as diferenças entre os conceitos de centralização e descentralização da administração das atividades policiais, fazendo um contraponto entre os modelos de polícia franceses e ingleses.

Abordaremos diferentes missões na atividade policial, tais como a manutenção da ordem, a diminuição da criminalidade, a prisão daqueles considerados criminosos, entre outras, destacando o que seria um modelo de polícia preventiva, que atuaria antes do crime ocorrer e não a posteriori.

Identificaremos como esses diferentes modelos influenciaram as polícias brasileiras, como, por exemplo, a implementação de uma sensibilidade jurídica em que o papel da polícia é garantir o poder estatal, mas conjugada com tentativas de implementação, em momentos específicos, de uma polícia mais próxima da comunidade e administrada localmente.

Além disso, procuraremos destacar quais são as particularidades de polícias nacionais como, por exemplo, a existência de uma polícia estadual. Discorreremos sobre as consequências percebidas em um modelo bipartido de polícia, que acaba levando as instituições policiais a não compartilharem conhecimento nem cooperarem umas com as outras para um trabalho em conjunto. Por fim, analisaremos os discursos sobre a formação policial e a prática desses agentes.

Sugestão de leitura

Sugerimos a leitura do *Capítulo III (Do Poder Judiciário)* do Título IV (Da Organização dos Poderes) da nossa Constituição Federal (1988), disponível no *link*: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Aula 6

Sensibilidades jurídicas, modelos
de polícia e segurança pública

Jorge da Silva
Sabrina Souza da Silva

Metas

Apresentar como as diferentes tradições jurídicas influenciam nos modelos de polícia e na gestão da segurança pública, assim como estudar os modelos de polícia existentes no Brasil.

Objetivos

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

1. descrever como a polícia foi formada, a partir do Estado nacional moderno, para que exista uma autolimitação do indivíduo em oposição ao Estado;
2. analisar as funções da polícia em uma sociedade democrática;
3. descrever as influências da polícia brasileira e as diferentes instituições voltadas para a segurança pública nacional no Brasil.

A polícia e o Estado moderno

Na aula anterior, discutimos como se organizou o sistema de justiça e como se estruturou a polícia moderna. Nesta aula, retomaremos essa discussão e avançaremos para a análise de como essa polícia moderna influenciou nos atuais modelos das polícias brasileiras.

Vimos que a polícia é apresentada como uma criação do Estado nacional moderno, formando, junto ao sistema de Justiça, as principais instituições responsáveis pela segurança pública de um país. No entanto, por muito tempo, a realidade em que vivemos hoje, assim como a ideia de uma polícia profissional, era algo inconcebível.

Analisando a origem de nossa polícia e os modelos que a inspiraram, cabe-nos uma pergunta: como uma instituição surgida na Europa, entre os séculos XVIII e XIX, em Estados monárquicos, autoritários e inquisitórios, espalhará-se pelo mundo ocidental contemporâneo, tornando-se base das estruturas policiais que conhecemos hoje?

O que percebemos é que, nos últimos séculos, a instituição policial foi conseguindo legitimidade e tornando-se cada vez mais indispensável no mundo ocidental. Tal fato, possibilitado a partir de uma imagem de eficácia no controle da criminalidade, acaba persuadindo grande parte da população a reconhecê-la como plausível e essencial. Nesta aula, discutiremos a formação da instituição policial e seus desdobramentos. Procuraremos fazer uma distinção entre os modelos de polícia francês e inglês, destacando as sensibilidades jurídicas que os influenciam.

Discutiremos, também, como esses modelos de polícia influenciaram na criação da polícia brasileira e quais são nossas particularidades. Procuraremos descrever os diferentes modelos de polícia brasileiro, principalmente aqueles submetidos aos estados da federação, mais especificamente as polícias civil e militar. Diferenciaremos três modelos de prevenção ao crime: primário, secundário e terciário. Problematizaremos o modo como a formação policial é pensada e sua influência, ou não, na prática de policiamento cotidiano. Para finalizar, analisaremos a ideia de polícia como instituição também política, que pode ser utilizada tanto para fazer com que direitos e liberdades sejam respeitados, como para fins particulares dos governantes, que nem sempre podem estar muito claros.

A formação das instituições policiais na Europa

Encontramos em vários países instituições com funções semelhantes entre si, que nomeamos de polícia, porém isso não significa que suas realidades, estruturas e valores sejam os mesmos em todos esses lugares. Cabe destacar que, apesar de alguns pontos em comum, existem muitas diferenças entre essas instituições em seus contextos locais. Para exemplificar essas diferenças, discutiremos os modelos conhecidos como anglo-saxônico e francês de polícia. O primeiro modelo refere-se, principalmente, a países que possuem uma sensibilidade jurídica ligada à *Common Law*, já o segundo remete à tradição jurídica da *Civil Law*.

Na *Civil Law*, percebemos que a divisão dos poderes é operacionalizada a partir da Revolução Francesa e aplicada de forma literal: o legislativo institui as leis e o judiciário fica imbuído de executá-las. Nessa configuração, o que acontece, na prática, é uma dissociação do conceito de realidade, ou verdade, perante a ideia de lei, ou seja, a lei em si é percebida como ideal a ser alcançado, porém sua aplicação será realizada a partir de interpretações dos acontecimentos.

Já na tradição jurídica da *Common Law*, oposta à *Civil Law*, instituições como o banco do júri existem para, em conjunto com os representantes do povo eleitos para fazer as leis no legislativo, aplicá-las e, também, controlar possíveis abusos de poder.

Essas duas sensibilidades jurídicas, ou lógicas, não são gratuitas. Remetem a tradições específicas de sistemas de justiça e de produção de verdades.

Assim, por exemplo, no sistema francês, ao longo dos últimos séculos, o termo empregado para polícia é utilizado para justificar o poder do soberano, em um Estado forte, que possui muita autoridade sobre a instituição policial (MONET, 2006). Nesse caso, a polícia consiste em assegurar a execução das leis e regras administrativas, ficando de fora da regulamentação social ou judiciária dos conflitos entre indivíduos, cujas opiniões divergentes necessitam ser administradas.

O modelo de política francês se desenvolve durante a consolidação do Estado absolutista, já que este teria a finalidade de trazer o bem-estar e até a felicidade de seus cidadãos, sabendo o que seria melhor para eles. Os meios de alcançar esses objetivos, apenas o Estado possuía, podendo usar, inclusive, a força física.

Com ampliação considerável do conceito de polícia, o movimento se inverte e, segundo Monet (2006), surge um novo conceito para os

filósofos das luzes: cada cidadão deve determinar e exercer sua liberdade e é papel do Estado garantir tal direito. Esses filósofos diziam que era inaceitável uma sociedade em que os cidadãos eram desprovidos de seus direitos e o Estado possuía onipotência.

Assim, princípios como o da “igualdade entre todos os cidadãos diante da lei”, por exemplo, impõem-se à reflexão desses filósofos a partir do século XVIII. O Estado começa a ser pensado sob uma perspectiva de Estado de direito. Nesse contexto, a função atribuída à polícia, a partir dessa nova lógica, começa a delinear-se de outra forma: ela se apresenta como uma instituição que deverá, agora, manter a ordem, mas, também, a paz pública. Assim, aflora-se outra concepção e novos limites para o poder da polícia, que se torna mais preventiva e guardadora de direitos do que repressiva (MONET, 2006).

Nesse contexto, o modelo inglês surge com a ideia de uma polícia para autolimitação do indivíduo e de controle do Estado pelos cidadãos. Trata-se de uma polícia com maior controle civil. Na Inglaterra, as iniciativas individuais são estimuladas, e o policial está presente para tornar possível a ação do indivíduo em um Estado Liberal.

Essa ideia consolidou-se com a precocidade da constituição do Estado inglês. Tal fato permitiu que o país constituísse uma aristocracia mais racional economicamente e mais organizada administrativamente, estabelecendo um lento movimento de democratização das estruturas locais.

As duas percepções, francesas e inglesas, continuam inspirando os modelos de policiamento, trazendo consequências para o papel dessas forças, ainda, nas sociedades contemporâneas. Não é por acaso que nossas “sensibilidades jurídicas” são descritas, até a presente data, como inspiradas, principalmente, nas matrizes da *Civil Law* e da *Common Law*.

A lógica da *Civil Law*, que podemos perceber na sensibilidade jurídica francesa, reverbera nas instituições policiais que possuem características mais autoritárias, preocupadas com a segurança das instituições do Estado, com implacável controle estatal e sujeitas a um rígido controle central. Com suas raízes surgidas na Europa, principalmente nos séculos XVIII e XIX, em Estados monárquicos, autoritários e inquisitórios, esse modelo se espalhou pelo mundo ocidental, tornando-se base de muitas estruturas policiais que conhecemos hoje.

Já no modelo inglês, com suas matrizes inspiradas na *Common law*, percebemos uma polícia sob maior controle do cidadão, preocupada

Filósofos das luzes

Intelectuais que participavam da elite europeia do século XVIII. Eles procuravam mobilizar a razão para reformar a sociedade e o conhecimento da tradição medieval. Esse movimento e seu período ficaram conhecidos como Iluminismo ou Século das Luzes.

principalmente com o controle individual e a administração de conflitos entre cidadãos com direitos individuais iguais. Logo, a participação do cidadão nas decisões de como será o controle sobre si constitui fator de eficácia e de legitimidade. De um modo geral, a participação da população é um fator-chave da cultura democrática.

Essas duas concepções de polícia tomaram diversas formas e, como exemplo, citamos, a seguir, a experiência policial nas colônias, que tentavam reproduzir os modelos europeus às mais distintas circunstâncias.

Experiência da instituição policial nas colônias no século XIX

No século XIX, o Brasil representava a periferia colonial e as instituições que foram implementadas aqui pareciam ter funções análogas às de outros países, porém realizadas a partir de experiências nem sempre bem-sucedidas. Além disso, o contexto brasileiro contava com recursos e tradições legais próprias de seu cenário. Por esse motivo, desenvolveu instituições diferenciadas daquelas existentes na Europa.

O formato processual brasileiro foi elaborado (e reelaborado) no século XIX. Em 1830, por exemplo, nosso modelo processual foi montado em semelhança com o modelo inglês, que previa um juiz de paz, um júri de acusação e um júri de sentença. Já em 1840, houve a criação do delegado de polícia, que também exercia as funções de um juiz em uma jurisdição própria para julgar crimes de polícia, aqueles considerados, hoje, de menor potencial ofensivo. Em 1870, separou-se a justiça da polícia e instituiu-se o inquérito policial. Cabe lembrar que instituições como a **Guarda Nacional** foram inspiradas em projetos desenvolvidos na França.

Algumas questões vigentes desde o período do império, como as rivalidades entre os ramos do sistema policial e o relacionamento repressivo entre a polícia e a sociedade, são de grande relevância para entendermos as formas como nossas instituições lidam com a segurança pública e com o sistema de justiça ainda hoje.

Notadamente, existe um consenso de que as polícias ocidentais que conhecemos atualmente são polícias democráticas. Contudo, tal fato afigura-se, em muitos momentos, mais como um voto de confiança dado ao Estado pela população do que uma realidade concreta. As relações da polícia com a democracia ainda não foram claramente demarcadas para as instituições policiais brasileiras, mostrando-se ambíguas em muitos momentos (MONET, 2006).

Guarda Nacional

Instituição paramilitar e organizada em moldes militares criada no Brasil em 1831. Foi concebida como uma organização nacional, tendo sido formadas unidades por todo o país. Em 1835, menos de quatro anos depois de sua fundação, a Guarda Nacional foi dispensada da obrigação de policiamento regular, mantendo-se apenas pequenos grupos de guardas que receberam funções especiais, porém ela só foi definitivamente extinta na década de 1920.



Quer entender melhor a ideia da formação da segurança pública na Inglaterra?

Assista ao filme *Excalibur*, de 1981. Sua história se passa durante a era medieval, na Inglaterra, que estava dividida devido à ausência de um rei. Nobres disputam o poder representado pela espada denominada Excalibur, cravada em uma pedra, mas somente o jovem Arthur foi capaz de retirá-la. Arthur consegue a reunificação do reino da Inglaterra, criando a Távola Redonda, onde uniu os mais nobres cavaleiros em torno de um rígido código de conduta criado e compartilhado por todos.

Essa nova ordem nos faz refletir sobre formas de discussão de ideias para governar a Inglaterra, onde não existia um lugar diferenciado para o soberano, pois as decisões passaram a ser tomadas em igualdade de posição. Tal igualdade é representada pela Távola Redonda, onde o rei não possuía um lugar central, isto é, ele era mais um a discutir o melhor para o reino e para os cidadãos.

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Pudemos observar, até o momento, que existem vários conceitos para o termo *polícia* ao redor do mundo. Descreva os principais pontos desses conceitos que contribuiram para a formação da instituição policial e de seus ideais no Brasil.

Resposta comentada

As polícias ocidentais apresentaram-se de forma diferenciada em diversos contextos. Nesse sentido, a instituição de mesmo termo apresenta características próprias em vários países. No caso francês, por exemplo, mais do que somente assegurar a execução das leis e regras administrativas, a polícia tem como princípio garantir o poder do Estado. Sujeita a um rígido controle central, resulta numa polícia autoritária.

Já a matriz inglesa possui, pelo menos em seu discurso, maior participação do cidadão. Sua preocupação baseia-se principalmente na segurança do indivíduo e em seu controle. A participação civil nas decisões de como será o controle sobre si é um fator de eficácia e de legitimidade e, de um modo geral, é um dos pontos centrais da cultura democrática.

O Brasil, historicamente, tem tradições demarcadas por uma polícia autoritária, mesmo tendo momentos de preocupação com a execução das leis e a defesa do Estado.

Instituições pensadas em determinada tradição dificilmente, quando exportadas para outros contextos, terão as mesmas características. Assim, as duas concepções de polícia descritas acima tomaram diversas formas, como as experiências implementadas nas colônias, que, mesmo tentando reproduzir os modelos europeus às mais distintas circunstâncias, ganharam outras configurações. No Brasil, por exemplo, as instituições implementadas podem, em alguns momentos, parecer ter fun-

ções análogas às de outros países, porém seus recursos e tradições legais são próprios da realidade nacional.

Diferentes modelos de polícia no Brasil

No Brasil, a função de polícia está a cargo, principalmente, dos estados da federação, que tiveram sua polícia dividida, sem obedecer a um planejamento definido, em duas forças paralelas:

- Polícia Civil: cumpre o papel de polícia judiciária, ficando a cargo dos inquéritos policiais;
- Polícia Militar: tem como incumbência o policiamento ostensivo; é a polícia que encontramos uniformizada nas ruas.



Com as funções administrativas e judiciais restringidas, a Polícia Civil, com o tempo, deixou de administrar pequenos conflitos de maneira formal, incumbência que havia conquistado no século XIX. Já a Polícia Militar, durante muito tempo (e até hoje), sofreu diversos ataques, principalmente em relação à sua inadequação para o policiamento diário. Esses ataques motivaram a criação de outras polícias uniformizadas concorrentes ao longo da história da instituição no Brasil, como a Guarda Civil, em 1903. No entanto, essas forças jamais conseguiram substituir a Polícia Militar e terminaram por desaparecer (BRETAS, 1997).

Hoje, a polícia é entendida como uma força de natureza constitucional, destinada a assegurar a proteção dos direitos legais dos indivíduos. Ela exerce, ao mesmo tempo, “uma função social, uma organização jurídica e um sistema de ação cujo recurso essencial é a força” (MONET, 2006, p. 26).

Porém, há uma diferença entre força policial e militar. A primeira é posta em ação na ordem das relações internas com uma dada sociedade política, e não como exército na ordem externa, que atuará combatendo um inimigo que não faz parte da nação à qual o exército pertence. Nessa situação, é preciso considerar não as instituições, mas a população contra quem as instituições intervêm, para delimitarmos a diferença de funções entre exército e polícia. O exército, eventualmente, pode ser utilizado como uma polícia, agindo no controle das populações pertencentes à sua mesma nacionalidade. Como ilustração disso, podemos observar, nos últimos anos, a utilização de unidades das forças armadas na implementação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs – na cidade do Rio de Janeiro.



Agência Brasil

Figura 6.1: Com o auxílio de blindados, tropas do Exército e da Marinha ocuparam comunidades da Maré, Rio de Janeiro.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Atos_de_viol%C3%Aancia_organizada_no_Rio_de_Janeiro_em_2010#mediaviewer/File:Ex%C3%A9rcito_d%C3%A1_apoio_a_ocupa%C3%A7%C3%A3o_no_Complexo_do_Alem%C3%A3o.jpg



Após a ocupação e pacificação das comunidades do Rio de Janeiro, houve implementação de sedes da UPP em cada uma delas. Os policiais que trabalham nessas unidades participam de vários eventos sociais e culturais nas comunidades pacificadas.

Entre no *site* da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e conheça vários desses projetos: <http://www.upprj.com/>.

Atividade 2

Atende ao objetivo 2

Como podemos entender a função da polícia em uma sociedade democrática nos dias de hoje?

Resposta comentada

Hoje, a polícia é entendida como uma força de natureza constitucional, destinada a assegurar a proteção dos direitos legais dos indivíduos, exercendo, ao mesmo tempo, uma função social, uma organização jurídica e um sistema de ação cujo recurso essencial é a força.

Centralização e descentralização

Quando falamos em centralização política, pensamos sempre no poder central com capacidade de intervir explicitamente e de modo juridicamente codificado. No caso da polícia, essa capacidade pode se apresentar tanto na gestão quanto na condução de operações policiais. Sabemos que essa interferência do poder central não é, na prática, realizada em todos os momentos da rotina e do dia a dia dos policiais. Porém, os órgãos localizados em um nível central têm o poder não somente de ditar regras – visando unificar tanto as práticas como as organizações –, mas também de determinar ações operacionais, seja em casos específicos ou em ações de risco e perturbações para a ordem pública de forma mais ampla (MONET, 2006).

No entanto, torna-se primordial não confundirmos centralização e politização das instituições policiais. A politização da polícia denota, principalmente, a ausência de real autonomia operacional das instituições policiais, pois liga as ações das polícias à pretensão dos governantes (ou de seus representantes locais), que acabam intervindo em seu trabalho e na demarcação de suas prioridades operacionais (MONET, 2006).

No caso de estudos sobre instituições policiais descentralizadas, as observações mostram-se mais complexas, pois essa descentralização pode efetuar-se em diferentes níveis de organização política administrativa, ou seja, essas instituições mostram-se de formas variáveis em cada contexto, influenciando na organização de cada polícia em um ambiente particular. Além disso, a natureza dos controles que o centro político, principalmente em caráter nacional, exerce sobre as instituições policiais descentralizadas diferencia-se de um país a outro. Tais diferenças podem apresentar-se nas formas pelas quais essas instituições apresentam a descentralização.

Outro fator relevante seria a distinção, nos países que apresentam um sistema policial descentralizado, de diversas instituições policiais que coabitam umas com as outras. No entanto, caberá ao Estado Central, isto é, ao Governo Federal, organizar tais instituições (MONET, 2006).

Ora, discutir descentralização das instituições policiais nos lembra, de imediato, questões relativas às polícias municipais. “Os agentes dessas polícias são recrutados, formados e, na maioria das vezes, colocados sob a responsabilidade de um prefeito localmente eleito” (MONET, 2006, p. 93). Um dos exemplos mais citados de corpos de polícia descentralizados é o britânico. Estudos como o de Monet (2006) demonstram que, na Inglaterra, coexistem por volta de 50 forças policiais. Essas instituições detêm, sobre seu domínio, todas as competências exercidas na atividade policial.

Observa-se, ainda, que tais instituições apresentam-se de forma descentralizada quando o controle de gestão é operacionalizado pelas “autoridades de polícia” locais descritas durante esta aula.

Com uma preocupação política de manter uma imagem positiva, as polícias inglesas, principalmente entre seus membros jovens, reforçam uma representação que é rotineiramente repetida, de elogios aos méritos da “política comunitária” (*Community Policing*) ou da “polícia por consentimento” (*Policing by Consent*). Tal imagem é orientada pela história dessas polícias e pelas condições políticas que estiveram presentes em seu nascimento. Esse esforço demonstra, com alguma reserva, ao menos, uma

“filosofia policial e uma orientação geral” (MONET, 2006, p. 97), mesmo não sendo sempre uma realidade em que todos acreditam.

Seria, então, um erro afirmar que, só por possuir uma polícia descentralizada, esse corpo passa a ser menos burocratizado e militarizado, ou até mesmo isento do imaginário de que seu dever é “combater” (e não proteger) a população. Além disso, nem sempre os conselhos municipais conseguem, por intermédio das comissões especializadas, exercer certo controle sobre as operações da polícia municipal.

Por outro lado, uma polícia única e centralizada permanece gerenciável e com uma percepção de que seus profissionais são mais profissionalizados. No entanto, isso só acontece enquanto seus efetivos permanecem sobre controle. Isso significa que nem sempre as polícias com uma administração central conseguem ser controladas, em todo o seu corpo, de maneira uniforme, e a adaptação delas a contextos locais leva, em muitos momentos, os policiais a agirem com certa autonomia, dificilmente controlada pelo poder central.

Ressalta-se que, no Brasil, a Constituição de 1988 concebeu, em artigos pouco detalhista, um sistema hierarquizado de segurança. Nele, é previsto que as instituições sejam separadas, nos âmbitos federal e estadual, assim como as atividades de patrulhamento ostensivo e investigação. Por outro lado, a Constituição deixa nas mãos de políticos locais a possibilidade de criar guardas municipais, porém estabelecendo para elas a vigilância dos próprios municípios.

Ainda segundo o texto constitucional, as polícias militares ficariam com a incumbência da manutenção da ordem pública. Já a Polícia Civil teria como responsabilidade a investigação dos delitos, para informar ao sistema de justiça criminal. Como resultado dessa dicotomia, temos uma apropriação particularizada da informação por cada uma delas, além de conhecimentos distintos sobre as dinâmicas da sociedade, o que mantém mecanismos de disputas entre as corporações, que pouco ou nada contribuem para o controle repressivo (ou preventivo) dos delitos, faltas e contravenções.

Com o Plano Nacional de Segurança Pública (2000), o Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil (2003), o Programa Nacional de Segurança Pública para a Cidadania (Pronasci, 2007) e, atualmente, com a Lei nº 13.022/2014, as Guardas Municipais passaram a ter o poder de atuar na proteção da população, no patrulhamento preventivo, no desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência, na pro-

teção de autoridades políticas, entre outras funções, exercendo, agora, de fato e de direito, poder de polícia.

No entanto, mesmo a Guarda tendo uma administração nos municípios, não significa que não tenha um caráter repressivo e próximo da comunidade. Cabe destacar, nesse sentido, que na maior parte das guardas municipais, a percepção de seu papel é eminentemente repressivo, tendo como principais alvos de combate o comércio e o transporte ilegais no espaço público. Soma-se a isso o fato de os profissionais dessa polícia não acharem que a proximidade dos moradores do município seja, necessariamente, um ponto positivo para suas funções, pois, para muitos guardas municipais, essa proximidade pode causar corrupção.

═══════════ **Atividade 3** ════════════

Atende ao objetivo 2

1. Em Portugal, existem três forças policiais: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e a Polícia Judiciária. As duas primeiras são controladas e administradas pelo Ministério da Administração Interna, ligado ao governo federal. Já a terceira é administrada pelo Ministério da Justiça e, também, tem jurisdição nacional. Qual seria o modelo de polícia adotado em Portugal: centralizado ou descentralizado? Justifique sua resposta.

2. Quais as diferenças entre a Polícia Militar e a Polícia Civil? Discorra sobre as consequências dessa bipartição.

Resposta comentada

1. As polícias portuguesas são administradas de forma centralizada, pois o poder central, localizado na capital do país, possui uma capacidade permanente de intervir tanto na gestão quanto na condução das operações policiais de maior ingerência sobre as instituições. Seus agentes são recrutados e formados da mesma forma, com o objetivo de formar corpos com uma identidade única em todo o território nacional.

2. As Polícias Militar e Civil se diferenciam, principalmente, pela primeira ter um caráter mais ostensivo e de manutenção da ordem pública, sendo uma polícia fardada. Já a segunda é uma polícia judiciária, com a prerrogativa de fazer investigações. Segundo o texto constitucional, nossos estados federativos têm responsabilidade sobre as duas polícias. Essas duas instituições apresentam-se, na prática cotidiana, de forma dicotômica, resultando em um trabalho que dificilmente mostra-se feito em parceria. Assim, como resultado dessa separação de responsabilidades, em muitos momentos existe uma apropriação particularizada da informação por cada uma delas. Esses conhecimentos distintos sobre as dinâmicas da sociedade, muitas vezes, mantêm mecanismos de disputas entre as corporações, os quais não contribuem para o controle dos delitos, faltas e contravenções.



Missões de segurança pública

A segurança pública mostra-se como uma das primordiais e mais antigas funções das polícias. Essa função remete à ideia de proteção de um cidadão que é, ao mesmo tempo, um morador da cidade, isto é, um

cidadino (MONET, 2006). A existência ou não de um sentimento de segurança atinge diretamente a vida cotidiana das pessoas.

No entanto, a noção de segurança pública recobre, atualmente, todo um conjunto de objetivos atribuídos para a manutenção da ordem, diminuição da criminalidade, prisão daqueles que cometem crimes, investigações realizadas pelas polícias judiciárias e elucidação de crimes, entre outras finalidades. Para além das funções atribuídas, essa noção também agrega demandas diversas, dirigidas às instituições policiais, que muitas vezes não são reconhecidas pelos profissionais como parte de seu trabalho. No entanto, tais instituições têm como práticas rotineiras aquilo que as tradições próprias de cada instituição legitimaram pelo serviço. Muitas vezes, essas práticas não são aquelas demandadas pelos cidadãos, fato que acaba criando um distanciamento entre as polícias e as comunidades locais em que elas atuam.

Como o grande número das atividades policiais não tem um caráter fixo e previsível, elas acabam se modificando ao sabor das épocas, dos lugares onde são implementadas e de suas conjunturas políticas.

Além do mais, como essas atividades nunca são neutras, observamos que, mesmo beneficiando a maioria, elas nem sempre agradam a todos, fato que podemos observar em muitos momentos na historiografia sobre a polícia nacional. O conjunto de atividades exercidas pelas instituições policiais, de um modo ou de outro, acaba seguindo representações sociais e interesses daqueles que, por motivos diversos, estão em posição de influência decisiva no conteúdo das tarefas policiais. Temos como exemplo a ação das polícias brasileiras na ditadura, que durou de 1964 até 1989. Naquele momento, determinadas forças policiais foram utilizadas para manter o regime, que não era aceito por todos. Hoje, as práticas policiais exercidas naquela época são criticadas, mas naquela ocasião foram utilizadas para garantir interesses do regime.

O que vemos atualmente é que as autoridades governamentais e os partidos políticos se julgam obrigados a seguir de perto o que chamam de “problemas de segurança pública”. A utilização de um discurso contra esses problemas influencia diretamente nos resultados de várias eleições. Porém, no imaginário de muitos políticos e dos policiais, essa temática deve voltar-se para a repressão contra o crime e prisão de criminosos, e não para métodos de prevenção. Isso significa que, nos dis-

cursos públicos, a polícia acaba sendo pensada apenas como um agente que atua depois de o crime ocorrer, e não como um produtor de contextos em que não haja crimes.

No entanto, discursos de que essa segurança deve possuir um caráter mais preventivo não deixam de fazer parte da agenda desses governantes. Essa é uma aposta que não deixa de ser importante, pois se julga preferível uma polícia disposta, primeiramente, a prevenir o crime a uma que tem como prioridade prender *a posteriori* seus autores.

A relação entre polícia e prevenção é estruturada por duas perspectivas: a primeira leva em conta a amplitude dos esforços dedicados às ações ditas preventivas, isto é, evitar que o crime aconteça. E a segunda, mais representativa, na qual a ação policial só passa a existir após o crime ter acontecido.

Segundo Silva (2008), costuma-se distinguir três modalidades de prevenção:

1. *prevenção primária*: atua no que seria a raiz dos problemas, correspondendo às medidas na área social, econômica e cultural, incluindo a participação da comunidade;
2. *prevenção secundária*: atua nos lugares onde o conflito se manifesta, implicando ação policial, ordenação urbana, autoproteção comunitária etc.;
3. *prevenção terciária*: voltada para a população carcerária e aqueles sob a supervisão do sistema penal.

A polícia, atualmente, realiza seu trabalho preventivo com patrulhas, objetivando produzir um efeito dissuasivo e, secundariamente, pode prender indivíduos que cometem crimes. Ela também tem a função de tranquilizar as pessoas consideradas “de bem”. Além disso, é responsabilidade da polícia receber denúncias e realizar investigações, que supostamente remontam à constatação do fato criminal e de seu autor, para encaminhá-la ao judiciário.

No Brasil, as competências descritas acima são de incumbência da Polícia Militar e da Polícia Civil, cujas divisões de funções nunca são muito claras, pois a Polícia Civil, que tem funções de polícia judiciária, em alguns momentos, acaba desempenhando um papel de polícia ostensiva. Já a Polícia Militar não se intimida em fazer investigações, que são ações de competência da Polícia Civil.

Atividade 4

Atende ao objetivo 2

Você aprendeu nesta aula que existem três tipos de prevenção ao crime praticados pela polícia. Abaixo, há três reportagens (entre nos *links* indicados) falando sobre três situações diferentes de atividades para prevenir o crime. Identifique, em cada uma das situações, o tipo de prevenção aplicado e justifique sua resposta.

Saber libertador: uma escola dentro da penitenciária

Numa penitenciária em Mato Grosso, uma escola ajuda a mudar a vida de 183 presos

Leia a notícia em: <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/modalidades/saber-libertador-escola-dentro-penitenciaria-presos-presidio-mato-grosso-leitura-alfabetizacao-eja-529016.shtml>.

Complexo do Alemão ganha nova escola

Colégio estadual oferece 3 mil vagas para estudantes da região

Leia a notícia em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/complexo-do-alemaeo-ganha-nova-escola>.

UPP Batan completa quatro anos e festeja aniversário com a comunidade

Moradores e policiais comemoram juntos os novos tempos

Leia a notícia em: <http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/upp-batan-completa-quatros-anos-e-festeja-com-a-comunidade/Batan>.

Resposta comentada

No primeiro caso, trata-se de prevenção terciária; tal tipo de prevenção é voltado para a população carcerária e para aqueles sob supervisão do sistema penal. Já a segunda notícia refere-se à prevenção primária, que procura atuar na raiz dos problemas, correspondendo às medidas na área social que buscam a melhoria educacional da população carioca. Por sua vez, a terceira notícia seria um tipo de prevenção secundária, atuando nos lugares onde o conflito se manifesta e implicando ação policial, ordenação urbana, autoproteção comunitária, entre outras medidas.

Modelos de polícia: controvérsias brasileiras

No Brasil, é muito difícil fazer a distinção do que seja de responsabilidade do governo federal, estadual e municipal nas diferentes questões de interesse da nação. Quando se trata de um termo como *segurança pública*, tal questão fica ainda mais complexa.

Ficam subordinadas ao governo federal a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. Tais instituições têm como função a vigilância ostensiva das rodovias, florestas e do meio ambiente, das penitenciárias federais, entre outras atribuições. Além disso, nada impede que a União celebre convênios com os estados da federação para que estes executem alguns de seus encargos. Temos como exemplo de convênio a criação da força nacional.

Já aos estados ficam subordinadas as Polícias Militar e Civil, o corpo de bombeiros e a guarda penitenciária.

Emprega-se o termo *Polícia Militar* aos profissionais que possuem a missão de executar o policiamento ostensivo. Porém, essa instituição também atua à paisana na apuração de crimes e em atividades investigativas, mesmo não tendo esse papel legalmente. Cabe destacar que as po-

lícias militares aparecem na Constituição de 1988 como forças auxiliares do Exército, fato que possui, até hoje, algumas consequências, como o julgamento de policiais por crimes previstos no Código Penal Militar.

A Polícia Civil, por sua vez, exerce o papel de polícia judiciária, apurando o crime, em atividades cada vez mais ostensivas e aparatosas, com uma combinação de policiais à paisana em veículos caracterizados ou com bonés e coletes estilizados.

Na prática, esse modelo bipartido das polícias estaduais impede, em muitos momentos, que elas trabalhem em conjunto, existindo, inclusive, uma competição entre as duas.

Aos municípios ficam submetidas as guardas municipais, que, como já foi dito anteriormente, vêm ganhando cada vez mais papel de polícia nos últimos tempos.

===== **Atividade 5** =====

Atende ao objetivo 3

1. Quais seriam as diferentes instituições de polícia a cargo dos governos estaduais? Explique cada um dos modelos existentes.

2. Quais são as dificuldades causadas por um modelo bipartido de polícia nos estados?

Resposta comentada

1. Estão submetidas aos governos estaduais as Polícias Militar e Civil. A primeira teria como principal função o policiamento ostensivo com o fim de manter a ordem. Já a segunda seria uma polícia judiciária, com a função de receber as denúncias, documentá-las e realizar investigações para elucidar crimes.

2. O principal problema causado pelo modelo bipartidário de policiamento é a ocorrência de possíveis competições entre as duas instituições, o que pode impedi-las de trabalhem em conjunto.

Formação e as práticas policiais

A má formação policial, notadamente, surge como justificativa para o desempenho ruim desses agentes da segurança pública. Porém será apenas esse fato que justificará o mau desempenho dos policiais? Ou existirão outros fatores que também causam a falta de qualidade do serviço policial?

Em primeiro lugar, seria necessário nos perguntarmos: será que os policiais fazem algo que sabem que é ilegal, ou errado, por acharem que é a melhor solução? Ou atuam erroneamente por não saberem a forma correta de agir? Não ter ciência significa não ter aprendido em lugar algum a forma correta. Porém, no caso contrário, eles sabem como deveriam agir, mas escolhem deliberadamente agir de outra maneira.

O que podemos perceber é que aquilo que é denominado apenas despreparo pela mídia ou pelo grande público pode, na verdade, caracterizar-se por um preparo influenciado por valores, éticas e ideologias distintas daquelas que são expressas, muitas vezes, no julgamento daqueles que não são policiais.

Como as instituições policiais, nos contextos brasileiros, são, principalmente, empregadas para a segurança do Estado, a concepção de que a polícia deve funcionar como um instrumento de proteção ao cidadão, muitas vezes, não é internalizada por esses profissionais. Fica evidente que, com esse cenário, os parâmetros da avaliação da atuação policial dentro da própria polícia e pelo cidadão são contrastantes (SILVA, 2008; LIMA; SILVA, 1997).

Numa sociedade democrática, o desafio se encontra em formar policiais dentro de uma concepção em que todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção da polícia. No entanto, a formação policial, no caso brasileiro, é marcada por uma concepção autoritária de emprego dessa instituição.

Perseguindo a padronização de procedimentos, a formação policial no Brasil acaba se baseando em repetições meramente mecânicas, centrando-se, basicamente, na ideia de treinamento. Essa forma de capacitar os policiais refere-se a códigos e manuais em que os procedimentos estejam listados. Tal modo de proceder acaba tirando desses agentes a capacidade reflexiva diante de situações complexas. Em suma, os policiais são condicionados a cumprir as ordens de forma inflexiva. No entanto, depois eles são colocados nas ruas para tomar decisões de forma solitária e precisam se responsabilizar por elas.

Cabe destacar, também, que os centros de formação são apenas parcialmente capazes de moldar representações e construir conhecimento junto aos agentes de segurança. Esse saber adquirido divide espaço com saberes adquiridos na prática, no dia a dia das ruas, normalmente transmitidos por policiais mais experientes.

Atividade 6

Atende ao objetivo 3

Qual o desafio da formação de um policial em uma sociedade democrática?

Resposta comentada

O desafio está em formar policiais dentro de uma concepção em que todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, sejam vistos como sujeitos de direitos e destinatários da proteção da polícia.

Modelos de polícia e democracia

Os cidadãos não só esperam que a polícia assegure um certo nível de segurança social, mas também que reforce suas convicções democráticas. Segundo Monet (2006), a polícia é necessária para a construção de uma sociedade democrática e livre, pois não se pode dispensar um certo grau

de ordem e, ainda, de previsibilidade nas trocas sociais cotidianas. Atualmente, pensar no exercício da democracia sem as instituições policiais é quase impossível. Através delas, pode-se garantir direitos fundamentais dos cidadãos, como segurança e liberdade. Ao afirmarmos isso, atribuímos às instituições policiais um papel claramente político, termo que ganha, neste caso, um sentido “nobre”. Tal perspectiva mostra-se diferente daquela em que as instituições policiais são utilizadas para interesses particulares de alguns governantes.

Cada instituição policial deve trabalhar de forma a constituir uma unidade entre seus agentes, porém com respeito a seus chefes. Como afirma Monet (2006, p. 16), “marchando como um só homem sob a ordem de seus chefes”. Muitas das polícias inspiram-se, ao mesmo tempo, na hierarquia existente nas instituições militares e na burocracia das instituições públicas, possuindo, assim, como preceitos básicos, a hierarquia e a disciplina.

Além disso, outra ideia constante no imaginário de muitos cidadãos é a de que a polícia prestaria “um serviço público neutro, imparcial e equitativo, sem deixar-se levar por influências e compromissos derivados da arena política” (MONET, 2006, p. 16). No entanto, o que é percebido, na realidade, é que tal instituição está longe de ser um instrumento imparcial nas mãos dos políticos que a governam (MONET, 2006). Assim, em vários momentos, suas ações são informadas por práticas impulsionadas por vontades políticas particulares e momentâneas, que, muitas vezes, podem nem mesmo estar previstas na lei.

Cabe destacar também que muito da legitimidade de um político no governo pode depender da capacidade de instituições, como as policiais, manterem a ordem em territórios submetidos à sua autoridade.

=====**Atividade final**=====

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

Em uma sociedade democrática, o que é esperado pelos cidadãos das instituições policiais?

Resposta comentada

Ao longo dos últimos 14 anos, estamos conquistando, cada dia mais, os direitos tipicamente democráticos, e a polícia não deixa de estar inserida nesse contexto. No entanto, um longo caminho ainda é vislumbrado, para que a atividade policial atenda aos cidadãos naquilo que eles esperam de uma polícia democrática. Para que isso ocorra, tal instituição deveria agir de forma homogênea e em comum acordo com o povo, compreendendo e partilhando seus problemas. Cabe destacar que os cidadãos esperam que a polícia lhes dê segurança e que permita que suas convicções democráticas sejam reforçadas.

Resumo

Nesta aula, discutimos a polícia como uma instituição formada no Estado nacional moderno, mas que ganha distintas formas, de acordo com o contexto em que atua. Ora essa instituição surge, por exemplo, para manter o poder do Estado, ora como garantidora dos direitos e liberdades do cidadão.

Além disso, procuramos descrever como as diferentes sensibilidades jurídicas (*Common Law* e *Civil Law*) têm influências nos modelos de polícia. No caso da *Civil Law*, temos uma polícia mais preocupada com a manutenção do Estado, e na *Common Law*, uma polícia mais preocupada com a manutenção das liberdades individuais e a limitação desse Estado.

Descrevemos diferentes modelos de polícia, especificamente os modelos francês e inglês e, também, procuramos destacar as diferenças entre os conceitos de centralização e descentralização da administração das atividades policiais, fazendo um contraponto entre esses dois modelos. Vimos que o primeiro é administrado de forma centralizada, tendo polícias com atuação em todo o país e um controle central. Já o segundo, inglês, é gerido de forma descentralizada, contando com diversas polícias que teriam controles e administrações locais.

Abordamos diferentes missões na atividade policial, tais como a manutenção da ordem, a diminuição da criminalidade, a prisão dos indivíduos

considerados criminosos, entre outras, destacando o que seria um modelo de polícia preventiva, que atuaria antes de o crime ocorrer, e não *a posteriori*.

Identificamos como esses diferentes modelos influenciaram as polícias brasileiras. Por exemplo, na implementação de uma sensibilidade jurídica em que o papel da polícia é garantir o poder estatal, conjugada com tentativas de implementação, em momentos específicos, de uma polícia mais próxima da comunidade e administrada localmente.

Além disso, procuramos destacar algumas particularidades de polícias nacionais, como a existência de uma polícia estadual no Brasil. Discorremos sobre as consequências percebidas em um modelo bipartido de policiamento, que acaba levando as instituições policiais a não compartilharem conhecimento nem cooperarem umas com as outras para um trabalho em conjunto. Por fim, analisamos os discursos sobre formação policial e a prática desses agentes.

Aula 7

Polícia comunitária: conceituação e operacionalização

*Jorge da Silva
Francisco Rebel Barros*

Meta

Apresentar os princípios teóricos e práticos da polícia comunitária em suas origens, localizando-a na história e levando em conta sua operacionalização, a fim de refletir sobre seus resultados.

Objetivos

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

1. descrever a conjuntura histórica na qual estão circunscritas as bases e a origem da polícia comunitária;
2. identificar os preceitos que orientam a polícia comunitária;
3. explicar a criação e as dificuldades de implementação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape), experiência de policiamento comunitário realizada no Rio de Janeiro.

Introdução

Nesta aula, vamos estudar as origens do policiamento comunitário nos Estados Unidos e sua posterior implementação no Rio de Janeiro, analisando a conjuntura história que propiciou o surgimento dessas iniciativas e comparando esse modelo com a lógica tradicional de policiamento que a antecedeu.

Analisaremos alguns programas distintos, identificando e comparando suas características e apontando motivos para o insucesso e a superação de determinadas iniciativas. Traçaremos um paralelo entre iniciativas de segurança pública, calcadas no diálogo com a comunidade e na atuação específica em uma determinada localidade, e o modelo tradicional de policiamento, marcado pela relação conflituosa entre oficiais e civis, e dentro da própria polícia, altamente corporativista. Compreenderemos que a redução da criminalidade e do medo da população não ocorre devido ao aumento de vigilância, repressão e punição do Estado (cujo principal alvo é a população negra e pobre). Essa redução está historicamente associada, entre outros fatores, à ampliação do diálogo entre polícia e sociedade civil.

Origem histórica do policiamento comunitário

Os Estados Unidos da América (EUA) constituem importante referência mundial na formulação de policiamento comunitário. O principal elemento que caracteriza essa influência da experiência norte-americana sobre outras partes do planeta é a aproximação entre policiais e comunidade como estratégia de controle da criminalidade urbana.

Assim, as primeiras experiências de policiamento comunitário se deram nos EUA e estão associadas aos chamados distúrbios civis ocorridos no país. Tais distúrbios chegaram ao seu ápice na década de 1960, quando os protestos por direitos civis para os afrodescendentes foram marcados por uma violenta repressão policial, que deixou clara a dificuldade da polícia em lidar de forma não violenta com essa parcela significativa da população. O descontentamento com o tratamento discriminatório dado pela instituição era também incorporado às pautas de tais manifestações.



Dick DeMarsico

Figura 7.1: Tumulto no Harlem (EUA), 1964. Os protestos no bairro novaiorquino fizeram parte do movimento por direitos civis para os afro-americanos nas décadas de 1950 e 1960.

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Harlem#mediaviewer/File:Harlem_riots_-_1964.jpg



A luta pelos direitos dos afro-americanos nos EUA

Os movimentos pelos direitos civis para os afro-americanos nos EUA tinham como objetivo a erradicação da segregação racial e da discriminação contra negros no país, garantindo-lhes igualdade como cidadãos. Foram marcados por campanhas de resistência civil e diversas manifestações, que encontraram, frequentemente, violenta repressão policial. Dentre as diversas formas de manifestação, destacam-se as passeatas e o boicote a instituições racistas, como empresas de ônibus, que estabeleciam acentos exclusivos para pessoas negras.

Quer conhecer mais sobre o assunto? Assista ao filme *Malcom X*, de 1992, do diretor Spike Lee.

O filme é baseado no livro *A autobiografia de Malcom X*, de Alex Haley, e conta a história do ativista negro norte-americano Malcom X desde sua infância, passando pelos períodos de militância, prisão, conversão ao islamismo, atuação religiosa, até seu assassinato em fevereiro de 1965.

Em face aos desafios colocados pelos problemas sociais de então, o governo norte-americano decidiu, em 1967, recomendar aos departamentos de polícia do país um novo conjunto de práticas policiais. Essas novas práticas eram inspiradas numa experiência inglesa de policiamento, que foi implementada após a Segunda Guerra Mundial e denominada Policiamento de Grupo. A ideia era aumentar a interação da polícia com a sociedade, incentivando a aproximação entre os policiais e os membros das comunidades policiadas e constituindo grupos de agentes para atuar nas áreas escolhidas de forma a associar o patrulhamento à investigação.

Contudo, o Policiamento de Grupo encontrou muita resistência por parte das instituições policiais, que, por diversas vezes, eram comandadas e compostas por membros avessos às novas práticas, que descentralizariam o poder das corporações. Assim sendo, esse novo modelo de atuação recebeu muitas críticas daqueles que o reprovavam e não pôde apresentar resultados positivos no sentido de diminuir as taxas de criminalidade violenta ou de superar descontentamentos das minorias étnicas em relação às instituições policiais.

Dessa forma, o policiamento de grupo não conseguiu se estabelecer como uma alternativa às práticas tradicionais de policiamento nos EUA e existiu apenas como um conjunto isolado de experiências. Concomitantemente a essa tentativa, algo bastante semelhante, denominado Vigilância de Bairro (ou Vigilância de Comunidade), ocorreu em diversas cidades do país. Essa estratégia propunha um comprometimento dos moradores dos bairros com o policiamento e a vigilância dos locais onde moravam. As resistências que a Vigilância de Bairro enfrentou também a mantiveram isolada no histórico de tentativas de policiamento alternativo ao habitual nos Estados Unidos.

No entanto, as dificuldades em se implementar uma prática policial diferente da tradicional não se limitou ao Policiamento de Grupos e à Vigilância de Bairros. O relativo fracasso dessas duas experiências não impediu que diversas outras alternativas fossem implementadas tanto nos EUA quanto no Canadá.

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Descreva e comente o contexto histórico em que se deram as primeiras experiências de policiamento comunitário conhecidas.

Resposta comentada

Você deve ter situado historicamente as experiências de policiamento comunitário que ocorreram nos Estados Unidos e que atingiram seu auge em 1960. O advento desse modelo se deu no contexto de lutas e protestos pela garantia de direitos civis, sobretudo para população negra norte-americana, segmento que era comumente abordado com violência pela polícia.



As três eras da polícia norte-americana

Carlos Magno Cerqueira (1999) divide em três eras o desenvolvimento da polícia nos Estados Unidos da América: a *era da política*, a *era da reforma* e a *era da resolução de problemas com a comunidade*.

Era da política

A era da política recebe esse nome devido à forte influência da política sobre a polícia, datada da introdução desta nas municipalidades durante a década de 1840 até o início de 1900. Nessa época, a polícia foi fortemente marcada por escândalos frequentes de corrupção e pela influência política sobre decisões e práticas policiais no cotidiano das corporações.

Era da reforma

Por volta de 1900, a polícia norte-americana era vista com desconfiança pela população, que a julgava corrupta e pautada por interesses políticos específicos. Em resposta a essa má avaliação, surgiu o movimento conhecido como reforma da polícia, que tinha como objetivo profissionalizar a corporação. O processo consistia em formatar o setor a partir de um modelo burocrático-legal de administração que envolvia alguns procedimentos:

- divisão de trabalho e de unidades em uma estrutura hierarquizada e centralizada;
- administração centralizada, que garantia o controle interno da corporação;
- rodízio permanente dos policiais em seus turnos e locais de patrulhamento, garantindo mais imparcialidade na atuação local da polícia;
- contratação por concurso público em vez de por indicação política e relativismo funcional;
- submissão do policial ao cumprimento da legislação penal para manutenção da ordem pública, conferindo padrões e rotinas para sua atuação;
- patrulhamento motorizado (em substituição aos policiais a pé) para controlar a criminalidade urbana, permitindo um policiamento dinâmico e rotineiro nos diversos bairros. Com isso, as principais ações da polícia tornaram-se o patrulhamento preventivo em automóveis e a rápida resposta aos chamados pelo sistema 911.

Nessa era, a participação dos cidadãos na administração da segurança pública ficou restrita à notificação de delitos. Com o tempo, porém, o sistema se mostrou ineficaz, já que a polícia não tomava conhecimento da maioria dos crimes, e percebeu-se a necessidade de um melhor relacionamento e de uma comunicação mais efetiva com a comunidade.

Era da resolução de problemas com a comunidade

Conforme já vimos, a estratégia de prevenção do crime baseada na comunidade tem sua origem em um programa desenvolvido nos Estados Unidos no início da década de 1970, conhecido como Vigilância de Bairro. Nesse paradigma de segurança pública, a polícia não se restringe a combater o crime, dedicando-se também a analisar e investigar a ocorrência e as repetições de determinados problemas, para atuar nas verdadeiras causas dos delitos. O modelo consistia, basicamente, em ouvir a população para conhecer e elaborar soluções para os problemas específicos de cada comunidade. A **prevenção** tornava-se prioritária em detrimento da mera **repressão**. Era o embrião do policiamento comunitário.

Prevenção

Ação policial que tem como objetivo eliminar ou diminuir os riscos de prática de crime (MELO, 2009).

Repressão

Atendimento realizado pela polícia quando acionada pela população após a ocorrência de um crime. O contato é feito geralmente por telefone para a Central de Operações de Polícia (MELO, 2009).

O desgaste do modelo tradicional de policiamento norte-americano

Na década de 1980, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América solicitou aos pesquisadores Jerome Skolnick e David Bayley que fizessem um relatório com propostas para combater a criminalidade urbana. As principais conclusões apontadas por Bayley e Skolnick (2006) foram:

- O mero aumento do efetivo policial não altera o índice de criminalidade, nem aumenta o número de crimes solucionados.
- O patrulhamento motorizado, feito de forma aleatória, não diminui a criminalidade violenta, nem aumenta o número de prisões de suspeitos. Não consegue, portanto, diminuir o medo da população diante da violência urbana.
- Não houve provas concretas de que carros de patrulha com dois policiais sejam mais eficazes do que automóveis com apenas um desses profissionais.
- Intensificar o patrulhamento em determinada região faz com que a criminalidade se desloque temporariamente para outras áreas da cidade.
- A maior parte do tempo do policial de patrulha é gasta com serviços de urgência e ócio. Essa estratégia não aumenta as prisões em crimes como assalto à mão armada, roubo, furto de domicílio, estupro e homicídio – delitos mais temidos pela população norte-americana.

- O tempo de atendimento após os chamados de emergência não garante maior probabilidade de prisão ou satisfação de quem solicita o socorro.
- A comprovação dos crimes geralmente é resultado de flagrante ou identificação de testemunhas, dificilmente ocorrendo a partir de investigações criminais dos departamentos de polícia.

Essas evidências revelaram a necessidade de se pensar em outro modelo de segurança pública: mais eficaz e estratégico, menos dispendioso, e apto a atender as demandas da população a partir das especificidades de cada área ou comunidade.

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

Atende ao objetivo 1

Desenvolva uma linha do tempo, mostrando a evolução da polícia norte-americana até chegar ao modelo de polícia comunitária.

Resposta comentada

1840

Era da política

- Forte influência da política sobre a polícia, datada da introdução da polícia nas municipalidades.
- Escândalos frequentes de corrupção e da influência política sobre decisões no cotidiano das corporações.

1900

Era da reforma

- A polícia era vista com desconfiança pela população. Em resposta a essa má avaliação, surgiu o movimento conhecido como reforma da polícia, que tinha como objetivo profissionalizar a corporação, formatando o setor a partir de um modelo burocrático-legal de administração.

1967

- Em resposta às manifestações pelos direitos dos negros, que reivindicavam, entre outras pautas, uma atuação policial mais humana, o governo nacional recomenda aos departamentos de polícia um novo conjunto de práticas e abordagens denominado Policiamento de Grupo.

1970

Era da resolução de problemas com a comunidade

- A estratégia de prevenção do crime baseada na comunidade tem sua origem em um programa desenvolvido nos Estados Unidos no início da década de 1970, conhecido como Vigilância de Bairro. O modelo consistia em ouvir a população para conhecer e elaborar soluções para problemas específicos.

1980

Policiamento comunitário

- O desgaste do modelo anterior é a conjuntura para o surgimento do policiamento comunitário, que se baseava em prevenção do crime a partir da comunidade; patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais; responsabilização da comunidade local e descentralização do comando.

Policiamento comunitário

A concepção de policiamento comunitário consolida-se nas décadas de 1970 e 1980 em países da América do Norte e da Europa Ocidental. Entre as diversas definições do conceito, um núcleo comum se destaca: o papel central do público na administração da segurança (MELO, 2009). Na prática, isso significa pensar a manutenção da lei e da ordem urbana a partir do diálogo frequente entre a polícia e a sociedade civil. Programas que se intitulam comunitários, mas abrem mão dessa premissa adquirem uma denominação imprópria.

Há quatro elementos que constituem o policiamento comunitário, tanto do ponto de vista teórico quanto do prático: prevenção do crime com base na comunidade; patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais; responsabilização da comunidade local e descentralização do comando (BAYLEY; SKOLNICK, 2006).

Prevenção do crime com base na comunidade

Essa estratégia data do começo da década de 1970, a partir do programa norte-americano Vigilância de Bairro. O pilar dessa dinâmica é ter os moradores como responsáveis pela vigilância dos bairros. Na ocasião, comportamentos que parecessem suspeitos deviam ser relatos à polícia. Assim, a postura passiva das ligações à Central de Polícia deu lugar à atuação efetiva da comunidade, dividindo com os policiais os esforços e a competência para garantir a ordem pública. A prática reforçava o sentimento de pertencimento local da população e permitia que seus conhecimentos fossem socializados com um número maior de pessoas, garantindo a proteção do espaço e dos bens pessoais. Em alguns países, como Japão e EUA, há registros de rondas nas ruas feitas por civis, organizadas espontaneamente pela própria população.



Um exemplo bem-sucedido de policiamento comunitário é o programa Vizinhos em Alerta, do País de Gales. O objetivo da proposta é conscientizar a população a zelar pela segurança de todos. Inicialmente, fazem-se reuniões em que os vizinhos podem se conhecer e trocar contatos, além de assistir a palestras sobre essa proposta de segurança pública. Além de ter reduzido o registro de crimes, o projeto aproximou as pessoas, reforçando o sentimento comunitário de pertencimento local. Além disso, melhorou a relação entre a polícia e o público, garantindo um atendimento policial mais respeitoso e humano e diminuindo a ocorrência de abusos de autoridade.

Caso queira saber mais sobre esse e outros programas, acesse o site: <http://wol.jw.org/en/wol/d/r5/lp-t/102002482>.

Patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais

Essa medida visa reorientar as atividades de patrulhamento, obtendo um canal direto de diálogo com a comunidade e incentivando a ocorrência de pedidos por serviços não emergenciais. O modelo substitui a lógica que prioriza o rápido atendimento às demandas por controle, associadas ao policiamento motorizado nas ruas. Nesse paradigma, a vigilância é feita a pé ou de bicicleta, o que favorece o contato pessoal com a comunidade.

Responsabilização da comunidade local

Nesse paradigma, o policiamento deixa de ser pautado exclusivamente pela lei, tornando-se assunto de toda a população. Mais do que ouvir os moradores locais, cabe à polícia criar espaços de manifestação popular, como comitês consultivos ou conselhos comunitários onde se possa debater livre, coletiva e democraticamente a segurança pública.

Descentralização do comando

Os chefes de polícia comunitária e os policiais de patrulhamento de cada área tornam-se responsáveis pela gestão do programa, tomando as principais decisões e promovendo iniciativas locais de acordo com as especificidades da região onde atuam. O objetivo é que o serviço policial seja flexível e adaptável à realidade comunitária, tornando-se capaz de atender as prioridades e demandas da população local. Para tal, recorre-se a uma modificação na estrutura de poder da organização e à promoção de espaços aonde a população possa levar críticas, sugestões e denúncias.

Estudos sobre a implantação desse modelo de policiamento em diversos países identificam quatro fatores fundamentais para a sua consolidação (BAYLEY; SKOLNICK, 2006):

- envolvimento do chefe de policiamento comunitário com os valores e implicações de uma polícia voltada para a prevenção do crime;
- motivação dos profissionais de polícia por parte do chefe de polícia;
- defesa e consolidação das inovações realizadas;
- apoio público (da sociedade, do governo e das diversas mídias).



Nas diversas experiências de policiamento comunitário, recorrentemente são citados alguns valores e características basilares para a manutenção desse modelo de segurança pública (MELO, 2009):

- orientação a partir de preceitos democráticos e constitucionais;
- qualidade de vida da comunidade e dignidade das pessoas;
- satisfação profissional e eficiência;
- comunidade pacífica;
- resolução de problemas;
- descentralização administrativa.

Essas características, inclusive, têm servido como critérios e parâmetros para que a comunidade possa avaliar a atuação policial em cada região.

As pesquisas sobre a implementação do novo tipo de segurança pública indicam ainda algumas das principais dificuldades impostas a esse processo (BAYLEY; SKOLNICK, 2001, p. 237-241; 2002, p. 71-92):

- a cultura tradicional da polícia, centrada na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para lidar com eles, a fim de garantir a segurança pública;

- a expectativa ou a demanda da sociedade por esse procedimento da polícia;
- o corporativismo dos policiais – expresso principalmente através das suas associações profissionais –, decorrente do temor pela erosão do monopólio policial na área da segurança pública (o que reduziria o emprego, o salário e os benefícios dos policiais), do crescimento da segurança privada e do aumento de responsabilização dos profissionais de polícia perante a sociedade;
- a limitação de recursos de que a polícia dispõe para se dedicar ao atendimento de ocorrências e à investigação criminal, bem como a organização e mobilização da comunidade, especialmente se a demanda por essas práticas é grande (seja em virtude do número de ocorrências e crimes, seja pela pressão do governo e da sociedade);
- a falta de capacidade das organizações policiais de monitorar e avaliar o próprio trabalho e fazer escolhas entre tipos diferentes de policiamento, levando em consideração sua eficácia, eficiência e legitimidade;
- a centralização da autoridade na direção das polícias e a falta de capacidade desta em monitorar e avaliar o trabalho das unidades policiais e dos profissionais de polícia;
- as divisões e conflitos entre os policiais da direção e os da ponta da linha, entre policiais experientes e novos, e, no caso do Brasil, uma dificuldade adicional seria a divisão e o conflito entre os agentes responsáveis pelo policiamento ostensivo na Polícia Militar e aqueles responsáveis pela investigação criminal na Polícia Civil;
- as divisões e conflitos entre a polícia e outros setores da administração pública;
- as divisões e conflitos entre grupos e classes sociais no interior da comunidade.

Atividade 3

Atende ao objetivo 2

A partir do que foi lido até aqui sobre os diferentes modelos de policiamento:

a) Cite três conclusões apontadas pelos pesquisadores Bayley e Skolnick (2006) que comprovaram a ineficácia do modelo tradicional de policiamento norte-americano.

b) Indique as principais diferenças entre os modelos comunitário e tradicional de policiamento, tanto no âmbito prático quanto no teórico.

Resposta comentada

- a) Você deve ter citado três opções dentre as que seguem abaixo:
- o aumento do efetivo policial não reduz a criminalidade nem garante a satisfação do público;

- o patrulhamento motorizado, feito de forma aleatória, não diminui a criminalidade violenta, nem aumenta o número de prisões de suspeitos;
- não há provas de que se deve usar dois policiais por viatura em vez de um só nas patrulhas motorizadas;
- aumentar o patrulhamento em uma região faz com que a criminalidade se desloque para outros lugares;
- a patrulha motorizada não reduz as prisões nos crimes mais temidos pela população;
- o rápido atendimento às chamadas por telefone não garante maior probabilidade de prisão ou satisfação do solicitante;
- a comprovação dos crimes geralmente vem de flagrantes ou identificação por parte das testemunhas, e não a partir da investigação policial.

b) Você deve ter citado os aspectos do policiamento comunitário que o diferem do modelo tradicional, sobretudo a participação civil e popular na construção e implementação de políticas de segurança pública. Mais do que ouvir a população, a polícia precisa criar espaços de manifestação pública, como comitês consultivos ou conselhos comunitários, onde as pessoas possam discutir segurança de forma democrática, sem constrangimentos. Cabe citar ainda a descentralização da hierarquia policial e a autonomia local, para melhor gerenciamento dos conflitos e problemas de cada comunidade.

Há também distinções em relação às formas de patrulhamento. O policiamento comunitário propõe a substituição do modelo motorizado e aleatório de patrulha pelo uso de bicicletas ou da vigilância a pé, que permite maior interação com a comunidade. O modelo incentiva a ocorrência de pedidos por serviços não emergenciais em vez de priorizar o atendimento por telefone.



Policciamento comunitário no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, os debates sobre policiamento comunitário se iniciaram a partir da atuação do então governador Leonel Brizola, em diálogo com o comandante da Polícia Militar, Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, nos períodos de 1983 a 1984 e 1991 a 1994. A implantação desse modelo de segurança tinha dois objetivos prioritários: desmilitarizar a polícia e dar voz à população na resolução de conflitos.

Nesse contexto, foi criado e implementado o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, ao qual cabia apresentar demandas, reflexões e denúncias sobre a temática da segurança pública, fiscalizando as práticas policiais e garantindo sua legalidade. Os órgãos funcionavam como uma central de denúncias destinadas aos vários órgãos governamentais (MELO, 2009).

Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape)

Entre 1993 e 1994, a Polícia Militar, em parceria com a ONG Viva Rio, promoveu uma experiência de policiamento comunitário a partir da criação do Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape), que tinha como objetivo “prover serviços de segurança pública dentro das comunidades carentes” (MISSE; CARVALHO, 2007, p. 6675). Tratava-se de unidades de polícia especializadas no trabalho em favelas. A iniciativa surgiu a partir da tentativa da ONG Viva Rio em convencer o governo estadual a adotar o modelo que já havia diminuído consideravelmente os índices de criminalidade violenta em diversas cidades dos Estados Unidos.

Mutirão da Paz

Em 1999, a proposta de policiamento comunitário denominada *Mutirão da Paz* foi implementada na favela da Vila Pereira da Silva (o Pereirão), em Laranjeiras, na zona nobre do Rio de Janeiro. O programa foi articulado por diversos órgãos estaduais: Secretarias de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social e Esporte e Lazer; Defensoria Pública; Detran/RJ (Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro); Faetec (Fundação de Apoio à Escola Técnica); CCDCS (Centro Comunitário de Defesa da Cidadania) e entidades da sociedade civil (Viva Rio e Associação de Moradores de Laranjeiras).

Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (GPAE)

Oficialmente inaugurado em 22 de setembro de 2000, o Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (GPAE) era uma unidade da polícia especializada no trabalho em favelas. De acordo com a definição do Plano de Políticas Públicas, Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro (2000), o GPAE era uma filosofia de emprego da polícia diferente da tradicional, afastando-a da ideia de defesa do Estado e voltando sua ação para a defesa dos cidadãos e das comunidades em geral. O objetivo era substituir a lógica policial de incursão esporádica e ocupação de território por um policiamento com políticas adaptadas à realidade local e à participação popular.

A polícia sozinha não produz segurança

Segundo Melo (2009), a ideia presente no título desta seção era a concepção comunitária de segurança pública, que dependeria da presença do Estado, com a realização de políticas sociais e serviços públicos, bem como com o envolvimento efetivo da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o GPAE tinha o objetivo de se instalar nas favelas, onde o Estado só se fazia presente de forma repressora. A omissão do poder público e a pobreza nessas regiões marginalizadas do estado foram identificadas como as principais causas da criminalidade nas periferias; por isso, tornaram-se alvos desse novo modelo de policiamento. Projetos sociais, em parceria com os governos municipal, estadual e federal, e até com a iniciativa privada, foram implementados com o objetivo de aproximar os policiais dos moradores locais.



Figura 7.2: Atuações sociais das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) em comunidades do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://www.upprj.com/index.php/foto/fotos-interna/Chatuba>; <http://www.upprj.com/index.php/foto/fotos-interna/Alem%C3%A3o/P60>

Segundo o Instituto de Estudos da Religião (ISER, 2009), as estratégias do GPAE de combate à criminalidade podiam ser resumidas em:

- prevenção do crime, com ênfase nas situações de risco pessoal e social, que afligem, sobretudo, as crianças e os adolescentes;
- redução do medo através do esforço contínuo (regular e interativo) empreendido pela ação do policiamento ostensivo em neutralizar o domínio territorial armado, exteriorizado pela dinâmica do tráfico de drogas;
- repressão qualificada do tráfico e do uso de drogas nas hipóteses de flagrante;
- elaboração de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito;
- prevenção e repressão de eventual conduta irregular praticada pelo policial nas hipóteses de cometimento de transgressão disciplinar e de crime.

Apesar de todas essas medidas, o projeto não foi eficaz no sentido de modificar a cultura policial local e reduzir a insegurança da população. Algumas razões para o insucesso do programa foram a resistência de setores da polícia e a dificuldade de coordenar a atuação de diferentes órgãos públicos (Viva Rio e setores progressistas da PM). Em 1995, o novo comando da política de segurança assumiu a perspectiva do endurecimento policial, desmontando a dinâmica do projeto comunitário gradativamente. Assim, a patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob a justificativa da urgência de se confrontar o crime organizado no Rio de Janeiro (MISSE, 2007).

De acordo com Cardoso (2005), o GPAE perdeu apoio popular por ter substituído gradativamente a dinâmica de mediação por uma prática de confronto. Além disso, o Conselho de Lideranças e Entidades Comunitárias, que deveria controlar e fiscalizar o policiamento, perdeu forças, já que as reuniões realizadas foram escassas. Segundo Melo (2009), o exemplo do GPAE Cavalão (programa instalado no Morro do Cavalão, na Zona Sul de Niterói – RJ) demonstrava ainda uma maior preocupação da polícia com os moradores dos bairros nobres vizinhos do que com os residentes das comunidades. Os verdadeiros parceiros da polícia eram políticos, representantes de ONGs, lojistas, membros do conselho tutelar. Os moradores da região eram, na verdade, vistos como adversários.

Atividade 3

Atende ao objetivo 3

Aponte alguns motivos que contribuíram para o insucesso do Grupo-mento de Aplicação Prático-Escolar (Gape) no Rio de Janeiro.

Resposta comentada

Você deve citar alguns dos seguintes fatores:

- perda de apoio popular diante da continuidade da violência policial;
- enfraquecimento do Conselho de Lideranças e Entidades Comunitárias, que deveria controlar e fiscalizar o policiamento;
- maior preocupação da polícia com os moradores dos bairros nobres vizinhos do que com os residentes das comunidades;
- relação distanciada e hostil entre policiais e moradores, tendo estes passado a ser vistos como adversários dos PMs.

Rumos da segurança pública no Rio de Janeiro

A partir da segunda metade do século XX, houve um aumento nas taxas de criminalidade em diversos países, o que fez com que os governos criassem novas tecnologias para o aperfeiçoamento da repressão oficial. O policiamento comunitário é, *a priori*, uma alternativa ao caráter punitivo e repressor do poder público, e à política de segurança pública militarizada e de criminalização da pobreza (MELO, 2009).

No Brasil, houve registros de programas de policiamento comunitário nos estados do Pará, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São

Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e em Brasília. O GPAAE foi o programa que mais se aproximou da “nova polícia” projetada nos Estados Unidos, porém a lógica da prevenção foi aos poucos dando lugar às práticas policiais repressoras e à troca de favores em nome de obediência e disciplina dos moradores das favelas.

A segurança pública no estado do Rio de Janeiro é, portanto, marcada pela criminalização e punição dos mais pobres. Negritude, pobreza e favelização foram historicamente associadas a marginalidade e tornaram-se alvo de perseguição policial, do contexto escravocrata à ditadura militar, e ainda em nossa atual e frágil democracia.

De acordo com Melo (2009), cabe ao Estado compreender o indivíduo criminoso não somente como portador de culpa, mas também de necessidades que precisam ser supridas pelo governo. A omissão do poder público, a alarmante desigualdade social e a falta de oportunidades são elementos intimamente relacionados à violência. Uma polícia que esteja a serviço da manutenção dessa lógica e do encarceramento e controle dos pobres não poderá ser agente de uma transformação estrutural que permita o surgimento de uma sociedade mais igualitária e segura.

Resumo

Nesta aula, discutimos o conceito e algumas práticas de policiamento comunitário, analisando o advento e a implementação desse projeto na América do Norte e, posteriormente, no caso brasileiro. Aprendemos que a década de 1960, nos Estados Unidos, foi marcada pela intensificação de protestos e manifestações pelos direitos dos negros, que incluíam em suas pautas a necessidade de uma abordagem mais humanizada por parte da polícia. É nesse contexto que surge o projeto Policiamento de Grupo, um conjunto de diretrizes formulado pelo governo e encaminhado aos departamentos de polícia norte-americanos. Vimos também que, na década seguinte, foi desenvolvido o programa Vigilância de Bairro, através do qual a polícia se comprometia a ouvir a população para conhecer e elaborar soluções para problemas específicos.

Por fim, estudamos como esse histórico culminou no surgimento do policiamento comunitário nos Estados Unidos, a partir da década de 1980, e identificamos que o novo modelo se baseava em quatro pontos: prevenção do crime, com base na comunidade; patrulhamento, com ênfase em serviços não emergenciais; responsabilização da comunidade local e descentralização do comando. Vimos que esse novo paradigma de segurança

pública se mostrou mais eficaz do que o modelo tradicional da polícia, centrado na pronta resposta diante do crime e da desordem e no uso da força para manter a lei e a ordem, garantindo a segurança. Tal modelo era marcado, ainda, por limitação de recursos, forte corporativismo dos policiais e conflitos entre os diversos setores da polícia e entre os oficiais e a comunidade.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, identificamos duas iniciativas que antecederam e influenciaram o programa de policiamento comunitário. Trata-se do Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape) – unidade de polícia especializada em favelas, que surge entre 1993 e 1994, em parceria entre a PM e a ONG Viva Rio – e o Mutirão da Paz, implementado em 1999 na favela da Vila Pereira da Silva (o Pereirão), em Laranjeiras, zona nobre do Rio, articulando diversos órgãos do estado e entidades da sociedade civil.

Aprendemos que essas iniciativas originaram o Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (GPAE) em 2002, que consistia em uma unidade da polícia especializada no trabalho em favelas, tendo como objetivo substituir a lógica policial de incursão esporádica e ocupação de território por um policiamento com políticas adaptadas à realidade local e à participação popular. Identificamos, porém, alguns fatores que contribuíram para o insucesso desse projeto: perda de apoio popular diante da continuidade da violência policial; enfraquecimento do Conselho de Lideranças e Entidades Comunitárias; maior preocupação da polícia com os moradores dos bairros nobres vizinhos do que com os residentes das comunidades e relação distanciada e hostil entre policiais e moradores.

Por fim, compreendemos que não existe um único modelo possível de segurança pública e que uma efetiva redução da criminalidade e da insegurança da população está comprovadamente associada ao diálogo entre polícia e sociedade civil, e não ao aumento do efetivo policial ou do caráter repressor e punitivo do Estado.

Aula 8

A polícia de proximidade

*Jorge da Silva
Gabriel Bayarri Toscano*

Meta

Apresentar os fundamentos teóricos da construção da polícia de proximidade num panorama internacional, partindo das origens do policiamento comunitário e da crise do modelo tradicional de policiamento.

Objetivos

Esperamos que, após o estudo do conteúdo desta aula, você seja capaz de:

1. Identificar os elementos do policiamento de proximidade ou Comunitário;
2. Analisar como ocorre o policiamento orientado para a resolução de problemas e o reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime leve e à desordem;
3. Explicar as origens do policiamento de proximidade ou Comunitário e da crise do modelo tradicional de policiamento.

Origens do policiamento de proximidade ou Comunitário

O que chamamos aqui de policiamento de proximidade é a versão francesa, aplicada também em países como Portugal, do policiamento comunitário de origem inglesa. Porém, tal conceito tentará ser aplicado em instituições policiais que têm sua tradição vinculada à Civil Law.

Nas últimas décadas do século XX, dá-se a aparição de um novo modelo da gestão criminal, conhecido, hoje, como policiamento comunitário ou policiamento de proximidade. A organização desse novo modelo surge da raiz dos distúrbios civis acontecidos na década de 1960 nos Estados Unidos, onde a política tradicional de segurança pública não conseguia prestar um serviço que abarcasse os interesses dos grupos minoritários. Estes eram criminalizados ao serem apontados como grupos desviantes em relação aos padrões considerados “normais” (BECKER, 2008).

Assim, diversos grupos minoritários começaram a incluir nas suas pautas de reivindicações a mudança no tratamento a eles dispensado pelas autoridades policiais. Tais reivindicações eram fundamentais na demanda de tratamento igualitário no país.

Em 1967, a Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da Justiça recomendou realizar um “Policiamento em Grupo” que aproximasse a Polícia das diversas comunidades. Como estratégia desse tipo de policiamento, há a tentativa de interação, de inclusão social, a realização de patrulhas não motorizadas, visitas às casas e atendimentos nas delegacias. Também se instaurou um sistema de participação da própria comunidade na vigilância. Quase todas as táticas adotadas naquela época são utilizadas até hoje nos modelos de Proximidade (JEAN PAUL-BRODEUR, 2002).

Há uma diferença na origem desse novo modelo na Inglaterra e nos Estados Unidos. No país britânico, a iniciativa partiu de uma demanda da própria corporação. Já nos EUA, o novo modelo de policiamento comunitário foi vinculado a uma crítica ao modelo tradicional.

Segundo o relatório publicado em 1968, da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Civis, foi constatada profunda hostilidade entre a polícia e as comunidades dos guetos norte-americanos. Nesse documento, foi proposto, como uma das saídas, o incentivo a maior participação do público no policiamento, reforçando assim as iniciativas da Comissão Presidencial de 1967.

Nesse período, experimentam-se diversas iniciativas de proximidade e interação policial como a “vigilância de casa/bairro”, que consistia na organização das vizinhanças em prol da defesa de seus bens. Eles recebiam equipamentos de segurança, perícia profissional e técnicas de prevenção. Na década de 1980, reforçou-se a importância das iniciativas comunitárias, que começaram a ser levadas a cabo através de movimentos locais e descentralizados, tais como o policiamento a pé, o policiamento orientado para a solução de problemas, a criação de pequenas delegacias comunitárias e o método de visitas anuais da polícia a cada morador. Dessa forma, procurou-se fazer uma ruptura com os métodos tradicionais e com a cultura repressivo-punitiva.

Apesar de o modelo de policiamento comunitário adotado na América do Norte ter servido de referência em nível internacional (TROJANOWICZ, 1994), a experiência precursora nos EUA não figura como um sucesso. Diversas críticas são argumentadas a respeito desse modelo de policiamento, tais como a resistência interna da polícia norte-americana para adotar uma nova cultura de ação, descentralizada; a falta de resultados em relação ao apaziguamento das tensões com as minorias étnicas e o seu impacto nos índices de criminalidade.

O estudo das origens da polícia de proximidade ou Comunitária nos leva a estabelecer três eras distintas no modelo dos EUA: a era da política, a era da reforma e a era da resolução de problemas com a comunidade (CERQUEIRA, 1992).

A crise do modelo tradicional de policiamento

No início do século XX, a corporação policial era vista como corrupta e influenciável pelas forças políticas. Acabar com essa visão implicava profissionalizar a corporação através do estabelecimento de aparato burocrático e de admissão a partir do concurso público, e não pela indicação política para a ocupação dos cargos, gerando maior independência entre os departamentos. Foram estabelecidos formalmente códigos de conduta e a submissão ao cumprimento da legislação penal. Assim, foi inaugurado o procedimento padronizado e imparcial da força policial, que teria formas obrigatórias de atuação, evitando, dessa forma, as interpretações arbitrárias características até então da cultura da corporação.

Apesar de os departamentos terem mais independência, a administração era centralizada e monitorava internamente os funcionários e os rodízios permanentes, o que dificultava o surgimento de arbitrariedades.

No período histórico de êxodo rural para as cidades, estabelecem-se os princípios e ferramentas de atuação ante a criminalidade urbana, aproveitando o surgimento das novas tecnologias. Assim, surge o patrulhamento motorizado, que permite estabelecer um policiamento mais ostensivo e rotineiro, intensificando sua capacidade de atuação preventiva e repressiva, convertendo-se num dos símbolos visíveis da reforma.

As “hostilidades” presentes no próprio espaço urbano são responsáveis pela padronização de protocolos de atuação da corporação. Hostilidades não só vinculadas aos crimes ou delitos acontecidos, mas também à própria infraestrutura dos locais, tais como a falta de iluminação nas ruas à noite, a insegurança dos prédios, espaços irregulares que produzem aglomerações de pessoas etc.

Assim, a intenção da imposição desse modelo de segurança pública tem como finalidade oferecer um serviço que gere, além da própria segurança, o conforto do cidadão e o sentimento de segurança. Nesse modelo de início de século, o cidadão não participava da administração da segurança pública.

Muitos pesquisadores, tais como Thiago Melo (2009), Daniel Cerqueira e Valdir Lobão (2003), observaram – sobre a formação desse tipo de modelo – que há falhas tanto na profissionalização dos policiais quanto nos elementos operacionais da polícia desse período. Tais falhas mostraram que era necessária a renovação da corporação. Thiago Melo (2009, p. 62) lista os principais erros:

- Natureza reativa: a polícia em geral entra em ação somente depois de consumado o crime, caso haja comunicação da população. Os casos em que não há qualquer comunicação ficam sem ação da polícia.
- Ineficácia na prevenção do crime: a polícia não consegue influir sobre as causas do crime e também não dispensa suficientes esforços em serviços de análise e inteligência.
- Ineficácia policial: constata-se um crescimento dos crimes nos Estados Unidos durante a década de 1960, mesmo havendo significativos investimentos em equipamentos e efetivo. Observa-se também pouca eficácia na patrulha mecanizada em garantir real segurança.

- Medo do crime: a criminalidade violenta não foi o único fenômeno a trazer preocupação às autoridades norte-americanas na época. O medo da “violência urbana” começou também a despertar atenção. Por vezes, ocorre de cidades com enorme sensação de insegurança não possuírem os piores índices. Há um deslocamento entre sensação de insegurança e a criminalidade violenta que de fato existe. O medo parece ser determinado mais pela “desordem” do que pelo crime.
- Serviço policial discriminatório: o modelo dos reformadores preconizava o serviço policial impessoal/legal, ao mesmo tempo em que lançava suspeita generalizada sobre os bairros resididos por negros, apenas para citar um exemplo dentre as hipóteses discriminatórias abarcadas pela noção de “fatores de risco”. Outro viés do problema era a não representatividade das minorias e mulheres nos quadros da polícia.
- Negação do uso do discernimento: a dispensabilidade do uso do discernimento pelo policial é rechaçada, pois novas pesquisas afirmam que é inerente à profissão a tomada de decisão e que a repressão é uma pequena parte do conjunto do trabalho.
- Desvalorização do patrulheiro: o conceito da reforma é de centralidade da função do patrulheiro. Na prática, este não participa das funções de planejamento da corporação, restando-lhe cumprir papéis operativos.

Essas críticas, assentadas em reivindicações sociais mais amplas dos movimentos minoritários, foram precursoras de um câmbio no pensamento da corporação policial. Assim, começou-se a procurar novas orientações mais implicadas a todos os grupos sociais, que envolvessem os vizinhos na comunicação dos crimes e aportasse a capacidade dos policiais para produzir soluções criativas no seu exercício da função. É importante chamar a atenção ao fato de que a dita flexibilidade não estava vinculada com outorgar aos policiais a prática de arbitrariedade implícita no exercício das suas funções.

A comunicação, por parte da população, dos crimes ocorridos era fundamental. Partindo dessa premissa, surgiram iniciativas para aumentar os registros, tais como o projeto desenvolvido por Herman Goldstein. Nesse projeto, *o policiamento orientado para o problema* estabelecia a importância da interação do policial com o bairro e seus moradores. A partir daí, era possível desenvolver estratégias que iam além do combate ao crime, analisando as ocorrências de repetições dos

eventos criminais e desordem pública que contribuiriam na descoberta das causas dos problemas e na intervenção direta dos mesmos. Tudo isso integrando a investigação criminal e a polícia ostensiva numa mesma instituição.

Como resultado da crise do modelo tradicional e das inovações ocorridas a partir desse novo modelo, as tendências das políticas de segurança pública começam a se desenvolver em torno da polícia de proximidade, que interage com a população. Políticas estas que surgem primeiro nos EUA, e cujos elementos, com o tempo, foram exportados para modelos pilotos estabelecidos em outros países.

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

Atende ao objetivo 3

Ao longo desta aula, observamos que houve diversas iniciativas para a segurança pública que deram forma ao policiamento de proximidade. Apesar do conceito interessante, houve muitas falhas em sua concepção e atuação.

Analisando os prós e contras desse novo modelo que surgiu, faça um quadro apontando os aspectos positivos dos ideais da polícia de proximidade e as falhas de execução da mesma.

Resposta comentada

Prós dos ideais da polícia de proximidade:

- consideração das demandas dos interesses pelos direitos igualitários dos grupos minoritários que eram criminalizados ao serem considerados grupos desviantes respeito aos padrões “normais”;
- aceitação por parte da instituição policial da necessidade de se produzir mudança no tratamento dispensado às minorias pelas autoridades policiais, reconhecendo a crítica ao modelo tradicional de policiamento e a hostilidade profunda entre a polícia e as comunidades dos guetos americanos. Como uma das saídas, foi proposto o incentivo a maior participação do público no policiamento;
- a instituição policial acredita na interação como estratégia de inclusão social e de diversas iniciativas de interação policial e de descentralização da gestão.

Falhas de execução:

- a experiência precursora nos EUA não figura como um sucesso. Argumentam-se diversas críticas a respeito, tais como as resistências internas da polícia americana para adotar nova cultura de ação, descentralizada, ou a falta de resultados em relação ao apaziguamento das tensões com as minorias étnicas e impacto nos índices de criminalidade;
- as “hostilidades” presentes no próprio espaço urbano são responsáveis pela padronização de protocolos de atuação da corporação;
- os moradores encontram, na interação com a polícia, um caráter preconceituoso da instituição, cujos membros são instruídos a praticar os modelos fechados de atuação, que deformam a realidade ao não se aplicarem a esses grupos minoritários.

Elementos do policiamento de proximidade

A defesa de uma polícia de proximidade com a população, ou polícia comunitária, está fundamentada na ideia de *Polícia Cidadã*, mais próxima ao cidadão e interacionista que o modelo tradicional de policiamento.

Baseado nesse princípio, tem-se presenciado o surgimento de diversas políticas públicas que, em múltiplos contextos, estão associadas com a ideia de “proximidade”, apesar de que a maior parte das iniciativas não se enquadra no molde do policiamento de proximidade. Mesmo haven-

do divergências teóricas nos enquadramentos funcionais das atividades policiais, existe o princípio elementar que reconhece o papel central do público na administração da segurança. Nesse sentido, o respeito à lei e à ordem seria impulsionado pelas interações entre a polícia e a sociedade civil. Assim, qualquer política de segurança pública que tente se estabelecer no modelo da polícia comunitária deve obrigatoriamente atravessar as relações de proximidade que envolvem a participação cidadã.

David Bayley e Jerome Skolnick (1986) estabelecem quatro elementos constitutivos do policiamento de proximidade: prevenção do crime com base na comunidade, patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais, responsabilização da comunidade local e descentralização do comando.

a) Prevenção do crime com base na comunidade: A iniciativa “vigilância casa/bairro” surgiu nas décadas de 1960-1970 e foi a precursora da estratégia de prevenção do crime com base na comunidade. Esse elemento consiste em integrar a comunidade nas políticas de segurança pública, mudando sua postura – de passiva para ativa – em relação à ordem pública. A polícia fortalece na interação com a população práticas não repressivas, e sim preventivas, além de ajudar os vizinhos no estabelecimento de ferramentas úteis do saber policial, criando-se assim mecanismos informais e voluntários de controle social feitos pela própria sociedade.

b) Patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais: O modelo tradicional sustentava sua capacidade de repressão e prevenção no patrulhamento motorizado pelas ruas. Porém, ao se estabelecer a população como peça-chave do desenvolvimento da polícia de proximidade, procurou-se também dar ênfase em pedidos que não necessariamente têm caráter emergencial.

Frente a esse modelo, a polícia de proximidade procura também estabelecer canais de comunicação diretos com a comunidade, que possam garantir o surgimento de novas demandas por serviços não emergenciais e também outorgar autonomia à própria população.

Essa forma de patrulhamento colaborativo é essencial para a polícia se aprofundar no conhecimento da comunidade e seus problemas, além de contribuir na autoproteção coletiva e possibilitar a intervenção dos problemas no estágio inicial e até preveni-los.

A implantação do patrulhamento a pé é um grande avanço no caminho do policiamento de proximidade. Ele se diferencia do patrulhamento

motorizado, pois exige interação do policial, o que é fundamental no estabelecimento da ordem social e da aproximação do agente com as realidades locais.

c) Responsabilização da comunidade local: Na aproximação entre a corporação e os cidadãos, existe a assimilação, por parte dos policiais, de novas funções que vão além da própria lei. A administração da ordem pública também adquire novas tarefas vinculadas com as consequências que surgem dessa relação com a participação civil. A manifestação das demandas não emergenciais ocorre em espaços como Comitês Consultivos ou Conselhos Comunitários.

Essa proximidade permite também que a sociedade civil supervisione o desempenho das funções da polícia de proximidade, especialmente na questão dos grupos minoritários. Por outro lado, essa aproximação, com frequência, é fundamentada num princípio de “controle” desses segmentos, de uma suspeita generalizada. Nesses casos, esses grupos são vigiados, justificando o monitoramento numa “lógica de prevenção do crime”.

Assim, entre os grandes desafios da política de segurança pública, se encontra o estabelecimento de mecanismo de controle sobre a própria polícia, de modo que as denúncias dos grupos minoritários em relação à atuação irregular da polícia sejam escutadas.

O sistema pelo qual a polícia se insere no modelo de proximidade atua como uma rede que ao mesmo tempo é institucional e civil, tendo por finalidade a elaboração de planos integrais para a manutenção da ordem e o combate ao crime. Devido ao caráter multifacetado do sistema integrado, a polícia de proximidade pode estabelecer parcerias com serviços públicos de assistência social paralela que evitem a hipertrofia do papel do policial para exercer todas as funções necessárias na implantação do modelo de proximidade.

d) Descentralização do comando: A capacidade para adaptar as políticas comunitárias de acordo com cada realidade local é um princípio básico. Sendo assim, a polícia de proximidade deve trabalhar de forma integrada com a população para aplicar um desenho próprio, de acordo com os acontecimentos específicos da região. Esse princípio requer uma estrutura mais horizontal na polícia, que permita delegar as responsabilidades aos policiais conhecedores das particularidades locais. Dessa forma, esses policiais serão capazes de assumir desafios e estabelecer soluções flexíveis e criativas.

Junto a esses princípios, temos que agregar o policiamento orientado para a resolução de problemas e para o reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime leve e à desordem, já citados na seção anterior e que serão estudados com maior profundidade na próxima seção.

Atividade 2

Atende ao objetivo 1

Com base na sua leitura sobre os elementos do policiamento de proximidade, complete as frases a seguir utilizando apenas um dos termos colocados como opção. Escolha aquele que melhor completa a lacuna:

1. Prevenção do crime com base na comunidade:

1.1. Essa estratégia se fundamenta na importância de modificar a postura da população – de passiva para ativa – em relação à manutenção da _____.

- a) () ordem pública
- b) () violência
- c) () repressão
- d) () hierarquia

1.2. A polícia tenta fortalecer sua interação com a população com práticas _____.

- a) () extralegais
- b) () não repressivas, e sim preventivas
- c) () que facilitam a aparição de milícias
- d) () não preventivas, e sim repressivas

2. Patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais:

O modelo tradicional sustentava sua capacidade de repressão e prevenção no patrulhamento _____ pelas ruas.

- a) () motorizado
- b) () colaborativo
- c) () indireto
- d) () a pé

3. Responsabilização da comunidade local:

A proximidade permite que a sociedade civil possa _____ o desempenho das funções da polícia de proximidade.

- a) () aumentar
- b) () estabelecer
- c) () denunciar
- d) () supervisionar

4. Descentralização do comando:

A polícia de proximidade requer uma estrutura mais _____ que permita _____ as responsabilidades aos policiais que possuem um conhecimento maior das particularidades locais.

- a) () armada / cumprir
- b) () vertical / cumprir
- c) () horizontal /delegar
- d) () vertical / delegar

Resposta comentada

1. 1.1. (a) / 1.2. (b): Prevenção para o estabelecimento da ordem pública é um dos princípios determinantes que caracterizam a polícia de proximidade.
 2. (a): O patrulhamento motorizado, característico da Polícia tradicional, estabelece maior distância com os vizinhos e menos interações para conhecer dimensões profundas dos problemas locais.
 3. (d): A população deve se posicionar de modo ativo ante a atuação policial e tem o direito de monitorar sua atividade, controlando a eficácia do serviço.
 4. (c): A estrutura mais horizontal permite delegar aos agentes policiais maior autonomia para adaptar sua atuação com as realidades locais.
-
-
-

Policiamento orientado para a resolução de problemas

Apesar do apoio generalizado do policiamento de proximidade orientado para a solução dos problemas, existem algumas divergências que apontam possíveis empecilhos acerca da participação irrestrita da sociedade civil em matéria de administração criminal, considerando que a atuação cidadã nessa matéria deve ser mais limitada. De qualquer forma, existem realidades diversas, em que o policiamento de proximidade pode obter ou não sucesso. Isso se deve a alguns fatores como, por exemplo, a extensão geográfica, que pode facilitar ou dificultar a averiguação das demandas e a organização das redes e dos sistemas integrados.

A resolução dos problemas encontra dificuldade para ser avaliada, pois tratamos a polícia de proximidade como uma forma de polícia preventiva. Isso ocorre, pois os serviços não emergenciais são dificilmente utilizados como indicadores para medir o sucesso ou o fracasso da ação. Por esse motivo, a própria apreciação subjetiva do morador da localidade afetada pela política se torna imprescindível nos mecanismos de avaliação.

O movimento principal tem sido o de articular o policiamento de proximidade com um policiamento orientado para a solução de problemas, que fica subordinado à identificação prévia das adversidades por parte da comunidade. A defesa da função de resolver os problemas se justifica também pela expansão policial na realidade local, o que implica a solução de assuntos não criminais (BAYLEY; SKOLNICK, 1986). Essa nova realidade orienta a polícia para a solução de problemas, em vez de orientá-la para atender incidentes, atingindo as causas da criminalidade e da desordem urbana. Mas, para que isso ocorra, a polícia deve atuar integrada com as agências não policiais.



Criminalidade no contexto

A criminalidade é entendida nesse modelo de polícia como a máxima expressão dos problemas profundos e circunstâncias com-

plexas e particulares vividas pela população. As estratégias que devem ser desenvolvidas vão muito além das sanções, tendo que ser abrangentes, próprias da já citada parceria entre as agências do governo e a própria sociedade civil.

Reordenamento das prioridades da polícia: maior atenção ao crime leve e à desordem

O policiamento orientado para a solução do problema é assimilado pelo policiamento de proximidade em um movimento de ampliação da interferência do Estado sobre comportamentos e situações supostamente factíveis de serem prevenidos por uma rede formada por agências governamentais e comunidade (MELO, 2009).

Com o reforço das funções comunitárias, surgem discussões sobre o que pode ser considerado de fato um “serviço não emergencial”. A atenção aos crimes leves e à desordem tem se estabelecido como fator fundamental para determinar a origem dos problemas causadores da criminalidade.

A integração entre polícia e sociedade deve ser o caminho para que o policiamento seja adequado às características físicas do local e, assim, contribua para melhorias do ambiente.



A teoria das janelas quebradas (*broken windows*)

A configuração urbana/ambiental em que se encontra a comunidade é vista como questão central para a concepção do policiamento de proximidade. Podemos justificar essa questão associando-a à “teoria das janelas quebradas” de Skogan (1994). O autor

afirma que uma simples janela quebrada, se não consertada, pode incentivar um vândalo a quebrar outra janela da mesma construção, dando a ela um aspecto de abandono. Skogan acredita que a desordem urbana prejudicaria a integração da comunidade nos espaços públicos locais. Isso acarretaria menor capacidade de controlar o comportamento social nesses lugares. A consequência desse processo seria a desvalorização imobiliária e a diminuição da qualidade de vida, que faz com que as pessoas deixem de frequentar os espaços tradicionais de socialização e, em última instância, abandonem seus bairros.

O desencadeamento da desordem teria um efeito cíclico, em que a deterioração física leva à desvalorização econômica da região que, por sua vez, contribuiria para o agravamento da degradação (REBEL, 2011).

No reordenamento das prioridades para a polícia de proximidade, o ataque ao crime é desvinculado da repressão direta para ser associado à investida indireta, estabelecida através da manutenção da ordem. A desordem provocaria o medo dos moradores em frequentar espaços públicos, reduzindo assim a habilidade coletiva de regular o comportamento social.

Por isso, o policiamento de proximidade se dedica a reduzir os “sinais do crime” e de desordem – como mendigos, poluição sonora, drogas ou álcool em público etc. – mesmo que para isso deva esbarrar nos ditames da lei, dando interpretação infinita à tarefa de manutenção da ordem. Dessa forma, a polícia de proximidade estabelece relação direta entre a degradação do ambiente local e o desvio de conduta, apostando na parceria com as comunidades como método de prevenção da desordem.

A questão mais importante a ser tratada é a subjetividade com a qual se formula a noção de “desordem” por parte da corporação policial. Por meio desse tipo de análise, é possível realizar diversas interpretações dos códigos de conduta da população, distorcendo a linha daquilo que pode ser considerado ou não uma conduta correta.

Atividade 3

Atende ao objetivo 2

Analisando as características do policiamento comunitário orientado à resolução de problemas e à atenção ao crime leve e à desordem, estabeleça, com base na “teoria das janelas quebradas” (*broken windows*), três exemplos de grupos minoritários que podem se converter em grupos estigmatizados por causa da técnica da polícia de reduzir os “sinais do crime e da desordem”. Não se esqueça de justificar suas escolhas.

Resposta comentada

Exemplo de resposta para todos os grupos minoritários:

Entre suas características, o modelo de polícia comunitária se fundamenta no princípio da prevenção de conflitos para manter a “harmonia” da ordem social, acreditando que a desordem urbana prejudica a integração da comunidade nos espaços públicos locais. Nesse modelo, todos os vizinhos das “favelas pacificadas”, que têm recebido a política de segurança das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), correm o risco de se transformarem em potenciais criminais. Além disso, todo

pequeno delito é, segundo a teoria das janelas quebradas, potencialmente um atentado contra a qualidade de vida, pois engendra um possível surgimento de desordem.

O modelo do policiamento de proximidade

Ante a crítica estudada dos dogmas da polícia tradicional, fundamentados no distanciamento da polícia e da população (sendo essa uma das principais raízes da origem de todos os conflitos), o modelo do policiamento de proximidade vai estabelecendo seu marco diferenciado de atuação:

- o policiamento a pé é defendido em detrimento dos patrulhamentos motorizados, pois permite maior interação com os cidadãos e, conseqüentemente, possibilita o acesso a novas informações trasladadas por parte da própria população;
- a lei deixa de ser a única fonte legítima para o desenvolvimento das tarefas policiais, tornando-se importantes a adaptação e a flexibilidade em relação às realidades locais e suas normas costumeiras;
- as mediações de conflitos tentam desenvolver negociações baseadas no diálogo, além do próprio código penal.

Questões de caráter não emergencial são características desse modelo de policiamento, que procura, por natureza, ser descentralizado para poder atuar estrategicamente e com foco nas características de cada localidade. O modelo da corporação precisa perder parte de sua organização hierarquizada, estabelecendo mais responsabilidades aos agentes locais. Estes devem tomar decisões, pois são os conhecedores da realidade local em que trabalham. São os pontos focais nas relações com a população, da representação de todos os grupos e interesses, assim como do estabelecimento e fortalecimento dos serviços sociais paralelos.

Os conflitos que eventualmente surjam podem ser originados devido à falta de flexibilidade nas leis que a polícia tenta estabelecer na comunidade, sem levar em consideração as interpretações que a população da região em que está trabalhando pode fazer das ameaças a sua segurança. Alguns exemplos de atividades que a polícia pode realizar prestando atenção às realidades locais são o auxílio às vítimas de acidentes e crimes, os serviços médicos de urgência, a mediação dos conflitos familia-

res e de vizinhança, o controle do tráfego, os serviços sociais básicos, a proteção de assembleias e eventos comunitários etc. (MELO, 2009).

Parceria com a comunidade e resolução de problemas são os dois eixos da polícia de proximidade. Porém, essa parceria encontra diversos conflitos, e sua mediação torna-se complexa, pois corre-se o risco de que a corporação atenda as expectativas dos setores mais influentes ao invés dos moradores mais vulneráveis. Essa preferência pode ocorrer, pois os setores influentes são mais favoráveis e dispostos a colaborar, existindo assim o potencial risco de manipulação baseada em fatores simbólicos e pragmáticos (como a capacidade econômica, nível de educação, instituição religiosa etc.).

O surgimento de manipulações pode alterar o desenvolvimento de alianças entre a população e a polícia, dificultando as parcerias e, portanto, o trabalho integrado da comunidade com as entidades civis da localidade, como ONGs, entidades religiosas, instituições de ensino, associações de moradores etc. A falta de confiança pode alterar o fluxo da comunicação, da denúncia dos crimes, assim como das demandas não urgentes e, conseqüentemente, da análise e detecção das causas da origem do conflito por parte da corporação.

É discutível também na gestão dos conflitos as divergências de opiniões que podem surgir como consequência da flexibilização que o modelo de proximidade estabelece. Divergências sobre o grau de urgência em que se deve agir diante de determinadas demandas são frequentes. A estratégia da política de segurança pública, defensora do modelo comunitário, tenta, diante dessas situações, evitar a imposição de um ponto de vista exclusivamente oficial, estabelecendo um filtro das decisões que atravessa pelas opiniões dos agentes civis implicados. Dessa forma, evita-se também a realização de modelos estáticos, que tentem ser implantados nas diversas realidades sem levar em conta as diferenças situacionais.

Além das implicações perante a população que o modelo de proximidade estabelece, há ainda as implicações ao policial, que ganha a possibilidade de decisão. Para o patrulheiro são delegadas as responsabilidades estratégicas através de um gerenciamento flexível por parte da corporação. Os rodízios são discutidos nos modelos comunitários, pois se entende que a aproximação com a população para estabelecer

um relacionamento estável requer a manutenção do policial no mesmo posto. Apesar disso, há também defesa do rodízio como mecanismo de controle de possíveis manipulações que possam ocorrer por meio do relaxamento da relação policial-população.

A transição eficaz do policiamento tradicional para o policiamento comunitário ou de Proximidade deve vir acompanhada de declarações explícitas dos valores que a corporação irá perseguir, marcando assim sua diferença em relação aos mecanismos tradicionais. Esses valores revelam os princípios e objetivos da corporação e da conduta dos indivíduos, estabelecendo um novo “ethos” (costumes e condutas da instituição), composto por preceitos tais como:

- democráticos e constitucionais;
- qualidade de vida da comunidade;
- dignidade da pessoa;
- poderes dos bairros da cidade;
- satisfação profissional e eficiência dos funcionários;
- comunidade pacífica;
- resolução de problemas;
- descentralização administrativa etc.

Essas declarações explícitas estabelecem os pilares do comportamento institucional e dos indicadores que a população poderá utilizar para avaliar as mudanças comportamentais da corporação ao longo do tempo de trabalho.

Para concluir, cabe destacar que o modelo de polícia comunitária ou de Proximidade tem sido criticado por ser visto como uma estratégia implícita de controle social. Essa ideia tornaria a palavra “comunidade” contraditória, pois, nesse tipo de modelo, ela é utilizada para ativar imagens vinculadas a uma democracia participativa setorial na área de justiça criminal. Mas o que realmente se projeta e executa é a ampliação dos recursos destinados para o controle social e a (re)produção de consenso e apoio das atividades policiais por parte da comunidade envolvida. A construção da ordem pública potencializa o controle da vida local e gera uma cultura baseada na denúncia dos acontecimentos da vizinhança, estabelecendo uma organização social a serviço da polícia.

Práticas de polícia de proximidade: modelo francês para atuação nas *banlieues*

As *banlieues* (periferias) francesas são bairros estigmatizados desde os anos 1970. Habitadas principalmente por imigrantes e seus dependentes, essas regiões estão associadas à criminalidade e à violência. As políticas de segurança nas *banlieues* vêm revezando-se entre modelos repressivos e preventivos.

As “novas” estratégias policiais, com relação a esses bairros, distinguem-se das políticas tradicionais de repressão justamente porque não se baseiam unicamente na repressão. A ambição dos reformadores nunca objetivou qualquer abolição da capacidade repressiva. Todas as reformas procuraram apenas transformar a polícia por suas margens, pois todas essas transformações estiveram restritas apenas a uma parcela bastante reduzida das forças policiais.

Em 1997, a esquerda francesa chega novamente ao poder e a *police de proximité* emerge como novo modelo de policiamento para essas áreas. Grupos de policiais foram ligados de forma permanente a um mesmo bairro, no intuito de criar relações de confiança com a população. Porém, o governo afirmou claramente que os novos *policiers de proximité* (policiais de proximidade) eram acionados exclusivamente para a realização de tarefas de segurança. A principal prioridade deles era registrar queixas – no sentido jurídico do termo – e identificar os autores de crimes e delitos. Para isso, postos de polícia foram criados em bairros periféricos das cidades, justamente nessas áreas sensíveis, em que se concentram os problemas. E os policiais alocados nas localidades em questão passam grande parte de seu tempo nesses postos, a recolher queixas dos moradores.

A ênfase deixou de ser a busca do contato com todos os tipos de população e patrulhas a pé pela rua. Os policiais deveriam, antes de tudo, se ocupar das vítimas, ouvi-las, e investigar. Nesse sentido, os novos policiais de proximidade tinham como missão controlar os jovens dessas áreas, considerados autores em potencial de delitos mais do que vítimas (Mouhanna, 2009).

Práticas de policiamento de proximidade em Portugal

Em Portugal, os programas associados à proximidade policial têm sido celebrados midiaticamente como reflexo de um modelo mais “moderno”

de polícia em um país que vive o apogeu da “era democrática”, após a Revolução dos Cravos em 1974. No entanto, nesse país, o policiamento de proximidade ocupa um papel secundário, quando não dispensável.

Desde a segunda metade da década de 1990, a Polícia de Segurança Pública (PSP) portuguesa veio reconfigurando o modelo de policiamento até chegar à forma observada hoje. As chamadas “esquadras de bairro” são frequentemente associadas à implementação de políticas e programas de policiamento de proximidade.

Nesse contexto, o policial deve aprender sobre a cidade, ou seja, os policiais adquirem conhecimento social e profissional enquanto vão criando um ambiente policiado. Segundo Durão (2011), esse aprendizado se produz em três eixos:

- Os policiais, enquanto trabalham, vão produzindo códigos cognitivos do policiamento no local. Isto é, parte do seu saber profissional depende de aprendizagens que ocorrem por meio de observações do entorno.
- A aprendizagem da cidade, para os policiais, está intimamente ligada à classificação de pessoas e de grupos de pessoas.
- O policiamento sustenta-se na classificação, feita pelos policiais, dos diferentes espaços da cidade, dos seus bairros, ruas, aglomerados, favelas. Dessa forma, eles convocam diferentes percepções e atitudes, dependendo do local onde estão.

Por fim, cabe destacar que os policiais tendem a reproduzir determinadas desigualdades manifestas no espaço urbano, gerando tratamento diferenciado no oferecimento do serviço da segurança pública. Este será outorgado através de fórmulas baseadas em técnicas repressivas ou preventivas, de acordo com as mudanças espaciais nas áreas das cidades e as mudanças temporais (nas decisões políticas).

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

Atende ao objetivo 2

Havendo estudado no presente capítulo as características do “ethos” (costumes e condutas da instituição) do policiamento de proximidade, indique possíveis críticas que possam ser feitas a esse modelo.

cimentos teoricamente assimilados, que lhes outorgam a capacidade de escolha em seus atos.

Cabe destacar que o modelo da polícia comunitária aplicado na política de segurança do Rio de Janeiro tem sido criticado pela estratégia implícita de controle social que nele se visualiza. A construção da ordem pública potencia o controle da vida local.

Sem defender a desordem como modelo organizativo, cabe refletir sobre as consequências que se obtêm através dessas técnicas de imposição de ordem que se baseia em normas morais concretas e na criminalização como forma de prevenção.

Resumo

- Na década de 1960, o surgimento de reivindicações de direitos civis nos EUA por parte de grupos minoritários, demandas de corte racial e a oposição à Guerra do Vietnam, provocaram a emergência de uma oposição ao caráter repressivo da polícia ante os grupos excluídos. No interior dos guetos, os negros eram criminalizados por serem considerados grupos de “desviados” em relação aos padrões tidos como “normais”. Engendrou-se então o início da polícia comunitária, mais implicada com todos os grupos sociais, interativa e preventiva.
- O modelo da polícia de proximidade americana foi exportado, e o Brasil tratou de adaptá-lo à sua realidade local.
- Mesmo tendo, na teoria, divergências quanto à função e à atividade da polícia de proximidade, há um ponto central que todos reconhecem: é fundamental o papel da população na administração da segurança. Sendo assim, toda a política de segurança pública deve ter relações de proximidade com a população.
- Foram estabelecidos, por Bayley e Skolnick (1986), elementos que constituem o policiamento de proximidade:
 - *prevenção do crime com base na comunidade*: integração da comunidade nas políticas de segurança pública, mudando sua postura – de passiva para ativa – em relação à ordem pública. A polícia fortalece na interação com a população práticas não repressivas, e sim preventivas;

- ▶ *patrulhamento com ênfase em serviços não emergenciais*: ênfase em pedidos que não têm necessariamente caráter emergencial;
 - ▶ *responsabilização da comunidade local*: a administração da ordem pública também adquire novas tarefas vinculadas às consequências que surgem dessa relação com a participação civil;
 - ▶ *descentralização do comando*: capacidade para adaptar as políticas comunitárias de acordo com cada realidade local, delegando maiores responsabilidades aos agentes locais;
 - ▶ *policimento orientado para a resolução de problemas*: o movimento principal tem sido de articular o policiamento de proximidade com o policiamento orientado para a solução de problemas, que fica subordinado à identificação prévia das situações adversas por parte da comunidade;
 - ▶ *reordenação das prioridades da polícia: maior atenção ao crime leve e à desordem*: o modelo de polícia comunitária se fundamenta no princípio da prevenção de conflitos para manter a “harmonia”, a ordem social, pois acredita-se que a desordem urbana prejudica a integração da comunidade nos espaços públicos locais.
- O policiamento a pé é defendido em detrimento dos patrulhamentos motorizados, pois permite maior interação com os cidadãos e, assim, acesso a novas informações trasladadas por parte da própria população.
 - A lei deixa de ser a única fonte legítima para o desenvolvimento das tarefas policiais, tornando-se importantes a adaptação e a flexibilidade em relação às realidades locais e suas normas costumeiras.
 - As mediações de conflitos tentam desenvolver negociações baseadas no diálogo, além do próprio código penal.
 - Mudanças de valores da corporação policial: democráticos e constitucionais; qualidade de vida da comunidade; dignidade da pessoa; poderes dos bairros da cidade; satisfação profissional e eficiência dos funcionários; comunidade pacífica; resolução de problemas; descentralização administrativa etc.
 - No modelo de policiamento de proximidade francês, as políticas de segurança diante das *banlieues* (periferias) – bairros estigmatizados desde os anos 1970 – vêm revezando-se entre modelos repressivos e preventivos. Habitadas principalmente por imigrantes e seus dependentes, essas regiões estão associadas à criminalidade e à violência.

- Em Portugal, o policiamento de proximidade ocupa papel secundário, quando não dispensável. A polícia tende a reproduzir determinadas desigualdades manifestas no espaço urbano, gerando tratamento diferenciado no oferecimento do serviço da segurança pública, que será outorgado através de fórmulas baseadas em técnicas repressivas ou preventivas, de acordo com as mudanças espaciais nas áreas das cidades e as mudanças temporais (nas decisões políticas).

Aula 9

Experiência de polícia comunitária
no Rio de Janeiro

*Jorge da Silva
Gabriel Bayarri Toscano*

Meta

Apresentar os fundamentos teóricos da construção da polícia comunitária e de proximidade na cidade do Rio de Janeiro através do estudo das diversas experiências realizadas na cidade e da evolução das políticas públicas de segurança.

Objetivos

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

1. identificar os diversos programas de segurança que têm sido levados a cabo no Rio de Janeiro com a finalidade de implantar uma Polícia Comunitária e de Proximidade, com especial ênfase nos programas do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) e das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs);
2. estabelecer as origens do policiamento de proximidade e comunitário na cidade do Rio de Janeiro, compreendendo seu funcionamento, suas particularidades e dificuldades de implementação;
3. relacionar argumentos sobre a evolução da política de segurança pública orientada para a implantação de uma polícia comunitária e de proximidade.

As primeiras experiências

A partir do primeiro mandato de Leonel Brizola como governador do Estado do Rio de Janeiro, em 1983, tenta-se romper com a lógica repressiva da ditadura militar, introduzindo questões como direitos humanos e oposição à violência policial no debate sobre segurança. Tal fato levou a uma forte polarização da política de segurança pública, entre os defensores do “discurso social” e os do “discurso de repressão”. Ante essa política de segurança pública surge um novo conceito: a política pública de segurança, segundo a qual a pressão social e as ações de integração social são entendidas como abordagens compatíveis com a ideia de “processo” como contraponto ao extermínio do conflito, tão arraigado na Polícia Militar.

Para aproximar a polícia e a comunidade se criou, nesse governo, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, cuja responsabilidade era apresentar demandas, reflexões e denúncias sobre assuntos de segurança pública, fiscalizando a legalidade das práticas policiais (MELO, 2009). E, assim, o conselho procurava modificar a cultura da ditadura militar e focalizar o interesse na promoção dos direitos sociais e dos interesses dos grupos minoritários. O conselho reencaminhava os problemas demandados aos órgãos governamentais e os acompanhava até serem resolvidos. A finalidade era também o estabelecimento de mecanismos de intervenção positiva voltados aos grupos marginais, evitando o encarceramento na solução e prevenção dos conflitos.

As denúncias das superlotações da população carcerária ajudaram na implantação dessa política, e as estratégias preventivas do governo Brizola foram pioneiras no Brasil. A implantação da polícia comunitária tinha por finalidade uma maior aproximação da polícia com o público, bem como dar voz às próprias populações.

O pesquisador Thiago Melo (2009) lembra alguns dos projetos pilotos na cidade do Rio de Janeiro:

O Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc), na Cidade de Deus, foi um dos projetos pilotos e pioneiros de vigilantes comunitários, integrados por civis, para participarem na organização de atividades sociais e recreativas; os projetos de policiamento de bairro; o projeto sala-oficina, que oferecia cursos profissionalizantes através de parceria entre a PM e o Rotary Club; o projeto PM-Residente, que compreendia a designação de um grupo de policiais para serem pais e mães sociais no período

extraclasse de alunos de CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), ajudando as famílias a oferecer segurança, criação e educação de crianças na faixa entre 7 e 14 anos; policiamento especial para áreas turísticas e de preservação ambiental; policiamento específico para ônibus com policiais sem porte de arma de grosso calibre (Operação Integração Polícia e Povo), de estradas para evitar roubo de carga (Operação Carreteiro) e de bancos (Operação Cruzeiro); patrulhamento de ruas das cidade com duplas formadas por um soldado e um aprendiz da PM, armados apenas com cassetete; recrutamento de mulheres para integrar a PM etc. (MELO, 2009, p. 81-82).

No segundo governo de Leonel Brizola, em 1990, houve a criação do Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape), que buscou oferecer segurança pública em “comunidades carentes” a partir da ideia de policiamento comunitário (SILVA, 2006). Existiu também a tentativa de estabelecimento de polícia comunitária no bairro de Copacabana para prever a criminalidade, mas o projeto encontrou grandes dificuldades para articular os agentes participantes e foi considerado um fracasso, não pelos resultados, mas por ser um projeto concreto que não foi acompanhado de uma transformação mais abrangente da segurança pública.

Outras experiências anteriores ao Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE, de 2000) e às Unidades de Polícia Pacificadora (UPP, de 2008) também foram testadas. Em 1999, o “Mutirão da Paz” foi realizado na favela Vila Pereira da Silva, no bairro carioca de Laranjeiras. Mais uma vez, a política determinou o fim do projeto dez meses após seu início. O projeto buscava conjugar o policiamento à prestação de vários serviços oferecidos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social, Esporte e Lazer, pela Defensoria Pública, pelo Departamento de Trânsito, pela Fundação de Amparo à Escola Técnica (Faetec), pelo Centro Comunitário de Defesa da Cidadania e por instituições da sociedade civil como ONGs e associações de moradores (MISSE; CARVALHO, 2007). Para isso, a polícia deveria estar presente as 24 horas do dia, substituindo as incursões, e deveria haver um policiamento próximo aos moradores, gerando um alto grau de “bipolaridade” entre os protocolos da atuação da corporação.



Igor Pinguim



Tomaz Silva/Agência Brasil

Figura 9.1: Policiais à esquerda: Uniformes da Polícia Militar. Policiais à direita: Uniformes da Polícia Militar Comunitária (UPP).

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Unidade_de_Pol%C3%ADcia_Pacificadora#mediaviewer/File:PM_do_Rio_muda_o_comando_de_25_UPPs.jpg

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Complete a linha do tempo, conforme a informação exposta das primeiras experiências de polícia comunitária no Rio de Janeiro.

1. 1983 – _____ como Governador do Estado de Rio de Janeiro.
2. Novo conceito: _____ de Segurança.
3. 1983 – Criação do _____ e Direitos Humanos.
4. 1990 – Criação do Grupamento _____.
5. 1999 – Criação do _____.
6. 2000 – Criação do _____.
7. 2008 – Criação das _____.

Resposta comentada

1. 1983 – *Brizola* como governador do Estado de Rio de Janeiro.

A partir do primeiro mandato de Leonel Brizola como governador do Estado de Rio de Janeiro, em 1983, tenta-se romper com a lógica repres-

siva da ditadura militar, introduzindo questões como direitos humanos e oposição à violência policial no debate sobre segurança.

2. Novo conceito: *política pública* de segurança.

A forte polarização surgida na década de 1980 na política de segurança pública entre os defensores do “discurso social” e os do “discurso de repressão” consolidou um novo conceito: a política pública de segurança, segundo a qual a pressão social e as ações de integração social são entendidas como abordagens compatíveis com a ideia de “processo” como contraponto ao extermínio do conflito, tão arraigado na Polícia Militar.

3. 1983 – Criação do *Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos*.

Para aproximar a polícia e a comunidade criou-se, em 1983, o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, cuja responsabilidade era apresentar demandas, reflexões e denúncias sobre assuntos de segurança pública, fiscalizando a legalidade das práticas policiais (MELO, 2009). E, assim, o conselho procurava modificar a cultura da ditadura militar e focalizar o interesse na promoção dos direitos sociais e dos interesses dos grupos minoritários. O conselho reencaminhava os problemas demandados aos órgãos governamentais e os acompanhava até serem resolvidos. A finalidade era também o estabelecimento de mecanismos de intervenção positiva voltados aos grupos marginais, evitando o encarceramento como solução e prevenção dos conflitos.

4. 1990 – Criação do *Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape)*.

No segundo governo de Leonel Brizola, em 1990, houve a criação do Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape) que buscou oferecer segurança pública em “comunidades carentes” a partir da ideia de policiamento comunitário (SILVA, 2006). O projeto acabou desaparecendo por não ter sido acompanhado de uma transformação mais abrangente da segurança pública.

5. 1999 – Criação do *Mutirão da Paz*.

Em 1999, começou a experiência do “Mutirão da Paz”, realizado na favela Vila Pereira da Silva, no bairro carioca de Laranjeiras. Mais uma vez, a política determinou o fim dessa iniciativa dez meses após seu início. O projeto buscava conjugar o policiamento à prestação de vários serviços oferecidos pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social, Esporte e Lazer, pela Defensoria Pública, pelo Departamento de Trânsito, pela Fundação de Apoio à Es-

cola Técnica (Faetec), pelo Centro Comunitário de Defesa da Cidadania e por instituições da sociedade civil, como ONGs e associações de moradores (MISSE; CARVALHO, 2007). Para isso, a polícia deveria estar presente as 24 horas do dia, substituindo as incursões, e deveria haver um policiamento próximo aos moradores, gerando um alto grau de “bipolaridade” entre os protocolos da atuação da corporação.

6. 2000 – Criação do *Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (GPAE)*.

O Grupo de Policiamento para Áreas Especiais surge no ano 2000. O GPAE foi uma unidade de polícia especializada no trabalho em favelas com altos índices de criminalidade violenta, denominadas, pelo governo, Áreas Especiais (AEs). Procurou, em sua atuação, utilizar os elementos de colaboração com a população local característicos da polícia comunitária e de proximidade e partiu da ideia de que a polícia deve transladar a defesa do Estado para a defesa dos cidadãos. O GPAE tentou se instalar de forma permanente em algumas favelas do Estado do Rio de Janeiro e tentou levar a cabo um planejamento integrado das estratégias de segurança locais, inserindo os próprios moradores nas avaliações. O projeto foi abandonado em muitas dessas áreas ante os primeiros incidentes de conflitos entre traficantes e policiais, e também eventos de violência policial.

7. 2008 – Criação das *Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)*.

O ambicioso plano da Secretaria de Segurança do Estado de Rio de Janeiro para pacificar as favelas cariocas é só a ponta do *iceberg* de um largo processo. Iniciado em 2008, o programa alcançou até novembro de 2014 (Dados IPP), 39 favelas das mais de 1000 comunidades existentes no Estado de Rio de Janeiro. A UPP, terceira tentativa de implementar uma polícia mais próxima das comunidades, por meio de seu desenho e planificação, busca uma política interdisciplinar que integre as políticas públicas de segurança com outras políticas de acesso à cidadania e que se organize através de uma gestão integrada do território pacificado.

Os Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)

O Grupo de Policiamento para Áreas Especiais surge no ano 2000 a partir de uma pesquisa realizada pela ONG Viva Rio, integrada na rede

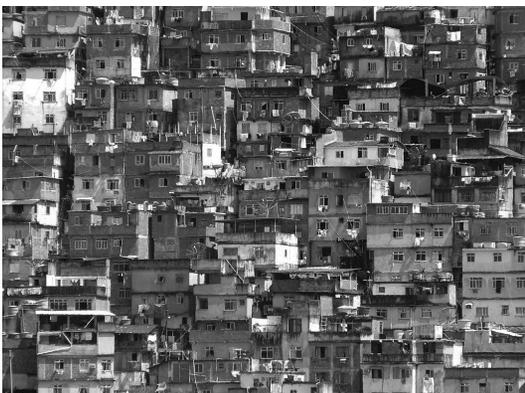
internacional “Paz para a Cidade”, que tinha por finalidade procurar experiências bem-sucedidas de combate à violência com medidas não violentas. Assim, a ONG Viva Rio conheceu uma experiência levada a cabo em Chicago, nos EUA, chamada “Cessar fogo”, cuja proposta era a diminuição da violência juvenil praticada por gangues armadas que traficavam drogas em gueto, e que estava tendo sucesso na diminuição dos índices de criminalidade violenta.



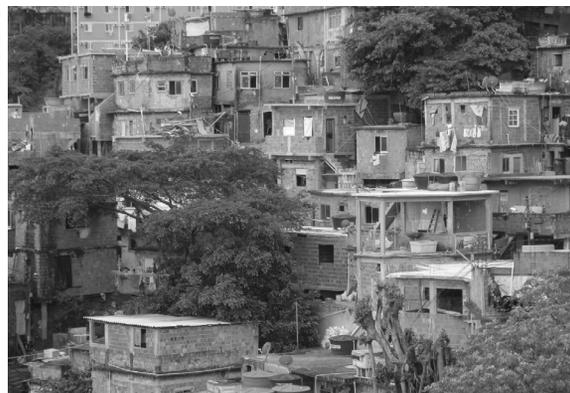
Atualmente, o programa “Cessar fogo”, em inglês “Cease fire”, chama-se “Cure Violence”. O objetivo de prever e combater a violência nas ruas continua o mesmo; no entanto, a abrangência do projeto tornou-se maior, em mais de 16 estados norte-americanos.

Para saber mais sobre o programa, acesse: www.cureviolence.org.

Assim, a ONG Viva Rio tentou sensibilizar o governo estadual do Rio de Janeiro para implantar um programa similar, sendo criado o primeiro GPAE no complexo Pavão-Pavãozinho e Cantagalo.



Peteris



Hernán Maglione

Figura 9.2: Complexo Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, conjunto de favelas situado na fronteira entre os bairros de Ipanema e Copacabana, no Rio de Janeiro.

Fontes: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ARio_de_Janeiro_Brazil_slum_Pav%C3%A3ozinho_favela_December_2008.jpg; http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AFavela_cantagalo.JPG

O GPAE é uma unidade de polícia especializada no trabalho em favelas com altos índices de criminalidade violenta, denominadas, pelo governo, Áreas Especiais (AEs), que tenta se instalar de forma permanente em algumas favelas do Estado do Rio de Janeiro. Procura, em sua atuação, utilizar os elementos de colaboração com a população local característicos da polícia comunitária e de proximidade e parte da ideia de que a polícia deve transladar a defesa do Estado para a defesa dos cidadãos.

O GPAE tenta levar a cabo um planejamento integrado das estratégias de segurança locais, inserindo os próprios moradores nas avaliações.

Fundamentado na interação, o policial do GPAE deveria atuar como um canal de comunicação com a instituição, o que lhe confere uma legitimidade antes impensável. Seu trabalho está baseado na prevenção da violência, e a interlocução entre a corporação e a sociedade é articulada centralmente através do Conselho Comunitário de Segurança (CCS) e de outras instituições locais que formam parte do diálogo integrado (associação de moradores, entidades religiosas, ONGs etc.). No CCS, são discutidos os procedimentos capazes de evitar o cometimento de atos violentos, estabelecendo-se, por meio da raiz disso, uma agenda de trabalho concreta.

Dessa política de segurança pública, surgem as demandas de serviços sociais paralelos por parte de uma população que busca direitos de cidadania plenos através da “nova presença do Estado nas favelas”. O GPAE já considera como eixos da política de prevenção a pobreza e a omissão estatal, que têm que ser trabalhadas através de iniciativas que integrem projetos sociais das distintas esferas municipal, estadual, federal, ou até da iniciativa privada, tendo referência no modelo dos EUA.



Figura 9.3: GPAE.

Fonte: <http://racismoambiental.net.br/2014/04/a-historia-da-policia-militar-do-rio-de-janeiro-parte-iii-policimento-comunitario/>

Parece que o GPAE tem chegado à conclusão de que o Estado é incapaz de agir sem o apoio da população na prevenção da violência. Assim

como o modelo americano da polícia comunitária estudado, o GPAE também realiza um combate à “desordem urbana” para prever o surgimento de conflitos nos grupos minoritários considerados portadores de um estigma. Nessa ótica, prevenir a criminalidade é diminuir as oportunidades da prática delituosa, cuja detecção se baseia em padrões de classificação de caráter subjetivo. O GPAE, ao assimilar esse modelo comunitário, trata o crime como um evento normal e que estaria baseado na presença de oportunidades que uma localidade oferece por suas características físicas e sociais.

O GPAE procura a adesão dos moradores aos projetos de reordenação social, pois entende que a criminalidade surge das privações, desde as mais concretas, como saúde e segurança, até as mais simbólicas, como dignidade e cidadania. Assim, sua estratégia incluía a crença de que os jovens da favela, tendo tempo livre, poderiam entrar no círculo vicioso do crime organizado; por isso, articulam estratégias para que esses jovens não tenham tempo para se incorporar nessas práticas criminosas.

Apesar dos enormes desafios experimentados pelo GPAE (falta de apoio institucional, resistência por parte dos policiais, um ambiente adverso e o estigma que a favela carrega no imaginário social carioca), seus resultados positivos iniciais foram muito elogiados pelos meios de comunicação, pois acabou – pela primeira vez – com a presença maciça de armas de fogo, com os confrontos armados, com práticas arbitrárias e com abuso de poder por parte dos policiais nas favelas que tiveram o programa implementado (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Podemos encontrar nos documentos que informam os objetivos do programa do GPAE expressões largamente empregadas pelos policiamentos comunitários mundo afora: “método de solução de problemas”, “proatividade do policial”, “prioridade na prevenção”, “controle da desordem urbana”, “enfrentamento do medo difuso na sociedade”, “interatividade com a comunidade”, “parcerias com outros órgãos públicos e instituições da sociedade civil”, “rede formal e informal de controle da criminalidade e desordem urbana”, “mediação de conflitos”, e toda uma terminologia típica do setor de serviços, como a indicar a necessidade de enquadramento do serviço policial às expectativas do cliente (SILVA, 2006).

Apesar da clara presença das importações de modelos de outras polícias comunitárias, existem características do GPAE que foram especificamente adotadas conforme a realidade local do Rio de Janeiro:

1. Desenho voltado não para o combate ao tráfico, mas para a redução da violência pela prevenção da desordem e do controle do território por grupos armados e pela confiscação de armas.
2. Intolerância ante as ações violentas, arbitrárias ou abusos do poder por parte das autoridades policiais dentro das favelas, tentando suprimir os “códigos de relacionamento” das polícias com as forças paralelas do tráfico armado.
3. Ruptura do ciclo que retroalimenta a criminalidade, estabelecendo o foco nas crianças, estabelecendo políticas proativas fomentadoras de horizontes para os jovens.

O GPAE não se apresenta como um projeto incompatível com o padrão militarista de segurança pública, o que fica explícito com a recomendação de uma ação policial enérgica antes da implantação do programa de policiamento comunitário, a ser realizada pelo Batalhão de Operações Especiais (Bope), para estabelecer o posto tendo previamente “expulsado” as organizações criminosas.

O sucesso da experiência do GPAE do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho alardeado pela mídia fez com que outros grupamentos fossem criados em novas favelas, mas essa expansão não ocorreu baseada em estudos de impacto ou análises de estatísticas criminais, mas nas crises políticas geradas por manifestações de moradores dos locais contra a arbitrariedade policial.

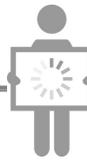
Apesar de os projetos sociais que acompanharam o GPAE apoiarem uma queda significativa da violência, não se produziu uma mudança no comportamento da polícia com respeito às interlocuções necessárias do modelo integrado, demonstrando um projeto inovador de caráter tutelar imposto pela polícia na interação com a população local. A percepção dos moradores das favelas com GPAE revela que o comportamento da polícia tinha sido similar ao habitual, tendo mudado exclusivamente sua presença no local, agora de forma contínua.

As políticas sociais foram aplicadas com caráter assistencialista, e a polícia fundou a teoria de que seu “esforço” devia ser recompensado pela população: ela esperava receber em troca a consideração dos moradores. O projeto foi implantado em diversas áreas:

- Morro Pavão-Pavãozinho (área do 2º BPM – Botafogo);
- Morro do Borel (6º BPM – Tijuca);
- Morro da Providência (5º BPM – Centro);
- Morro do Cavalão (12º BPM – Niterói);

- Morro do Estado (12° BPM – Niterói);
- Vila Cruzeiro (16° BPM – Olaria);
- Rio das Pedras/Gardênia Azul (18° BPM – Jacarepaguá).

O projeto foi abandonado em muitos desses lugares por causa dos primeiros incidentes de conflitos entre traficantes e policiais, assim como de eventos de violência policial. Por fim, o projeto deixou, praticamente, de existir quando o governo é substituído.



Sugestão de filme: Cavalão

Diretora: Sandra Kogut, 2008, Brasil, duração de 13'28”.

Curta-metragem que narra a rotina do capitão Romeu em um Grupamento de Policiamento para Áreas Especiais no Morro do Cavalão, em Niterói-RJ. O filme retrata como o projeto pôde melhorar a vida da população e como reduziu os índices de violência com implementação de atividades esportivas, de atendimento odontológico e outros serviços.

Atividade 2

Atende ao objetivo 2

Com base em sua leitura, complete as frases a seguir, utilizando, entre os termos colocados como opção, aquele que melhor complementa a lacuna:

1. O GPAE trata de reduzir a violência através _____

- a) () da prevenção da desordem e do controle do território.
- b) () do combate direto ao tráfico armado.

- c) () da produção da desordem.
- d) () do controle do território e da imposição de regras gerais.
2. Para melhorar as interações com os vizinhos, o GPAE aposta em:
- a) () criar espaços de diálogo com os antigos membros do tráfico.
- b) () estimular os “códigos de relacionamento” das polícias com as forças paralelas.
- c) () suprimir os “códigos de relacionamento” das polícias com as forças paralelas.
- d) () estimular a anistia política dos ex-membros do tráfico.
3. Para romper o ciclo que retroalimenta a criminalidade, o foco das políticas deve se situar:
- a) () nas mulheres.
- b) () em toda a vizinhança.
- c) () nos idosos.
- d) () nas crianças.

Resposta comentada

1. (a) A política do GPAE aposta na prevenção da criminalidade através da diminuição das oportunidades da prática delituosa, e para alcançar esse objetivo realiza um “combate à desordem urbana”.
2. (c) Apesar de o policiamento comunitário se fundamentar na interação, o GPAE tenta impor uma política de combate à arbitrariedade no exercício das práticas policiais, e assim, suprimir os “códigos de relacionamento” das polícias com as forças paralelas do tráfico armado.
3. (d) O foco nas crianças é fundamental para estabelecer novas gerações com outros horizontes fora do tráfico.
-
-
-

Conselhos Comunitários de Segurança

Com o propósito de explicar a experiência dos Conselhos Comunitários de Segurança, em artigo intitulado “Conselhos Comunitários de Segurança Pública no Rio de Janeiro: origens, estruturas e dinâmicas de funcionamento”, Orlinda Claudia Rosa de Moraes sintetiza o funcionamento do programa da seguinte forma:

Os Conselhos Comunitários de Segurança, no Estado do Rio de Janeiro, surgem associados à criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que foram constituídas com base nas áreas geográficas de atuação das polícias Civil e Militar. Dessa maneira, seu contorno geográfico foi estabelecido a partir da área de atuação de um batalhão de polícia militar e das circunscrições das delegacias de polícia judiciária contidas na respectiva localidade.

A Resolução SSP 607, de 26 de julho de 1999, estabelece as responsabilidades pelo funcionamento e desempenho das AISP, além disso, através de instruções provisórias, passam a ser delimitados quais seriam os objetivos e metas a serem atingidos pelas áreas integradas, prevendo, para tanto, avaliações e monitoramento constantes. É nesse contexto que os Conselhos Comunitários de Segurança são instituídos e, atualmente, acontecem mensalmente e têm suas agendas e atas divulgadas no site da Secretaria de Segurança Pública (MORAES, 2013, p. 9-10).



O Instituto de Segurança Pública – ISP– lançou a revista *CADERNOS DE SEGURANÇA PÚBLICA*, publicação semestral que visa à veiculação de estudos sobre o tema.

Acesse: <http://www.isp.rj.gov.br/revista/> e baixe gratuitamente a edição eletrônica.

Como um novo canal de interação, aparecem os Conselhos Comunitários de Segurança para estabelecer um diálogo entre a comunidade e as polícias. São apresentados por seus gestores como uma política pública que pretende democratizar e ampliar a participação dos cidadãos. A população pode participar de forma mais ativa no tocante à elaboração de propostas nessa área e representar a possibilidade de desenvolvimento de uma nova relação entre Estado e cidadão, com um maior conhecimento de anseios e limitações mútuas e estabelecimento de parcerias concretas para a construção de uma ordem pública democrática.

Esse tipo de diálogo traria, além dos benefícios à sociedade, pela possibilidade de levar suas demandas aos representantes do poder público, uma possibilidade das instituições policiais construir uma nova imagem perante a sociedade. Tal iniciativa visa reduzir o sentimento de insegurança da população, bem como promover a colaboração popular ao trabalho policial, resultando num sentimento por parte do policial de dever cumprido, elevando sua autoestima e garantindo melhor desempenho de sua atividade (ALMEIDA; TEIXEIRA; SILVA, 2006).

Ao mesmo tempo, em médio prazo, a população deveria, com a participação nos conselhos, compreender que a resolução de questões ligadas à segurança pública necessita integrar diversas instituições do poder público, além de envolver a própria comunidade para resolver problemas de seu cotidiano. Da mesma forma, ao avaliar demandas e propor orientações para sua resolução, a população poderia possibilitar um diagnóstico qualitativo dos serviços prestados pela polícia.

Entretanto, o que vem se verificando em pesquisas realizadas nesses conselhos é que, em muitas ocasiões, apenas algumas lideranças locais detêm o conhecimento sobre sua existência e seu funcionamento.

Conforme Almeida, Teixeira e Silva:

Deve-se notar que, em diversas circunstâncias, a liderança de uma comunidade não representa efetivamente os interesses coletivos de uma determinada região. O representante de uma área no Conselho, nesse caso, pode representar interesses próprios em detrimento dos interesses coletivos (2006, p. 17).

Em outras palavras, a apropriação dos recursos públicos de forma particularizada surge com frequência nas reuniões entre a polícia e a comunidade. Isso se choca com a ideia de uma segurança pública pensada de

forma ampliada, como bem difuso e indivisível, que não pode ser medido, fracionado e proporcionado de forma individualizada. Essa concepção corrobora o que se discute como polícia comunitária.

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

Atende ao objetivo 2

Leia o trecho da notícia a seguir:

Coronel convida para café comunitário no quartel do Méier

O comandante do 3º Batalhão da Polícia Militar, coronel Marco Alexandre, há quatro meses no cargo, enviou a este *blog* um convite para toda a comunidade do Méier e região: o café comunitário na sede do batalhão, na Rua Lucídio Lago, 181, no Méier, no próximo dia 5 de setembro, às 9h30m.

Adaptado de: <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/posts/2007/08/23/coronel-convida-para-cafe-comunitario-no-quartel-do-meier-70688.asp>

A estratégia utilizada pelo 3º Batalhão do Méier revela certa dificuldade na implementação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Descreva as principais dificuldades encontradas para manter essa prática de diálogo entre a comunidade e a polícia.

Resposta comentada

Nem todos os locais atendidos pelos conselhos de segurança ficam sabendo que eles existem; por outro lado, em muitos momentos nem todas as lideranças comunitárias representam os interesses da comunidade e, sim, acabam se apropriando de forma particularizada do espaço dos conselhos.

Outro ponto crítico relativo à representatividade está ligado à heterogeneidade de interesses em cada local. A diversidade de agentes que compõem as comunidades (diferentes segmentos sociais, classes, opções partidárias etc.) realça a dificuldade na condução das reuniões dos conselhos, pois as dimensões e representações a respeito dos usos de espaços e recursos públicos geralmente são conflitantes, dificultando a adesão a propostas consensuais. Encontramos, portanto, um dos paradoxos da democracia, que é o de garantir e de buscar a igualdade e a cidadania de todos, defendendo a existência de pluralidade de interesses, e respeitar todas as opiniões sem hierarquizá-las, isto é, sem imaginar que essas diferenças tornam uns melhores que outros, com mais razão ou com mais direitos (ALMEIDA; TEIXEIRA; SILVA, 2006).

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Conforme já comentado, o ambicioso plano da Secretaria de Segurança do Estado de Rio de Janeiro para pacificar as favelas cariocas é só a ponta do *iceberg* de um largo processo. Desde seu início em 2008, a pacificação tem sido levada, até novembro de 2014, a 39 favelas das mais de 1000 comunidades existentes no Estado de Rio de Janeiro (Dados IPP). E o debate sobre as novas formas de polícia comunitária, aplicadas no modelo das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), está só começando. As UPPs seguem, por decreto, uma seleção dos territórios onde devem se instalar. Esses territórios deveriam ser:

- comunidades pobres;
- de alto grau de informalidade;
- com presença de grupos criminosos fortemente armados (NASCIMENTO, 2013).



Figura 9.4: Soldados da Unidade de Polícia Pacificadora da Rocinha.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/1/17/904221-bope_choque_rocinha_upp.jpg/1024px-904221-bope_choque_rocinha_upp.jpg

No processo de implantação, o primeiro passo antes da inclusão da UPP será a intervenção tática, levada a cabo pelo Bope e/ou o Batalhão de Polícia de Choque, com o objetivo de recuperar o controle estatal sobre áreas ilegalmente dominadas por grupos criminosos altamente armados. Alça-se a bandeira do Bope no morro dominado e, após a demonstração de dominação, procede-se à retirada do sistema, considerada, por esses agentes, de caos preestabelecido (SAHLINS, 1995). Estabilização, implantação e controle são as etapas cumpridas pelos próprios policiais militares que formarão a UPP.

Os policiais que integram as UPPs recebem uma capacitação extra em questões como direitos humanos ou polícia cidadã. Essa formação complementar pretende acabar com a perspectiva estritamente belicista e punitivo-repressiva que caracteriza a PM (NASCIMENTO, 2013). Não raro, a questão da formação policial emerge como um componente, senão central, profundamente significativo no perfil das polícias brasileiras (em particular, da Polícia Militar) (LIMA, 2003).

Conforme esclarecem autores como Roberto Kant de Lima (2003), os centros de formação policial são apenas parcialmente capazes de moldar representações e construir conhecimento junto aos agentes de segurança. Na polícia, o saber adquirido nos centros de formação divide espaço, ou mesmo, é eclipsado, com os saberes adquiridos “na prática”, no dia a dia das ruas, não raro, transmitidos por policiais mais antigos (MONTEIRO;

MALANQUINI, 2012). A Secretaria de Segurança, ciente dessa realidade, promove a construção de uma polícia pacificadora jovem, com policiais que possam adquirir novos saberes na prática de seu serviço.

As funções dentro da UPP se dividem da seguinte forma:



Figura 9.5

A normalização se deu em 2009, quando o boletim da PM anunciou formalmente a anexação do programa UPP a seu corpo, e um bônus extra de 500 reais para os policiais que tiverem que trabalhar nas favelas recém-pacificadas, sendo o Morro de Santa Marta o primeiro em que se aplicou a política. Não obstante, a polícia de proximidade não surgiu com as atuais Unidades de Polícia Pacificadora das favelas. A necessidade de integrar polícia e população favelada através de ações colaborativas já tinha sido trabalhada anteriormente através de dois programas: o Grupo de Aplicação Prático-Escolar (Gape) e os Grupos de Polícia em Áreas Especiais (GPAEs), completamente novos para a PM. Nenhum teve continuidade (OLIVEIRA, 2012).

Assim, a terceira tentativa de implementar uma polícia mais próxima das comunidades, a UPP, buscou, nesse sentido, com seu desenho e planificação, uma política interdisciplinar que integrasse as políticas públicas de segurança com outras políticas de acesso a cidadania organizadas através de uma gestão integrada do território pacificado. Trata-se de uma transição das políticas de segurança pública para as políticas públicas de segurança (OLIVEIRA, 2012).

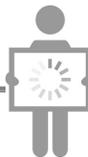


Figura 9.6: A UPP do Santa Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio, foi a primeira unidade inaugurada, em 2008.

Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3AUPP_Santa_Marta.jpg

As UPPs fazem parte desse processo histórico, construídas sobre uma forte oposição: constituídas por uma Polícia Militar com um histórico brutal de violência, treinada sob uma lógica de guerra, a “lógica do extermínio” do conflito e de combate ao inimigo, atuando como fonte de reprodução de uma estrutura de significados (SAHLINS, 1995), mas num entorno no qual se debatem vivamente novas formas de polícia comunitária através do tratamento da segurança como uma política pública, integradora. Devido a esse delicado equilíbrio das UPPs, seus objetivos como parte de uma política integradora devem ficar claramente demarcados; seria um retrocesso na evolução das UPPs, elas acabassem se transformando em atores políticos de base, na representação absoluta do Estado dentro das comunidades, o que levaria ao risco de que sua gestão adquirisse traços totalitários no processo de democratização das relações sociais (OLIVEIRA, 2012). A PM ainda está sujeita a uma ordem estatal, e não a uma ordem civil. A polícia se concebe como extirpadora de conflitos, e não promotora de soluções, dificultando a aproximação com uma polícia comunitária e a transição do estabelecimento de uma ordem repressiva para uma ordem preventiva. Assim, as UPPs se constituem em “fato histórico” (SAHLINS, 1995) que, em certo sentido, desafia a estrutura de significados construída pela corporação Polícia Militar.

A questão que surge é como uma pacificação realizada num enfrentamento direto vai conseguir se apropriar dos mecanismos característicos da polícia de proximidade no morro de Santa Marta, pois se entendemos as UPPs como um evento (SAHLINS, 1995), esse estará atrelado de forma indissociável a uma estrutura de significados que lhe precede, relacionando-se com esta de forma dialética (MONTEIRO; MALANQUINI, 2012). A UPP se constitui como um modelo que permite integrar presente e passado através da manipulação dos signos da instituição, que poderão ser usados para conferir novos significados positivos sobre o comportamento da Polícia Militar ou, ao contrário, para reforçar antigas práticas policiais estigmatizadas. O próprio termo pacificação é controverso, uma vez que remete a uma linguagem da guerra com o propósito de restituir a paz que consistiria, no caso brasileiro, na não existência de conflito. Cabe destacar, por fim, que todas as políticas públicas de aproximação da polícia com a comunidade tentadas no Rio de Janeiro até agora foram sempre pontuais, dificultando o atendimento a todos os cidadãos que teriam direitos igualitários à segurança pública. Será esta questão um dos principais desafios do sucesso das políticas públicas de segurança que se baseiam nas ferramentas comunitárias.



Sugestão de filme: 5x Pacificação

Dirigido por: Wagner Novais, Luciano Vidigal e Cadu Barcellos, 2012, Brasil, duração 1h 36 min.

5x Pacificação é um filme-documentário de 2012 que narra a implementação e o estabelecimento das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs – em diferentes comunidades cariocas.

Dividido em cinco episódios: “Morro”, “Polícia”, “Bandidos”, “Asfalto” e, por último, “Complexo”, traz a reflexão dos moradores acerca do novo serviço de apoio à população.

Atividade final

Atende aos objetivos 1, 2 e 3

1. Os Conselhos Comunitários de Segurança surgem como um novo canal de comunicação para estabelecer um diálogo entre:
 - a) () a comunidade e as polícias.
 - b) () a Polícia Civil e a Polícia Militar.
 - c) () os moradores de favelas afetadas pelo tráfico armado.
 - d) () os moradores de favela e os moradores das áreas nobres.

2. Qual/quais das seguintes afirmações é/são verdadeira(s)?
 - a) O programa das UPPs foi iniciado no ano 2010.
 - b) As UPPs seguem, por decreto, uma seleção dos territórios onde devem se instalar. Esses territórios deveriam ser comunidades pobres, de alto grau de informalidade e com presença de grupos criminosos fortemente armados.
 - c) As funções dentro da UPP se dividem entre o “Grupo de Polícia Pacificadora” (GPP), encarregado de patrulhar a favela e reforçar a sensação de presença da polícia; o “Grupo Tático de Polícia Pacificadora” (GTPP), que apoia o anterior em situações críticas e o Setor Administrativo.

Resposta comentada

1. (a) Os Conselhos Comunitários de Segurança são apresentados por seus gestores como uma política pública que pretende democratizar e ampliar a participação ativa dos cidadãos na elaboração de propostas e desenvolvimento de uma nova relação entre o Estado (concretamente utilizando como eixo as políticas de segurança) e os cidadãos.

2. a) Falso. O programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), erceira tentativa de implementar uma política mais próxima das comunidades, começou no ano de 2008, no Morro Santa Marta (em Botafogo), e tem sido ampliado desde então.
b) Verdadeiro. O ambicioso plano da Secretaria de Segurança do Es-

tado do Rio de Janeiro para pacificar as favelas cariocas é só a ponta do *iceberg* de um largo processo. Iniciado em 2008, alcançou, até novembro de 2014, 39 das mais de 1.000 comunidades existentes no Estado do Rio de Janeiro (Dados IPP).

c) Verdadeiro. As funções dentro da UPP se dividem entre o “Grupo de Polícia Pacificadora” (GPP), encarregado de patrulhar a favela, reforçar sua sensação de presença; o “Grupo Tático de Polícia Pacificadora” (GTPP), que apoia o anterior em situações críticas; e o Setor Administrativo.

Resumo

Sobre as experiências dos Programas de Segurança que têm sido levados a cabo no Rio de Janeiro com a finalidade de implantar uma Polícia Comunitária e de Proximidade, podemos traçar a seguinte linha do tempo:

1983 – A partir do primeiro mandato de Leonel Brizola como governador do Estado de Rio de Janeiro, tenta-se romper com a lógica repressiva da ditadura militar, introduzindo questões como direitos humanos e oposição à violência policial no debate sobre segurança pública. A forte polarização surgida na década de 1980 na política de segurança pública entre os defensores do “discurso social” e os do “discurso de repressão” consolidou um novo conceito: a política pública de segurança, de acordo com ele, a pressão social e as ações de integração social são consideradas abordagens compatíveis, que contemplam a ideia de “processo” como contraponto ao extermínio do conflito, tão arraigado na Polícia Militar.

1983 – Para aproximar a polícia e a comunidade criou-se o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, cuja responsabilidade era apresentar demandas, reflexões e denúncias sobre assuntos de segurança pública, fiscalizando a legalidade das práticas policiais (MELO, 2009).

1990 – Houve a criação do Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape) que buscou oferecer segurança pública em “comunidades carentes” a partir da ideia de policiamento comunitário (SILVA, 2006).

1999 – Começou a experiência do “Mutirão da Paz”, realizado na favela Vila Pereira da Silva. O projeto buscava conjugar o policiamento à prestação de vários serviços oferecidos por diversas secretarias estaduais.

1999 – Os Conselhos Comunitários de Segurança surgem como um

novo canal de comunicação para estabelecer um diálogo entre a comunidade e as polícias. São apresentados por seus gestores como uma política pública que pretende democratizar e ampliar a participação ativa dos cidadãos na elaboração de propostas e desenvolvimento de uma nova relação entre o Estado (concretamente utilizando como eixo as políticas de segurança) e os cidadãos.

2000 – O Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (Gpae) foi uma unidade de polícia especializada no trabalho em favelas com altos índices de criminalidade violenta. O Gpae tentou realizar um planejamento integrado das estratégias de segurança locais, inserindo os próprios moradores nas avaliações.

2008 – Começo do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), terceira tentativa de implementar uma polícia mais próxima das comunidades. Atualmente, o programa foi implantado em 39 favelas das mais de 1.000 comunidades do Estado do Rio de Janeiro (Dados IPP). Os territórios selecionados para a pacificação devem atender aos seguintes critérios: serem comunidades pobres, de alto grau de informalidade, com presença de grupo fortemente armados. A concepção e a ação das UPPs buscam uma política interdisciplinar que integre as políticas públicas de segurança com outras políticas de acesso a cidadania, organizadas numa gestão integrada do território pacificado.

Aula 10

**O Programa Delegacia Legal
e a prática policial**

*Jorge da Silva
Hully Falcão
Victor Rangel*

Metas

Apresentar a política pública responsável pela reforma das delegacias da Polícia Judiciária do Rio de Janeiro, denominada Programa Delegacia Legal, que teve como um dos objetivos mudar a gestão de produtos da polícia através da implementação de novas práticas e modos de organização; demonstrar a diferença entre as delegacias convencionais e legais, bem como a forma como os policiais se adequam a esse novo modelo de delegacia.

Objetivos

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

1. identificar as formas de produção da verdade que caracterizam o sistema judicial penal brasileiro;
2. identificar as ideias e práticas presentes nas delegacias convencionais;
3. descrever quais metas norteiam o Programa de Delegacias Legais;
4. reconhecer as diferenças entre um modelo normativo e a prática policial.

Uma mudança necessária

Nesta aula, trataremos da implantação de uma política pública que buscou reformar a Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro: o Programa Delegacia Legal (PDL), que começou a ser implementado no ano de 1999. Essa iniciativa integra uma nova política de segurança pública, calcada numa nova lógica que objetivou romper com a cultura institucional da Polícia Civil fluminense, reestruturando, dessa forma, instituições que integram o sistema de segurança pública e de justiça criminal (MISSE; PAES, 2004).

A implantação e efetivação dessa política pública foi realizada através da “supressão total do modelo vigente” (PAES, 2004), isto é, a partir da transição da delegacia tradicional para a Legal. Portanto, para falarmos do programa que visa à reestruturação das delegacias, será importante abordarmos primeiramente as características da delegacia tradicional. Num segundo momento, explicaremos o Programa Delegacia Legal, juntamente com seus aspectos. E, por último, veremos como ocorre, na prática, a interação da polícia com essas novas regras de agir.

Antes, será interessante falar resumidamente sobre as características do sistema judicial penal brasileiro e os sistemas de produção da verdade para entendermos as etapas dessa produção, o papel do inquérito policial e a importância da reforma da polícia judiciária.

Produção da verdade

O sistema de justiça criminal tem como característica uma relação baseada na ausência de cooperação interinstitucional (LIMA, 1997; PAES, 2004), que, através da administração de conflitos, produz a verdade judiciária. As variadas etapas de produção da verdade pelas instituições que integram a justiça criminal acabam *concorrendo entre si* pela *legitimidade* dessa produção, *não trabalhando em conjunto e desqualificando-se*.

Segundo Roberto Kant de Lima (1997), cada etapa da produção é informada por um sistema judicial diferente, uma lógica diferente, sobrepondo-se uma à outra. Elas podem coexistir devido à chamada *dogmática jurídica*, um tipo de doutrina jurídica em que “as normas jurídicas encontram-se hierarquizadas e se anulam automática e reciprocamente quando entram em contradição” (LIMA, 1997, p. 173). O sistema judicial criminal possibilita que essas duas lógicas distintas sejam usadas alternadamente. Elas são, a saber, a *inquisitorial* e a *acusatorial*.

O *sistema processual inquisitorial*, no Brasil, sobrepõe-se ao sistema acusatorial. Uma das principais características do sistema inquisitorial é a não participação das partes do processo, como no caso do *inquérito policial*, já que, juridicamente, não há acusação nesse sistema. Nesse caso, a administração do conflito passa para a responsabilidade do Estado, e não das partes. Essa prática também é influenciada pela ideia de que o conflito é algo que deve ser resolvido, e não administrado. O conflito é inerente a toda relação social e, por isso, não deve ser tomado como algo anormal, mas, sim, como algo que faz parte da própria dinâmica da sociedade.

Outro aspecto do inquérito policial, que informa essa inquisitoriedade, é a maneira sigilosa com que ele é elaborado. Isso significa que o processo de produção da verdade ocorre em segredo.

Já o *sistema processual acusatório* tem como principal característica a participação das partes no processo judicial, estando estas, agora, juridicamente acusadas. Após o inquérito policial, que é processado de forma sigilosa, aspecto este do sistema inquisitorial, as autoridades decidem se tornam ou não a acusação pública para os acusados. Após tornado público, o processo adquire características acusatoriais; nota-se, assim, a sobreposição desses dois sistemas judiciais. Além disso, outra diferença é que, enquanto no sistema inquisitorial há a presunção da culpa, no acusatório, presume-se a inocência. Assim, de acordo com a etapa em que o processo penal está, ele pode ser realizado segundo uma ou outra lógica.

A hierarquização dos sistemas de produção de verdades é reconhecida pelo Código de Processo Penal e este explicita que a verdade a ser descoberta é a “*verdade real*”. O Estado, assim, não reconhece a “*verdade formal*” do processo civil, que é levada ao juiz por iniciativa das partes (VARGAS, 2012; LIMA, 1997). A verdade real é a busca daquilo que realmente aconteceu, uma verdade construída pelos autos policiais. Dessa forma, o inquérito policial constitui uma das etapas que constrói uma verdade, a verdade judiciária.

As práticas da investigação criminal são guiadas pela premissa de que existe uma “*verdade real*” que tem que ser descoberta a todo custo, por meio dos testemunhos e da confissão, em detrimento da coleta e análise de provas técnicas (VARGAS, 2012). Assim, a confissão torna-se elemento central para a produção da prova, para a construção daquilo que “*realmente aconteceu*”, isto é, da faticidade do crime. Do mesmo modo, é através da confissão que a investigação para o inquérito policial atua na formação da culpa. Nesse caso, primeiro se presume a culpa do

investigado para depois buscarem-se provas para sua condenação, forma de investigação típica de um sistema inquisitorial. Assim, no inquérito policial, não se reconhece a verdade como socialmente construída: a verdade reconhecida é aquela que se encontra nos autos do processo judicial, sendo uma das versões daquilo que aconteceu.

Etapas da produção da verdade

As etapas da produção da verdade reguladas e reconhecidas pelo Código de Processo Penal são três: *policial*, *judicial* e *tribunal do júri*. A primeira é realizada através do inquérito policial, regido pela lógica inquisitorial, já que, nessa etapa, ainda não há acusação. Esse procedimento demonstra o papel administrativo e judiciário da Polícia Civil. A segunda é destinada “à maioria dos crimes, e inicia-se, obrigatoriamente, quando há indícios suficientes de que um delito foi cometido e de que sua autoria é presumida, com a denúncia da promotoria dando oportunidade à defesa” (LIMA, 1997, p. 178). Em outras palavras, na lógica acusatorial, a acusação pública gera defesa. A última etapa corresponde ao julgamento pelo Tribunal do Júri, procedimento destinado somente “aos crimes intencionais contra a vida humana e [que] se inicia por uma sentença judicial proferida por um juiz” (LIMA, 1997, p. 178).

Abaixo, temos um esquema que simplifica as etapas de produção da verdade, para que você possa visualizá-las com mais facilidade.

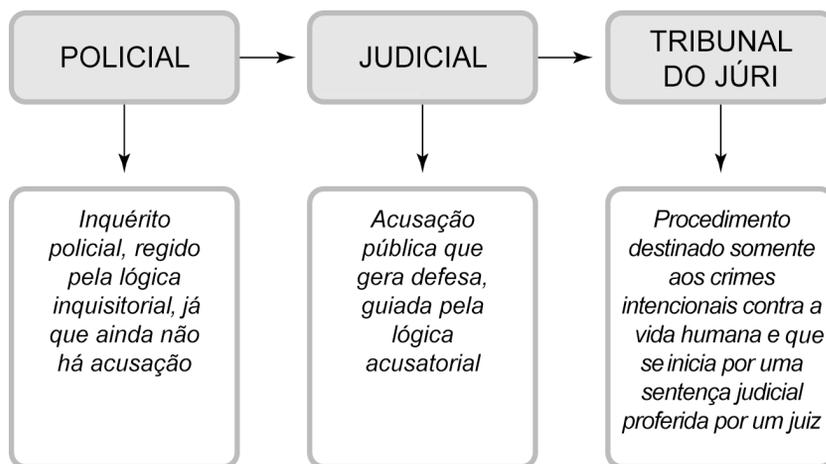


Figura 10.1

Desse modo, o inquérito policial, como pode ser observado, é uma etapa burocrática e importante para a produção da verdade judiciária, já que *é a Polícia Civil a primeira instituição responsável* pela produção do conhecimento do fato e pelo lugar onde é produzida a *verdade* sobre ele. A partir do conhecimento produzido pelo inquérito policial é que o promotor irá decidir se realizará a denúncia pública. Anterior à formação do inquérito, a ocorrência é levada à delegacia pela Polícia Militar; o policial realiza o seu relato, submetendo-se à autoridade da Polícia Civil. Este primeiro relato ainda é provisório, segundo Vivian Paes (2004). A autora, em sua pesquisa (2004; 2007), observou a não cooperação das polícias para a produção da verdade: a versão final do relato que vai para o Registro de Ocorrência da Polícia Civil e para o Talão de Registro de Ocorrência da Polícia Militar é a versão produzida pela Polícia Civil, sendo esta a responsável pelo relato realizado pelo policial militar.

Assim, é imprescindível entender o papel da Polícia Civil na Justiça Criminal e Penal, para compreendermos a proposta da reforma das delegacias tradicionais/convencionais, já que o inquérito elaborado por esse modelo de polícia exerce importante papel para a construção da *verdade* sobre o fato ocorrido. Assim, a maneira como ele é elaborado gera consequências importantes para o desdobramento da ocorrência. No próximo tópico, abordaremos as principais características da delegacia tradicional.

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

Atende ao objetivo 1

Aponte as principais características dos sistemas inquisitorial e acusatorial e suas consequências para a construção do inquérito policial.

Resposta comentada

Sua resposta deve apontar as lógicas inquisitorial e acusatorial e suas influências para o processo judicial. A partir do momento em que a principal marca da lógica inquisitorial é o segredo e a não participação dos envolvidos no processo, entende-se como o inquérito policial ocorre. Após o inquérito policial, as autoridades decidem se tornam ou não a acusação pública para os acusados. Após tornado público, o processo adquire características acusatoriais, podendo as partes envolver-se no processo judicial.

As delegacias tradicionais

Uma das principais características observadas nas delegacias tradicionais é a compartimentalização do espaço de trabalho. Isso faz com que os policiais não atuem de maneira conjunta, prejudicando a eficiência do serviço. Outro aspecto que chama a atenção dos autores que analisaram esse modelo de delegacia, contrapondo-o ao modelo da Delegacia Legal (LIMA, 1997; MISSE; PAES, 2004), é a falta de informatização dos registros realizados, fazendo com que os atendimentos sejam mais demorados e, novamente, menos eficientes.



Figura 10.2: Por muito tempo, as ocorrências foram registradas de maneira analógica, o que é obsoleto se levarmos em conta a informatização e a facilidade de arquivamento de uma rede de computadores.

Fonte: <http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/05/Underwoodfive.jpg>

Ainda no tocante ao registro de ocorrência, até certo tempo, o policial podia tipificá-la da maneira que ele achasse mais conveniente. Isso dava margem a variadas formas de tipificação de um crime, dificultando possíveis estatística e controle referentes a esses dados, bem como gerando consequências diferentes para um mesmo caso. Já na Delegacia Legal, devido à informatização, a ocorrência apenas entra no sistema quando todos os campos são preenchidos, tais como:

a tipificação do delito (tradução do fato segundo algum tipo do código penal), a qualificação do comunicante (dados sobre a pessoa que comunicou o fato na delegacia) e a descrição do fato (reconstrução narrativa do fato orientada pelo título que lhe foi dado) (PAES, 2004, p. 19).

No quesito estrutura, a maneira como as salas e divisões são dispostas na delegacia tradicional sugere a ideia de segredo e punição, pois o que ocorre e é feito dentro de suas imediações não é visível ao público, e a carceragem se mantém junto à administração (LIMA apud PAES, 2004). Esse aspecto é importante para entender a reformulação da estrutura que o PDL implantará. Do mesmo modo, devido a essa forma com que as atividades são realizadas no interior da delegacia tradicional, onde nem tudo é visível para todos, a confiança na instituição acaba diminuindo. Assim, o aumento da confiança na polícia será uma das premissas na formulação do PDL.



Problemas de tradução

Quando falamos da delegacia tradicional como um lugar de segredo e punição, podemos citar um caso interessante dentro da cultura *pop*.

Existe uma série de revistas em quadrinhos (que já ganhou adaptações para o cinema) conhecida no Brasil como *Justiceiro*. O personagem Justiceiro é uma espécie de anti-herói que combate o crime, utilizando métodos criminosos para tal, como as torturas

física e moral, e a violência exagerada. Seu nome em português nos faz entender que ele seria uma espécie de agente da Justiça, porém seu nome em inglês é *Punisher*, palavra cuja tradução mais adequada seria *punidor* ou *aquele que pune*.



Figura 10.3: Caveira usada como símbolo do personagem Justiceiro.

Fonte: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/18/The_Punisher.svg

Mas qual o motivo de falar sobre um ícone do entretenimento no meio de uma aula tão séria? Da mesma forma que existe uma confusão na tradução do nome do personagem, havia também essa confusão conceitual sobre a função de uma delegacia. Por muito tempo, esta servia mais à punição do que à justiça, devido a questões históricas brasileiras que veremos adiante.

O Programa Delegacia Legal – PDL

No ano de 1999, no governo Anthony Garotinho, foi criado o Programa Delegacia Legal (PDL). A criação desse programa tinha como objetivo interferir nas práticas de atendimento na delegacia e empreender um amplo processo de reforma da Polícia Civil, atingindo todas as delegacias do estado.

Melhorando a produtividade e a qualidade dos serviços prestados na delegacia e, com isso, a imagem da polícia, seria gerada uma maior confiança da população em relação à instituição. Segundo Anthony Garotinho e Jorge da Silva (2002), a reforma propunha mudar totalmente as práticas arbitrárias que aconteciam nas delegacias:

Por motivos históricos, em todo o Brasil a delegacia de polícia se estabeleceu como um lugar de negação da cidadania. Ontem, lugar infecto destinado a receber os “suspeitos” das classes populares “para averiguações”. Lugar da tortura e do pau-de-

-arara. Hoje, lugar sombrio que serve de depósitos de presos vindos das mesmas classes (os bandidos com curso superior têm direito à prisão especial). Lugar subterrâneo propiciador de práticas condenadas pela sociedade, porém, de certa forma, sabidas e toleradas por ela. Ainda hoje, um lugar de sinal negativo, o que explica o fato de o cidadão do povo, para atestar sua idoneidade moral, costumar dizer orgulhosamente: “Nunca estive em uma delegacia” (GAROTINHO; SILVA, 2002, p. 175).

Accountability

Termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Outro termo usado, numa possível versão portuguesa, é responsabilização.

Accountability pode ser traduzido também para o português, deficientemente, por “prestar contas”. *Accountability* significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por que faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos pelo dinheiro dos contribuintes.

Accountability é um conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente, é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. (ACCOUNTABILITY, 2015)

A qualificação de *legal* dada a esse programa é interpretada literalmente, já que o objetivo maior dele era fazer cumprir a lei, e para que isso fosse realizado, os idealizadores do projeto empreenderam uma grande transformação na estrutura vigente. Os princípios fundamentais que nortearam a reforma foram a transparência e a modernização das atividades policiais, com o objetivo de torná-las mais eficiente. Essas novas implementações também tinham o intuito de responsabilizar individualmente os policiais dos registros e investigações realizadas, isto é, as atividades da Polícia Civil passariam a ser “submetidas a uma forma de gestão baseada no controle por **accountability**” (PAES, 2007, p. 2).

A padronização arquitetônica, técnica e operacional é uma das exigências do projeto das Delegacias Legais, demonstrando suas ideias norteadoras: transparência, modernização e funcionalidade. A reestruturação deve seguir o modelo abaixo:

- Ambientes abertos, com divisórias baixas, piso elevado e ar-condicionado, para dar total transparência ao local de trabalho, conforto ao cidadão e melhores condições de trabalho aos policiais; mobiliário padronizado, ensejando um ambiente de trabalho moderno e funcional.
- Eliminação de carceragem, para acabar com a ilegalidade de manter presos em delegacia e evitar que o policial se transforme em guarda de presos.
- Administração profissional, com a contratação de um administrador que não seja policial, deixando os delegados titulares e os policiais livres para se dedicarem integralmente ao trabalho de investigação. O administrador não policial cuida de todas as atividades de conservação, manutenção e suprimento necessárias ao dia a dia da delegacia.
- Balcão de atendimento com estagiários universitários, predominantemente das áreas de Assistência Social, Psicologia e Comunicação Social, treinados especialmente para esse tipo de serviço, com o intuito de humanizar a relação com a população.

- Informatização total dos serviços policiais, permitindo que, desde o registro de ocorrência até a instrução do processo para a Justiça, tudo seja realizado com *softwares* especialmente desenvolvidos para as Delegacias Legais, criando condições para a melhoria do trabalho de investigação.
- Identificação e visualização das ocorrências mediante o controle em tempo real dos atos praticados.
- Crachá de identificação e gravata para todos os funcionários, facilitando a percepção de um ambiente de ordem, respeito e distinção.
- Incorporação, ao espaço da delegacia, de instituições afins: Defensoria Pública, Ministério Público, Juizado Especial, Polícia Militar e Assistência Social (GAROTINHO; SILVA, 2002, p. 176-177).

Outras importantes mudanças na estrutura interna das novas delegacias consistem na construção de acessos especiais com rampas, telefones e banheiros adaptados a pessoas com necessidades especiais; de entradas exclusivas para pessoas presas em flagrante, evitando o contato direto desses com vítimas ou testemunhas; de salas para os presos ficarem até serem transferidos para Casas de Custódia; de auditórios para treinamentos, reuniões de trabalho e encontros com grupos da comunidade; de salas de reconhecimento com vidros espelhados para a identificação dos autores de crimes por testemunhas e vítimas, não as expondo; de salas para os delegados e de copa e banheiros para os policiais e para o público (GAROTINHO, 2005, p. 26).



Marino Azevedo

Figura 10.4: Imagem externa da Delegacia Legal de Cordeiro, mostrando a rampa para acesso e a nova padronização visual.

Fonte: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=606392>

Uma das principais alterações propostas foi o fim da carceragem dentro da delegacia. Essa mudança, além de liberar os policiais da função de “guarda”, aumentando a produtividade do trabalho e resgatando a função investigativa da polícia, também constituiu o fim de um lugar típico de práticas policiais abusivas e violação dos direitos humanos.

A estrutura externa das delegacias também foi padronizada: logo na entrada, foi colocado um grande vidro especial com a finalidade de deixar o ambiente mais claro e arejado, diferente do ambiente lúgubre das antigas delegacias. O vidro também representa uma visão mais ampla do atendimento pelas pessoas que estão do lado de fora, passando um clima de serenidade e organização da instituição, com o intuito de atrair as pessoas e evitar a sensação de que a delegacia é um lugar ameaçador e inóspito.



Jornal A Verdade de Teresópolis

Figura 10.5: Entrada da delegacia de Teresópolis, que mostra o efeito de transparência causado pelo vidro e o balcão indicando a facilidade do acesso ao atendimento.

Fonte: http://1.bp.blogspot.com/-uLrj5Y3TII0/U7GQAPntX9I/AAAAAAAAAETQ/Wt-hPNJlisY/s1600/DSC_8280.JPG

A informatização dos serviços visa não só à agilidade, mas também à publicização e ao compartilhamento de casos entre as demais delegacias, englobando-as em um único sistema. Isso acelera as investigações, já que facilita a procura de dados e informações. Ao mesmo tempo em que se diminui a burocratização da investigação e dos registros, aumenta-se a democratização da informação, pois, estando todas as delegacias ligadas a uma mesma rede, as informações tornam-se mais acessíveis, o que permite o controle administrativo do andamento das investigações e do processo de produção dos registros.

No entanto, mesmo que o PDL objetive a implantação de um sistema baseado na *racionalidade burocrática*, visando à transparência nos registros policiais, isso vai na contramão da forma com que as instituições jurídicas brasileiras atuam, que são, por sua vez, guiadas pela lógica da *tradição inquisitorial*, tratando os processos judiciais de maneira sigilosa (PAES, 2007; LIMA, 1997).

O autor Max Weber formula três tipos ideais de dominação para compreender as relações sociais. Para entender os três tipos de dominação, Weber analisa as ações sociais que permeiam o Estado, pois são elas que dão sentido a ele, ou seja, entende-se o Estado através das ações dos atores sociais. A sociologia weberiana tenta compreender o sentido que o sujeito dá à ação social para, dessa forma, compreender a estrutura na qual esse sujeito está presente, já que a ação do sujeito nos mostra essa estrutura.

Nesse sentido, os três tipos de dominação são: a *dominação tradicional*, a *carismática* e a influência *racional-legal e burocrática* – todos com diferentes maneiras de atuar nos grupos sociais. Vale ressaltar que esses modelos de denominação não aparecem em suas formas puras na sociedade, e sim mesclados. Outro ponto importante é que a dominação só ocorre quando há probabilidade de um comando ser obedecido e quando existe a manifestação do poder. Ela somente é legítima se o “dominado” é consciente dessa dominação. É por isso que esses três tipos de dominação têm diferentes maneiras de exercer influência nos grupos sociais.

A *dominação tradicional*, que pode ser a patriarcal e a patrimonial, tem como características principais a tradição, a hereditariedade, a irracionalidade e a pessoalidade, estando o poder personificado no senhor. Não há um aparato legal que limite esse poder, sendo ele arbitrário e livre de fiscalização, isto é, o poder é pautado em normas tradicionais costumeiras (instituídas culturalmente).

A *dominação carismática* é baseada numa virtude sobrenatural (*carisma*, palavra oriunda do grego que tem o sentido de favor, graça divina): o indivíduo é dotado de “faculdades mágicas”, heroísmo, intelecto ou oratória que arrebatam a todos, constituindo a fonte da devoção pessoal, dando legitimidade a essa dominação. As pessoas que farão parte do quadro administrativo são escolhidas através do seu carisma e vocação pessoal, e não por competência e mérito.

Um dos princípios que rege a *dominação racional-legal ou burocrática* é a instrução técnica e especializada do quadro administrativo, domínio baseado na obediência de normas objetivas, impessoais e racionais, que

seguem decisões pautadas em leis gerais. Há órgãos de fiscalização para que ocorra a eficiência nas atividades do quadro administrativo. A administração é calcada em contratos e documentos, o que atribui estabilidade na relação dos dominados com os dominantes – relação contratual. Os fatores que contribuem para o bom funcionamento do aparato burocrático são a dignidade, a honra estamental, a possibilidade de crítica pública e um sistema tributário regular.

Outro objetivo do PDL, que tem relação com a ideia de transparência, agilidade e prática policial, é a padronização dos mecanismos de registro e tipificação de crime. Os mecanismos de padronização do programa pretendem alcançar um maior controle externo, com o monitoramento de suas atividades. Um exemplo disso foi um sistema computacional integrado, para que os crimes lançados no computador tivessem uma tipificação uniformizada, evitando que um delito fosse tipificado de uma forma por um policial e de outra por outro agente, ou mesmo que policiais se recusassem a registrar crimes. Segundo Vivan Paes,

certos campos, tais como a tipificação do delito (tradução do fato segundo algum tipo do código penal), a qualificação do comunicante (dados sobre a pessoa que comunicou o fato na delegacia) e a descrição do fato (reconstrução narrativa do fato orientada pelo título que lhe foi dado) passam a ser de preenchimento obrigatório por parte dos policiais (2007, p. 2).

Diferentemente das delegacias convencionais, onde o registro realizado pelos policiais pode ocorrer de forma incompleta, no PDL, o registro só é efetivado quando está completo, isto é, quando todas as tipificações são preenchidas. Porém, a implantação das Delegacias Legais não leva à transformação do sistema classificatório: ainda que o sistema disponibilize uma série de títulos, a classificação do crime continua relativa, pois o policial vai buscar aquilo que, segundo ele, melhor se adequa ao caso que está registrando.

Desse modo, nota-se que o Programa das Delegacias Legais tem como intenção *desburocratizar* o atendimento, o registro e o compartilhamento de informações. Essas novas normas são pautadas na ideia de democratização e racionalização das delegacias de polícia. Cabe ressaltar que o PDL precisa ser visto como um modelo, como uma prescrição de novas normas, que tenta ditar uma nova prática policial. Nesse sentido, a adequação dos policiais a essas regras não ocorre de maneira rápida, já que

elas precisam ser internalizadas e acreditadas. Assim, nesta terceira parte da aula, veremos como os policiais se adequam e agem sob essas novas formas de atuação.

Abaixo, temos uma reportagem que mostra a lentidão das delegacias legais; neste caso, a Deam – Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher – que integra o PDL. Nela, podemos observar que, mesmo havendo um conjunto de prescrições, os procedimentos policiais não se alteraram.

Lentidão da polícia faz família pedir outra delegacia para apurar morte

Dois meses após o assassinato da decoradora Mauryani Melgarejo, 29 anos, a família da vítima se indigna e pede mudança nas investigações. Atualmente na Deam (Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher), que possui uma demanda muito maior de casos, os pais da decoradora querem que as buscas sejam realizadas pela DEH (Delegacia Especializada de Repressão a Homicídios).

“Fico indignada por estar presa, com medo de sair de casa, enquanto o Francisco Ubirajara Marques, 52 anos, pode cometer novos crimes. Por isso, fui à promotoria semana passada, pois já se passaram 60 dias e quero que ele vá para a cadeia. Nada pode trazer a minha filha de volta, só que saber que a Justiça foi feita ameniza um pouco a minha dor”, afirma a mãe da vítima, R.M., 52 anos.

Neste período, a delegada conta que informações foram checadadas, como duas motocicletas e um veículo no qual o autor estaria circulando no Jardim Leblon. “Nós dependemos muito de denúncias da população e de familiares, que imediatamente encaminhamos ao serviço de investigação quando chegam. Infelizmente, porém, ainda não conseguimos cumprir o mandado”, comenta a delegada.

Assassinato – Mauryani morreu com dois tiros na noite do dia 19 de março, em Campo Grande. O crime ocorreu na frente da filha de nove anos, por volta das 19h20, na Rua Tembes, esquina com a Tupi, no Jardim Leblon. O suspeito de ter cometido o crime já foi casado com a tia da vítima e teria cometido a barbárie por vingança (REZENDE, 2014).

Atividade 2

Atende aos objetivos 2 e 3

Imagine o seguinte caso: Joana vai à Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher para dar queixa de uma agressão feita por seu marido. Como a Delegacia Legal poderia ser mais acolhedora ao seu caso do que a antiga delegacia convencional? Quais são as principais características da proposta do Programa Delegacia Legal? Quais as diferenças entre a delegacia tradicional/convencional e as Delegacias Legais?

Resposta comentada

Sua resposta deve conter a ideia de eficiência, modernização, publicização e transparência, que foram as características norteadoras na elaboração do Programa Delegacia Legal. As diferenças entre as delegacias tradicionais e legais perpassam a estrutura, a informatização e – um dos principais fatores – a tipificação do registro, que tem relação com a formação do inquérito policial.

Atividade policial – reformulação da estrutura e da cultura

É interessante analisarmos a forma como o PDL é colocado em prática pelos policiais, pois, até o programa ser criado, eles se guiavam por outro modelo e, por conseguinte, por outras lógicas. Mas vale a pena nos perguntarmos: será que a mudança cultural da prática policial é automática? Como os policiais elaboram os registros, como interpretam as normas prescritas pelo Programa Delegacia Legal?

A reforma preconizada pelo PDL entra em choque com a ética tradicional e as regras costumeiras da Polícia Civil, que escapam do modelo racional-legal, como explicado anteriormente; nesse sentido, as pesquisas elaboradas sobre a implementação do programa mostram que os *policiais resistem a esta mudança*.

Vivian Paes (2007) considera que as mudanças ocorridas no Programa Delegacia Legal

representam avanços por modificar o estatuto e o potencial dos registros. No entanto, os diferentes usos dos registros por parte dos policiais denotam que são eles que dominam as “regras do jogo”, quem deve ou não registrar, o que deve ou não ser registrado, o que merece ser investigado e o que procede ou não virar inquérito. É essa lógica corporativa e inquisitorial que faz com que as práticas reproduzidas nas formas de dizer o direito estejam encasteladas à dinâmica interna da própria instituição (PAES, 2007, p. 16).

O inquérito, sendo uma parte importante do processo penal, já que dele provém a versão do fato, acaba possibilitando uma forma de agir policial em que o agente tem o domínio da versão do fato e do jogo, podendo se apropriar de forma particularizada do trabalho investigativo, dissonante da ideia de *accountability*. Assim, o segredo ainda se mantém na prática policial.

Uma das práticas típicas da cultura policial é a de “aliviar” o acusado. Nesse caso, a mudança na tipificação do registro é chamada de *armação do processo* (LIMA, 1995), o que seria a manipulação da lei pela polícia para beneficiar o indiciado através de uma *armação* dos autos. Isso significa que um depoimento pode favorecer ou não o indiciado.

Por exemplo: no caso de um acidente de trânsito, o escrivão pode fazer perguntas da seguinte forma: “*Você fugiu do local em que atropelou esta pessoa?*”, mas quando se tem a intenção de beneficiar o acusado, a forma da pergunta é modificada: “*Logo após o acidente, houve algum tumulto no local? Houve ajuntamento de pessoas em torno do carro? Uma porção de gente cercou o seu carro?*” (LIMA, 1995, p. 94). Assim, nota-se que a aplicação da lei ocorre de maneira particularizada, dependendo de quais indivíduos estão envolvidos no suposto crime.

Esses tipos de delitos em que os policiais consideram que o indiciado não deve ser criminalizado por achar que se trata de casos banais,

por conhecer a vítima ou o advogado do caso, entre outras razões, os agentes podem fazer uso do seu amplo *poder discricionário*. Isso pode ser visto nos casos de violência contra a mulher, pois é comum também os policiais induzirem as vítimas a não realizar as denúncias, demonstrando que os policiais desqualificam os casos de violência doméstica e fazem de tudo para não registrá-los (RANGEL, 2009). *Bicar* os casos considerados sem importância é uma prática comum nas delegacias. Assim, a informatização e racionalização trazidas pelo PDL são importantes para se entender a tentativa de mudança da cultura policial, pois trariam maior controle administrativo do trabalho realizado pelos policiais (PAES, 2007).

Desse modo, pode-se dizer que o objetivo central do PDL para transformar a cultura policial é tornar racionais as práticas dentro das delegacias, deixando de ser realizadas de maneira tradicional e pessoal. Como vimos, isso vai na contramão do que Weber nos diz sobre a racionalidade legal.

Apesar dos benefícios do Programa Delegacia Legal, que implantou uma grande transformação estética, técnica e operacional nas delegacias, com o objetivo de acabar com a “velha” imagem de uma instituição burocrática onde nada funciona, as práticas discricionárias continuam presentes e somente foram adaptadas a esse novo modelo de delegacia.

Para efetiva transformação, o local fundamental de mudança deve ser “dentro” dos agentes de polícia, tentando desenraizar a cultura policial existente. Nesse sentido, compreende-se a importância no investimento na formação policial, já que a mudança na atuação da instituição não ocorre de maneira automática.

=====**Atividade final**=====

Atende ao objetivo 4

Levando em conta o conteúdo estudado nesta aula, descreva as práticas policiais que destoam do modelo proposto pelo Programa Delegacia Legal. Como isso, por exemplo, poderia prejudicar uma vítima como Joana, da Atividade 2, no momento em que ela fosse dar queixa sobre a agressão que sofreu?

Resposta comentada

A resposta deverá conter a característica pessoal que marca a prática policial para efetivar um registro: tipificar um crime e investigá-lo. Também é importante notar como as relações da sociedade brasileira podem interferir nesse processo, visto que, culturalmente, existe certa dificuldade em separar o público do privado e, por vezes, isso acontece dentro das delegacias, seja por uma vontade do policial de evitar burocracias ou por conhecer o acusado. Novamente, deve-se observar a influência da lógica inquisitorial nessas práticas.

Uma vítima como Joana, por exemplo, caso tivesse sua denúncia ignorada, poderia sofrer uma agressão mais grave, ou até um assassinato.

Resumo

Começamos esta aula falando da implantação de uma nova política pública que visava reformular os procedimentos da Polícia Civil, o Programa Delegacia Legal. Conceituamos a ideia de produção da verdade, mostrando as concepções de sistema processual inquisitorial (feita pela polícia em segredo) e acusatorial (onde já existe acusação). Falamos sobre as etapas de produção da verdade, tendo estudado as partes cabíveis à Polícia (inquérito), à Justiça (acusação pública) e ao Tribunal do Júri (onde se lida com os crimes graves contra a vida humana). Conhecemos o que se entendia por delegacia tradicional e seus problemas relativos ao fato de, devido a questões históricas, ser um lugar de punição e segredo. Percebemos a importância do PDL para a informatização, reestruturação e abertura ao público de um novo modelo de delegacia, porém pudemos averiguar que ainda há resistência à mudança por parte dos policiais.

Aula 11

Justiça, polícia e suas relações com as infrações de menor potencial ofensivo: o caso da *feijoada*

Jorge da Silva
Michel Lobo

Metas

Apresentar e debater as categorias *ética policial*, *feijoada*, *bico* e *caso de polícia* no âmbito das práticas policiais, além da categoria *acordo* no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.

Objetivos

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

1. estabelecer o que é *ética policial* e como ela orienta as práticas policiais;
2. identificar os valores que constituem as representações dos casos de *feijoada*, pelos policiais;
3. relacionar argumentos sobre os impactos e problemas dos programas de reforma da polícia diante da administração de casos de *feijoada*;
4. reconhecer as contradições entre a proposta do Juizado Especial Criminal em administrar conflitos e as práticas dos seus operadores, voltadas a resolver e eliminar conflitos com reprodução de certos valores da *ética policial*.

Introdução

A força policial contemporânea, da forma como a conhecemos, surgiu no fim do século XVIII e início do século XIX, na Europa, sendo um instrumento de governança do Estado moderno, caracterizando-se pelo monopólio do uso da força, quando necessário.

No Brasil colonial, não existia a composição de uma polícia profissional e uniformizada, apartada do sistema judicial e das unidades militares. A instituição de uma polícia no Rio de Janeiro veio com a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que foi designada pelo Alvará de 10 de maio de 1808, pouco tempo após a corte portuguesa aportar no Rio de Janeiro. Nesse período, a polícia do Brasil conservava a mesma jurisdição que a polícia de Portugal, abrangendo manutenção da ordem pública, cuidado com o espaço urbano, vigilância da população, investigação de crimes, efetuação de prisões e funções administrativas. O intendente ocupava o cargo de desembargador, revestido de autoridade para investigar, acusar, julgar e supervisionar sentenças, acumulando funções policiais e judiciárias.

As tropas do Exército podiam ser convocadas em situações de emergência, porém, havia períodos em que os militares estavam em campanha ou em treinamento, ficando indisponíveis para as funções policiais. Em razão disso, em 1809, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, subordinada à Intendência da Polícia, sendo uma força policial que atuava em tempo integral, também com o fim de manter a “ordem” e perseguir criminosos.

Desde então, a estrutura da polícia sofreu diversas alterações, mas suas linhas gerais se conservaram até a chegada da fusão do estado da Guanabara com o antigo estado do Rio de Janeiro, que ocorreu em 1975. Nesse período, as Secretarias de Estado de Segurança Pública eram administradas por oficiais das forças militares, às quais a Polícia Civil e a Polícia Militar estavam subordinadas.

Nesse arranjo, a Polícia Militar, estruturada hierarquicamente e regida pelo viés da disciplina militar, tinha a prerrogativa repressiva de exercer a vigilância da população, perseguindo criminosos. À Polícia Civil foi incumbida a apuração das infrações penais e da sua autoria, iniciando inquéritos policiais, sigilosos, auxiliando o Poder Judiciário.

O Estado, a Polícia e o Sistema de Justiça

Como já visto na Aula 8 da disciplina Introdução aos Estudos Sobre Segurança Pública, o professor e antropólogo Roberto Kant de Lima realizou, em 1982, pesquisa etnográfica sobre as práticas policiais em três diferentes delegacias da cidade do Rio de Janeiro, investigando até que ponto a polícia correspondia a uma categorização social expressa por ela mesma na utilização sistemática de seus poderes discricionários. O período da pesquisa foi marcado por sua proximidade temporal com o recrudescimento político da ditadura militar (1964-1985).

O referido antropólogo dispõe que, no Brasil, a ação penal é uma obrigação do Estado ao tomar conhecimento de indícios de um fato tido como criminoso, não se tratando de uma opção, mas de obrigação, não podendo o Estado desistir da ação penal após a sua propositura. Assim, no nosso sistema de Justiça, o processo penal é uma prerrogativa obrigatória do Estado, com o fim de punir transgressões às normas preestabelecidas em lei. Os acusados de algum crime devem comprovar sua inocência, ou seja, o ônus de comprovação de não culpabilidade é do acusado. Portanto, temos duas características importantes em nosso sistema de Justiça Criminal:

- o processo judicial é do Estado;
- a inquisitorialidade: quem chega à Justiça Criminal tem, *a priori*, alguma parcela de culpa no fato criminoso a ele atribuído. Ao acusado cabe comprovar inocência.

Dentro dessa forma de funcionamento, em que o Estado é ao mesmo tempo o dono do processo judicial e o acusador, e quem tem o ônus de comprovar sua inocência é o acusado, destaca-se a *lógica do contraditório*, isto é, o acusado deve contradizer as acusações feitas pelo Estado como forma de defesa. O dissenso, o antagonismo de teses, é a lógica de funcionamento do nosso sistema de Justiça Criminal.

Segundo o pesquisador, a Polícia Civil, ao atuar na investigação de crimes, realizando a tipificação penal de condutas e culpabilização de suspeitos, acumulando a função administrativa de vigilância da população para prevenir a criminalidade e a função de auxílio ao Judiciário nas investigações criminais, acaba por ser impregnada pela lógica do contraditório que norteia o funcionamento do nosso sistema de Justiça Criminal. Esta ambiguidade de funções distintas faz com que a polícia atue ora repressiva ora preventivamente, como uma instância que

emite pré-julgamentos e punições extraoficiais, seguindo uma *ética policial* própria, em vez de deixar essas tarefas aos procedimentos judiciais. Há uma “identificação” prévia dos casos que devem ser apurados ou não, dos possíveis culpados, e da forma de administração dos conflitos, segundo categorias próprias que norteiam as escolhas de procedimentos da Polícia.

A *ética policial* é um conjunto de princípios e práticas que serve de fundamento para o exercício de uma interpretação autônoma da lei, conferindo uma particularização da aplicação da lei, própria das práticas policiais. Desta forma, há normas e códigos de conduta cujos valores têm uma menção corporativa, e não essencialmente legal. Respeitar tais valores, em que os policiais aprendem e são socializados a praticar, e não aqueles referidos à lei, é comumente considerado correto.

A polícia geralmente justifica seus “julgamentos”, dispondo sobre sua proximidade ao mundo do crime, enfatizando sua experiência nas ruas em como lidar com a realidade dos fatos, presenciando o “calor” dos momentos, tendo, portanto, um senso tido como superior ao julgamento judicial, o qual é visto, pelos policiais, como distante do mundo social, e preso unicamente aos fatos (d)escritos no processo judicial.



Figura 11.1: Símbolo oficial da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro.

Fonte: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/simbolos.asp>

Direitos humanos e reconfiguração das práticas policiais no primeiro governo Brizola

A gestão do governo Brizola no estado do Rio de Janeiro, de 1983 a 1986, foi caracterizada pelas mudanças profundas que buscou implantar na organização da polícia. No primeiro ano de governo, foram criadas duas secretarias de Estado, uma para a Polícia Civil e outra para a Polícia Militar. A lei 689, de 1983, instituiu a Secretaria de Estado

da Polícia Civil, atribuindo-lhe autonomia administrativa e financeira. Outra mudança se deu com a chefia da secretaria, não mais por um oficial do Exército, mas por um delegado de polícia. Essa foi uma das primeiras modificações no formato institucional da Polícia que, junto à incorporação dos *direitos humanos* no agir policial, tinha o fim de criar novos parâmetros para sua relação com o público.

De acordo com a pesquisadora e cientista política Cristina Buarque de Hollanda, essa nova configuração visava romper com o arbitramento de diferentes práticas policiais perante seus interlocutores. A reformulação dos currículos de formação policial (sobretudo na Polícia Militar) e a consignação de uma diretriz policial pautada nos direitos humanos e, por consequência, o tratamento igualitário às mais variadas camadas sociais, traziam a expectativa de se romper com o paradigma repressivo e o escalonamento segundo hierarquias valorativas próprias da ética policial ao lidar com conflitos e crimes, gerando ações mais padronizadas.



Todos negros

O *Jornal do Brasil* publicou, em 30 de setembro de 1982, em sua primeira página, uma foto de seis homens negros enlaçados pelo pescoço em uma *blitz* policial, tendo grande repercussão à época, sendo utilizada por Brizola para ilustrar os desrespeitos das práticas policiais aos direitos humanos. A foto foi tirada por Luiz Morier, enquanto passava pela estrada Grajaú-Jacarepaguá, no Rio de Janeiro, e foi intitulada “Todos negros”. Ganhou o Prêmio Esso de Fotografia em 1983.

Para ver a imagem, acesse: <http://ahistoriabemnafoto05.blogspot.com.br/2007/09/depoimento-5.html>.

Com base nessas mudanças e expectativas, as intervenções da polícia teriam um deslocamento dos criminosos para os cidadãos. A comuni-

dade seria seu novo “cliente”, inaugurando uma concepção de uma polícia administradora de conflitos, incluindo os conflitos do cotidiano, considerados pequenos e sem relevância policial e jurídica para os policiais, e não mais repressiva por si. O uso da força ocorreria excepcionalmente em reação a uma atitude violenta, e não como abordagem inicial para resolver, eliminar conflitos; em suma, seria um rompimento com a memória da polícia da ditadura.

Nesse contexto, a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs), pela Polícia Civil, em 1986, compõe o empenho de reconhecer a heterogeneidade de conflitos que demandavam pela população intervenções da polícia, reconhecendo explicitamente conflitos invisíveis na esfera pública e buscando compor uma polícia conciliadora, administrando tais conflitos, tidos até então, pelos próprios policiais, como irrelevantes às práticas policiais. As Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres serão mais debatidas num tópico a seguir.

A proposta e as diretrizes de governo para um novo paradigma na segurança pública com viés negociador desencadeou um embate frontal com a ética policial. A expectativa de que uma reconfiguração do quadro institucional e das diretrizes para a ação policial constituísse uma nova cultura corporativa, ao final, foi frustrada. Os descompassos com a ética policial se davam não apenas com o rompimento dos procedimentos policiais militarizados, mas com todo um conjunto de procedimentos ilícitos e extraoficiais que delineavam as práticas policiais, tomando a sua ética para adjudicar e punir. As mudanças propostas pelo governo visavam a refutar as ações e os valores incorporados ao *modus operandi* da polícia.

A tentativa de homogeneizar e redirecionar as práticas policiais para a administração de conflitos “menores” esbarrou em descompassos e resultados não esperados pelo governo. Os policiais ou optavam pelo desleixo para com essas novas diretrizes, com o discurso de que os direitos humanos eram empecilhos ao seu trabalho da forma como devia ser, ou consentiam apenas formalmente com essas diretrizes, sem dar um sentido prático a elas, ou se opunham a essas linhas de orientação reformuladoras de condutas, com sobreposição da sua ética policial, com subterfúgios retóricos, como o *slogan* da “defesa dos direitos humanos para os humanos direitos”, humanos esses construídos conceitualmente a partir de sua própria ética. O desafio de balizar as diretrizes das ações policiais por meio dos direitos humanos residiu na tensão entre a sua

proposta de tratar a sociedade como genérica, única, e a diversidade cultural da sociedade brasileira, caracterizada pela sua forte hierarquia social e pelo uso desigual e particularizado de leis e procedimentos nas relações sociais, características reproduzidas na ética policial. Para nossa aula, a categoria ética será empregada como um conjunto de valores particulares que norteiam as ações sociais em certo grupo, internalizando comportamentos.



Figura 11.2: Conferência “Educação e direitos humanos”.

Fonte: http://en.wikipedia.org/wiki/Lecture_hall#mediaviewer/File:5th_Floor_Lecture_Hall.jpg

Sobre a temática direitos humanos e matriz educacional, recomendamos, como complemento ao material desta aula, que assistam ao vídeo da conferência “Educação e direitos humanos”, proferida pelo professor e antropólogo Roberto Kant de Lima no TED^x UFF.

O TED – *Technology, Entertainment, Design* – é uma criação de Richard Saul Wurman, de 1984. Trata-se de uma conferência anual, sem fins lucrativos, que busca reunir pessoas para a troca e divulgação de ideias que merecem ser espalhadas. A ideia

foi aplicada pela e na Universidade Federal Fluminense e, assim, surgiu o TED^x UFF, organizado com a licença do TED, com o objetivo de provocar uma reflexão sobre a educação brasileira e reunir pessoas que, com práticas diferenciadas, têm impactado suas áreas de atuação.

Link para o vídeo da conferência: “Educação e direitos humanos”:
http://www.youtube.com/watch?v=SgRe9cz-Obo&feature=player_detailpage.

Atividade 1

Atende ao objetivo 1

Como as funções e práticas da Polícia Civil estão atreladas a e orientadas pela ética policial? Por que a ética policial constituiu um desafio para o Governo Brizola, ao tentar mudar paradigmas na segurança pública?

Resposta comentada

As práticas policiais não são orientadas por um viés puramente legal e jurídico, mas também são apoiadas por uma ética implícita, a qual os policiais compartilham entre si ou são compelidos a aderir.

O âmbito de atuação desses profissionais é arquitetado por ações e decisões que não são nem singulares, nem uniformizadas, nem invariá-

veis, mas norteadas por seus valores contextuais, decorrência, por um lado, de interações situacionais entre esses operadores, as leis, os tipos de conflitos e as pessoas envolvidas neles, e, por outro lado, igualmente conjecturam percepções hierárquicas próprias da sociedade brasileira. Disso decorrem diferentes aplicações de uma mesma lei, em diferentes situações, para diferentes pessoas. Regras formais e informais (não previstas em lei) são sobrepostas conforme valores próprios que não correspondem, necessariamente, às regras escritas.

Além disso, a Polícia Civil acumula a função administrativa de prevenção da criminalidade e a função de auxílio ao Judiciário nas investigações criminais, impregnando suas práticas pela lógica do contraditório que orienta o funcionamento do nosso sistema de Justiça Criminal. Esta ambiguidade de funções permite que a polícia opere ora repressiva, ora preventivamente, sendo uma instância que emite pré-julgamentos e punições extraoficiais, onde sua própria *ética policial* define quem e como será punido.

O governo Brizola, ao tentar implantar uma diretriz policial regulada pelos direitos humanos, buscou dar tratamento igualitário às mais diversificadas camadas sociais, com a expectativa de se romper com o paradigma repressivo e o escalonamento conforme hierarquias valorativas próprias da *ética policial* ao lidar com conflitos e crimes, com o fim de gerar ações mais padronizadas. Tal proposta de governo para um novo paradigma na segurança pública com viés negociador desencadeou num choque direto com a *ética policial*. A tensão entre a sua proposta de abordar a população como universal e a disparidade cultural da sociedade brasileira caracterizada pela sua forte hierarquia social e pelo uso desigual e particularizado de leis e procedimentos burocráticos nas relações sociais (características reproduzidas na *ética policial*) frustrou a expectativa de uma reconfiguração do quadro institucional e das diretrizes para uma ação policial constituída numa nova cultura corporativa.

Polícia Civil e os casos de feijoada

Até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a segurança pública não era assunto constitucional. Na nossa atual Constituição, a Polícia Civil é um órgão, dirigido por delegados de polícia de

carreira, encarregado de investigar infrações penais, exceto as militares, exercendo a função de polícia judiciária, sendo auxiliar junto ao Poder Judiciário. Aos policiais cabe a tarefa de decidir quando um fato é considerado relevante para a elaboração de um registro de ocorrência, documento que pode iniciar uma investigação policial.

Nesse tópico, abordaremos os casos classificados pelos policiais como *feijoadada*, uma categoria estudada por Erika Giuliane Andrade Souza em sua pesquisa **etnográfica** realizada em delegacias da cidade do Rio de Janeiro, em 2008, ao investigar a prática policial carioca.

Antes de adentrarmos como se desenvolve a categoria *feijoadada*, é importante compreender que o trabalho policial não se desenvolve exclusivamente nos delineamentos jurídicos para (re)produzir sua função, mas também num conjunto de regras informais, abalizadas em valorações culturais e costumes partilhados entre os policiais, em que são constituídas trocas simbólicas e/ou materiais entre os atores envolvidos numa situação, influenciando nas formas como administram os casos. Disso decorrem implicações de atendimento informal dos policiais, que fazem do ato de dizer o direito para as pessoas uma maneira de controle social fundamentado em seus próprios valores, em sua ética. A autoridade policial ouve e registra os fatos e os enquadra, ou não, dentro de uma classificação de crime, a partir de sua interpretação pessoal, traduzindo um fato social em um fato jurídico, elaborando um registro de ocorrência, documento formal e escrito que pode iniciar uma investigação policial.

É nesse contexto que surge, na representação dos policiais, os casos categorizados como *feijoadada*, que, no geral, são aqueles que sugerem situações de muito trabalho e pouco resultado, desdobrando práticas a partir da sua ética sobre esse tipo de caso. Geralmente, os casos de *feijoadada* denotam situações que podem ser qualificadas como crime, porém antes dessa classificação, tais condutas são qualificadas pela ética dos policiais.

Em sua pesquisa, Erika Giuliane buscou analisar quais são os valores que baseiam os casos de *feijoadada*, e observou que convivem no âmbito da polícia carioca outras categorias nativas que explicitam tais valores. Se, por um lado, há a *feijoadada* que constitui casos desmoralizados pelos policiais, por outro, há os casos de polícia, considerados por eles como situações de ação policial, com investigação, operação policial e prisões. Por fim, há outra categoria importante: o *bico* que ocorre quando uma pessoa não tem sua demanda atendida, formal ou informalmente, pelas autoridades policíacas, onde seu caso é *bicado* (eliminado) do contexto policial, podendo ser redirecionado, ou não, para outras instituições.

Etnográfico

Referente a ou próprio da etnografia, que é estudo e registro descritivo de povos e etnias, suas culturas, características etc. (ETNOGRAFIA, 2015).

Como os casos de *feijoada* não constam no registro de ocorrência formal, é difícil quantificá-los, mas segundo as observações da pesquisadora, eles são compostos em sua maioria por conflitos oriundos de desdobramentos do cotidiano, envolvendo desentendimentos entre vizinhos, discórdia entre cônjuges, brigas provenientes do âmbito trabalhista, desentendimentos em bares, discussões exacerbadas de família, conflitos que envolvam prostitutas, etc. A metáfora da *feijoada* para esses casos se dá por ser um prato tipicamente brasileiro e de difícil digestão. A diversidade de ingredientes se refere aos vários elementos misturados nesses conflitos do cotidiano e que são difíceis de serem identificados e categorizados juridicamente, já que envolvem muitas dimensões morais dos seus envolvidos.

No âmbito jurídico, esses tipos de conflitos são categorizados como *infrações de menor potencial ofensivo*, que designam infrações penais de menor intensidade e gravidade da ação criminosa para o campo jurídico, segundo a nossa doutrina jurídica. Para a lei, esses tipos de infração são as contravenções penais e os crimes que a legislação comine pena máxima não superior a dois anos.

Os casos de *feijoada* envolvem infrações de menor potencial ofensivo e possuem uma variedade de percepções pelos policiais, mas que estão interligadas. Portanto, podem ser casos de difícil digestão, por congestionar a delegacia e produzir pouco resultado prático para as vítimas e para os policiais. Também são tidos como um ilícito penal de baixíssima periculosidade, banal, que não deveria adentrar no espaço público, institucional, para ser administrado, restringindo-se à esfera privada das partes conflitantes. Outra percepção é a do desperdício de tempo e dinheiro dos cofres públicos, já que os policiais poderiam estar atuando em casos considerados como de polícia, com *status* policial. Também são casos que “irritam” o policial. Além disso, são casos percebidos como “sem nexos” pela ética policial. A *feijoada completa* é aquele caso que tem todos esses elementos, cuja natureza não é, na visão policial, a de um crime, e também para o qual não há possibilidade de retribuição para resolvê-lo.

Agora que vimos o que são os casos de *feijoada*, e como os valores policiais os norteiam, veremos como esses casos são tratados nas delegacias. Os policiais possuem valores próprios que determinam como cada caso será tratado, o que buscaremos demonstrar aqui de uma forma organizada e inteligível. Esses casos de *feijoada* possuem, pelo menos, três desdobramentos de que trataremos agora. Um desdobramento

possível se dá com o *jeitinho*, em que a ética policial também emprega, de maneira específica, valores que estão presentes na sociedade brasileira para resolver conflitos cotidianos, por meio de uma negociação informal, orientada por uma hierarquia social e de interesses (DAMATTA, 1979). Aqui, os policiais deixam de fazer o registro de ocorrência formal do caso, mas podem administrá-lo numa informalidade.

Nessa administração informal de conflitos, é constituída uma troca entre policiais e sociedade civil, a qual não é exclusivamente material, embora também possa ser simbólica, com troca de significados. Nessa percepção, os casos de *feijoadada* são acolhidos pelos policiais como uma atividade que não compõe função de polícia; assim, esse atendimento é instituído como um favor dos policiais para a pessoa que pede assistência, estabelecendo uma relação de troca de favores que necessariamente não envolvem quantias em dinheiro, podendo ser uma caixa de chocolates, uma garrafa de uísque, uma troca de serviço, trocas de contatos para futuros interesses privados, etc.

A negociação informal também é caracterizada pela intervenção policial em dizer o que é o direito em cada ocorrência, dando conselhos jurídicos à população, e/ou recomendando soluções informais para que as pessoas desistam do registro de ocorrência. Os casos de *feijoadada* também decorrem de situações em que as pessoas procuram no policial atitudes de autoridade como um meio de dispor como resolver um problema. Assim, há situações em que as práticas policiais não possuem base legal, mas satisfazem as partes em conflito. Na representação policial, essa negociação informal de poder dizer o direito constitui menos trabalho burocrático, assim como essas informações jurídicas são transformadas em moedas de troca entre policiais e o público. Em suma, nesse tipo de situação, em que os policiais se sentem de certo modo intérpretes autorizados em dizer o direito, há uma troca simbólica, em que o policial sente o reconhecimento de sua autoridade, como uma recompensa moral, ao resolver um caso de *feijoadada*, mesmo que informalmente.

Na pesquisa de Erika Giuliane, os policiais destacaram que essa administração informal de conflitos pode variar conforme a localização da delegacia de polícia. Em delegacias situadas em regiões nobres da cidade do Rio de Janeiro, a exemplo da Zona Sul, os policiais alegaram que geralmente são abordados pela população como empregados particulares, pois as pessoas argumentavam que financiavam os salários dos

policiais através de impostos pagos ao governo, e por isso, determinadas vezes, os policiais registravam ocorrências de casos tidos por eles como *feijoada*, com o fim de evitar problemas com a corregedoria. Como contraponto, alguns policiais consideram que há determinadas vantagens em trabalhar em regiões da periferia, mesmo fora da cidade do Rio de Janeiro, como na Baixada Fluminense, onde o policial geralmente é tido como uma autoridade, e não como um empregado.

O segundo desdobramento possível dos casos de *feijoada* na delegacia é o *bico*, que ocorria quando os policiais não satisfaziam os envolvidos por meio de negociação informal, buscando assim *bicar* as pessoas, e tirar o caso do âmbito policial, argumentando, por vezes, que aquele caso não se trata de uma ocorrência digna de uma intervenção policial, segundo a ética policial. Assim, por um lado, o caso proporciona uma ocorrência não avaliada como crime, porém com a possibilidade de troca, material ou simbólica, entre policiais e envolvidos, já que, mesmo sendo categorizado como *feijoada*, o caso será administrado, mas numa informalidade. Por outro lado, se o caso de *feijoada* não proporciona chances de troca, possivelmente, será *bicado*.

Deste modo, os argumentos para *bicar* as ocorrências de *feijoada* podem ser em razão da localização do fato, *bicando* o caso para outra delegacia, em outra circunscrição; ou em função da desclassificação do caso, recomendando a sua condução para outras instituições públicas (Ministério Público, PROCON etc.); ou por uma tentativa frustrada de negociação informal do caso; ou ainda pela pura desmoralização do caso, como sendo uma *feijoada*, e que não deve ser registrado.

O *bico* de casos também depende do modo como a pessoa adentra na delegacia. Assim, há variantes que os policiais consideram na representação da pessoa que leva um caso à delegacia, como:

- gênero;
- posição social;
- probabilidade de retribuição (material ou simbólica);
- semelhanças que a identifique com o policial (amigo de amigos, vizinhos, torcedores de um mesmo time, se é outro policial etc.);
- estado psicológico (se a pessoa está nervosa, chorando, alcoolizada etc.);
- se está sozinha ou acompanhada (com advogado, com família, com policial etc.);
- a natureza do caso.

Nessa apreciação, os policiais constroem uma determinada representação da pessoa e direcionam o tratamento do seu caso conforme sua própria ética policial, diante daquela representação tida da pessoa. Dependendo dos elementos expostos, o atendimento do caso tem prosseguimento, de maneira formal ou informal, ou meramente não tem continuidade em qualquer esfera de administração.

A terceira possibilidade de desdobramento dos casos de *feijoada* nas delegacias se dá no seu reconhecimento como um caso de polícia, sendo registrado formalmente. Como vimos, o caso de polícia traz elementos, na percepção do policial, que indicam tratar-se de uma situação explicitamente de ação policial, com atividades de investigação, prisões e registro de ocorrência. Porém, para isso ocorrer em casos de *feijoada*, há certas especificidades que precisam ser atendidas, como a representação da pessoa envolvida no caso como sendo próxima ou igual ao policial (um amigo, outro policial etc.) e que quer ou precisa registrar formalmente aquela ocorrência; ou na insistência das pessoas que necessitam desse documento para iniciar alguma ação judicial ou para outros fins, como acionarem seguro de carro, justificarem ausência no trabalho etc.; ou por *status* pessoal do envolvido (um advogado, um juiz etc.); ou ainda por uma troca, material ou simbólica, mas que agora é estabelecida para se registrar formalmente um caso de *feijoada* (e não para administrar o caso informalmente).

Há certo contraste de percepção sobre o que é a atividade policial. Quando as pessoas entram em conflitos que não conseguem administrar entre si, buscam o socorro policial, independente da situação, podendo ser um desentendimento entre vizinhos, uma confusão entre mãe e filha, um xingamento entre marido e mulher, assédios trabalhistas, etc. Segundo a pesquisadora, do ponto de vista das pessoas, quando os casos são acolhidos satisfatoriamente, ocorre uma demonstração de sentimentos que denotam o exercício de um direito de cidadania. Da mesma forma, quando o caso é *bicado* sem que o envolvido compreenda o motivo da desmoralização do seu conflito, a pessoa envolvida no caso se sente com sua cidadania diminuída por essa ética policial. No Brasil, a dificuldade em consagrar os direitos individuais é parcialmente contrabalançada pelo valor conferido à manifestação de estima à pessoa do interlocutor. O não reconhecimento dos conflitos apresentados nas delegacias é visto pelas pessoas como ausência de cidadania. Já na percepção policial, eles afirmam não possuírem tempo suficiente para realizar suas investigações, já que a maior parte das suas atividades envolve

atendimento ao público. Segundo os próprios policiais, na pesquisa, casos qualificados como *feijoada* totalizam 90% do seu trabalho numa delegacia distrital, sendo uma atividade considerada como uma perda de tempo, e que não tem *status* de caso de polícia, e por isso não devem ser administrados. Na representação policial, no geral, não é função deles administrar conflitos de menor potencial ofensivo, considerados como *feijoada*.

Atividade 2

Atende aos objetivos 1 e 2

Em notícias, da mesma data de 09/03/2011, no website do *Jornal do Brasil* e do *UOL*, no período do carnaval de 2011, no Rio de Janeiro, foi apontado que, dependendo de onde o folião fosse flagrado urinando, as consequências poderiam ser diferentes nas delegacias de polícia. A interpretação para essa situação teve diversas interpretações, sendo considerada como atípica (não é crime), ou como crime de ato obsceno, ou como contravenção penal de importunação ofensiva ao pudor.

Notícia 1: Duas medidas

Interpretações da polícia fazem com que mijões levem só advertência em Ipanema ou até prisão no Catete

Dependendo de onde o folião for flagrado urinando, as consequências podem ser diferentes. A polícia do Rio está interpretando de maneiras distintas o artigo 233 do Código Penal, que trata de ato obsceno, delito que levou mais de 700 pessoas para delegacias da cidade neste Carnaval.

Para o delegado adjunto da 14ª DP (Leblon), Vilson de Almeida Silva, quem urina nas ruas durante a passagem de um bloco, desde que o faça com “alguns cuidados”, não comete nenhum crime. De acordo com ele, para o transgressor ser enquadrado, é preciso que haja intenção de atentar contra o pudor público.

– Temos que levar em conta que os banheiros estão sobrecarregados, e trata-se de uma necessidade fisiológica do ser humano – afirma Vilson, cuja delegacia é responsável pelos bairros de Ipanema e Leblon. – Se, quando o cara urina, ele o faz virado para a parede, escondido, o delito de ato obsceno não é tipificado. Nesses casos, é feito um registro de fato atípico.

Já segundo o delegado adjunto da 9ª DP (Catete), Fernando Veloso, o rigor do Choque de Ordem no Carnaval é perfeitamente justificável. A delegacia, que é responsável por Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória e Laranjeiras, recebeu 10 pessoas flagradas fazendo xixi durante o bloco Volta Alice.

– O cara tem que ser autuado mesmo, não respeita a si próprio nem as pessoas – ressalta o delegado. – Esse negócio de dizer que não tem banheiro público é desculpa de quem não quer ficar na fila.

Ainda de acordo com Fernando, a maioria não sabe que fica com a ficha suja após a detenção.

– O mijão é autuado, e o registro de ocorrência fica no histórico dele. Ele fica marcado.

Quem já foi flagrado urinando em público descarrega sua revolta nas redes sociais, onde o debate sobre a interpretação do artigo 233 do Código Penal se divide em duas correntes bem opostas:

– Tanta gente roubando e matando enquanto eu fui preso no Carnaval por fazer xixi na rua! – protesta Marcos Vinícius Moraes, numa comunidade do Orkut. – Também acho que é proibido fazer isso, mas são poucos banheiros químicos para milhares de pessoas. Além de ficar quatro horas na delegacia e passar no juizado, ainda corro o risco de pagar cesta básica.

Com mais sorte, Edon Nascimento conseguiu escapar da prisão, apesar de ter sido flagrado pelo segurança de uma loja ao lado da qual estava urinando.

– Era jogo de Copa do Mundo, e eu não tinha para onde ir. Achei que a loja estava fechada, mas tomei um susto quando o segurança saiu de lá me ameaçando e dizendo que ia chamar o Choque de Ordem – conta o internauta. – Fiquei com tanto medo que nem me mexi, mas ele disse que ficaria tudo certo se eu lavasse o que fiz. Lavei, morrendo de vergonha, mas, pelo menos, não fui preso. [...] (MENEZES; LOURENÇO, 2011)

No Rio, 275 foliões são presos por urinar na rua no Carnaval

A operação Choque de Ordem prendeu, desde sexta-feira (4) de Carnaval, 275 pessoas flagradas urinando nas ruas do Rio de Janeiro, segundo boletins divulgados pela Seop (Secretaria Especial da Ordem Pública) da cidade.

Apenas nesta terça-feira (8), 30 “mijões” foram detidos no bloco das Carmelitas, em Santa Teresa, que reuniu cerca de dez mil foliões no Largo dos Guimarães, segundo estimativa da Polícia Militar. Outros 32 foliões foram presos na Banda de Ipanema no início da noite. Na segunda-feira (7), no bloco Afroreagge, 44 foliões foram flagrados urinando. [...]

Ato obsceno

Segundo o inspetor Nunes, da 14ª DP, no Leblon, os detidos flagrados urinando nas ruas são levados à delegacia mais próxima, são registrados e depois liberados.

Os detidos respondem em liberdade, mas terão que comparecer no Juizado Especial Criminal (Jecrim). Segundo o UOL Notícias apurou, urinar nas ruas não é crime, mas a prática pode ser enquadrada como ato obsceno (artigo 233), do Código Penal, com pena que pode variar de três meses a um ano de detenção.

A justiça ainda analisará se o ato foi feito num contexto de ato violento ao pudor (despir-se, mostrando órgão genital) ou num ato obsceno (mostrar órgão genital a uma determinada pessoa em vias públicas). [...] (ORTIZ, 2011).

Considerando os casos apresentados, analise como o conceito de ética policial orienta sua prática de trabalho. Você classificaria esses casos como *feijoada*? Como essa noção de ética está relacionada às formas de administração de conflitos pela polícia?

Resposta comentada

A administração de conflitos no âmbito policial é construída a partir de ambiguidades. Os crimes não têm um caráter imutável nem puramente legal, dependendo assim da valoração policial perante os casos, determinando se estes são casos de *feijoada* ou casos de polícia, e posteriormente como devem ser administrados, a partir de uma lógica de trocas materiais ou simbólicas.

Um mesmo fato social pode ser traduzido e interpretado de diferentes formas pelo policial para uma categoria jurídica, para um tipo de crime previsto em lei, ou pode até mesmo não ser considerado crime. Os valo-

res, a ética policial orienta como se dá essa passagem de um fato social para jurídico, onde o policial atua para além dos limites legais, onde ele define o que é legal ou ilegal, e como se dá essa (i)legalidade.

Delegacia Legal e Delegacia de Atendimento à Mulher: Programas de Reforma da Polícia e as Infrações de Menor Potencial Ofensivo

Delegacia Legal

Em 1999, foram implantadas reformas na Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro, com o título de *Programa Delegacia Legal* (PDL). Tal programa foi delineado por uma reforma da infraestrutura física pelo banimento da carceragem, por adotar um novo e aprimorado aparato tecnológico, além de uma reorganização dos procedimentos de trabalhos policiais nos quais as atividades da Polícia Civil seriam submetidas a uma reconfiguração de gestão orientada no controle por **accountability**, que é uma forma de monitoramento disciplinar de ações, por meio de acompanhamento, avaliação e responsabilização das práticas policiais a respeito de seus resultados. O objetivo dessa reforma foi modernizar a Polícia Civil, através da informatização e da reestruturação física das edificações das delegacias, além da propagação de uma percepção da atividade policial como um serviço proporcionado à sociedade, pautado pelas diretrizes dos direitos humanos.

Informatizar ganhou significados e finalidades para além de uma inovação tecnológica, constituindo também o rompimento de monopólios de acesso à informação, visando conferir ao trabalho policial uma transparência até então inexistente. Os registros e todos os procedimentos são lançados diretamente no computador, por meio de um formulário modelo. Os procedimentos são armazenados e disponibilizados para todas as delegacias legais em uma rede. O registro de ocorrência informatizado visou a criar uma conexão transparente entre o fato, o policial que o registrou e os resultados de seu trabalho. A finalidade dessa interligação é de otimizar o tempo das investigações, ao dispensar os morosos ritos procedimentais e cartorários, e controlar a atividade policial sobre aquele caso, identificando diretamente o policial que o registrou e o investigou. Além disso, a partir da informatização e do uso dos formulários e das

Accountability

Conforme apontado na Aula 10, esta é uma palavra sem tradução para o português, que expressa a ideia de obrigação dos agentes públicos em prestar contas sobre suas atividades, responsabilizando-se por seus resultados.

classificações padronizadas de tipos de crimes – sem a possibilidade de preenchê-los de forma livre – que são municiaadas pelo próprio sistema, buscou-se introduzir nomenclaturas e procedimentos policiais de forma padronizada. É uma imposição de novas formas e categorias ao trabalho policial. Em suma, a informatização reduziria a burocracia, agilizaria os registros de ocorrência e proporcionaria um controle administrativo sobre a falta de eficiência, vigiando também as atividades policiais.

A socióloga e pesquisadora Vivian Ferreira Paes realizou pesquisa em delegacias legais e convencionais da capital e do interior do estado do Rio de Janeiro, no período de 2001 a 2005, e analisou a maneira como os policiais interpretavam as novas normas estabelecidas pela reforma do Programa Delegacia Legal, apreciando a maneira como os policiais apreendiam e utilizavam os registros de ocorrência nesse novo contexto.

Segundo a pesquisadora, apesar de o Programa Delegacia Legal ter buscado responsabilizar por *accountability* os policiais, visando normalizar os indivíduos dessa instituição, há o problema de essa forma de controle fundamentar-se em uma racionalidade burocrática que apresenta uma significação destoante do controle social desempenhado pelas instituições jurídicas brasileiras, que possuem características de uma tradição inquisitorial abalizada no sigilo, na suspeição e na culpabilização *a priori* de indivíduos, em que a sociedade está sempre sob uma suspeição, e isso afeta a polícia judiciária. Assim, o registro de ocorrência é tido pelos policiais como algo que só pode ser usado contra alguém, consistindo em uma ferramenta do Estado contra todos, tendo mais características de uma ameaça do que de um direito. Nessa lógica, a polícia só lida com crimes, com aquilo que pode ser criminalizável, e não com conflitos, ou seja, administrar conflitos, para os policiais, só seria possível na informalidade, onde o registro de ocorrência pode ser a base de uma moeda de troca.

Contrastando algumas práticas policiais perante o programa de reforma, a socióloga observou questões importantes no preenchimento do registro de ocorrência. Mesmo que o policial não pudesse preencher livremente a categoria de crime no registro de ocorrência informatizado, é o policial quem classifica o fato. Dessa forma, o valor subjetivo do policial para classificar o caso continua presente, uma vez que é ele quem buscará no sistema uma categoria que seja considerada mais apropriada para enquadrar a tal ocorrência. Um segundo problema se dá com o preenchimento da descrição dos fatos. Aquilo que o policial descrevia não era resultado de uma investigação, mas um registro literal que eximia de responsabilidade qualquer interpretação equivocada que o policial possa ter feito do caso.

Além desses problemas, o policial, quando julgava um caso como *feijoadado*, simplesmente não preenchia o registro de ocorrência, *bicando* o caso sem que ele fosse identificado pelo sistema informatizado. A seleção das ocorrências que seriam atendidas continuava, mesmo que de forma menos intensa, e os policiais geralmente negavam a formalização do registro, afirmando que tal caso não se tratava de um crime, ou negociavam informalmente a resolução daquele conflito ou negociavam a formalização daquele registro com os envolvidos no conflito.

A pesquisadora também aponta algumas práticas policiais na delegacia legal:

- a) a seleção de registros de ocorrência, e de outros procedimentos policiais, no programa de computador Word – um editor de texto –, para que ninguém além do próprio policial que registrou aquele caso tivesse acesso àquele registro, não incluindo certos procedimentos no sistema das delegacias, certificando-se de um sigilo das investigações, o seu sigilo.
- b) construção de uma base de dados privada, seja por meio digital extraoficial, como arquivos do Word, seja em material impresso, guardado em algum armário. Essas práticas fazem com que o trabalho investigativo do policial seja apropriado por ele de maneira particularizada.

Aqui há o paradoxo de, apesar de a transparência ser uma das finalidades do Programa Delegacia Legal, o sigilo e a importância conferidos às informações “extraoficiais”, à particularização dos casos seguindo uma ética policial, permanecem como prática nas delegacias. Os policiais atuam de forma que possam sustentar sua autonomia de pronunciar o direito como uma ética corporativa interna e disponível à instituição, sendo uma ética que também visa a preservá-los de instrumentos de controle que, ao mesmo tempo em que visa à eficiência do trabalho policial, também os torna vulneráveis a punições.

Desta forma, a pesquisadora expõe que a seletividade das ocorrências – dos casos de *feijoadado* e dos *casos de polícia* – e a maneira como os policiais compreendem o registro – por meio do *bico* e da administração informal – abrangem uma noção particularizada tanto do nosso próprio sistema de Justiça quanto do papel da polícia no processo de construção de verdade judiciária. Perante o Programa Delegacia Legal, os policiais buscaram novos *jeitinhos* para realizar as mesmas práticas, até que o programa perdesse boa parte de seu significado e finalidade originais. Assim, o Programa Delegacia Legal até exerceu alguma influência sobre as atividades policiais. Contudo, tal influência não é percebida numa

reprodução automática das suas propostas. A reforma se consolidou através de uma atualização das práticas policiais. Hoje, as delegacias legais são as delegacias convencionais informatizadas, com adequações à reforma que são maneiras de negar a reforma, uma vez que o programa não atingiu as práticas que pretendia no que diz respeito à gestão e à recepção de conflitos.



Delegacia Legal



Figura 11.3: Logotipo do Programa Delegacia Legal.

Fonte: http://www.delegacialegal.rj.gov.br/imagens/logo_delegacialegal.jpg

Segundo o próprio *website* da Delegacia Legal do Estado Rio de Janeiro:

O Programa Delegacia Legal foi concebido para modificar radicalmente a forma como a Polícia Civil vem desenvolvendo suas atividades através da transformação de todas as delegacias em Delegacias Legais. É uma verdadeira revolução na vida de uma delegacia e, conseqüentemente, do próprio trabalho policial. As modificações implantadas nas Delegacias Legais envolvem desde a divisão do espaço físico até as rotinas da unidade policial internas (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)

Assim como as Delegacias Legais, a reformulação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) dirigiu-se para um mesmo ponto que serve de embasamento ao Programa Delegacia Legal, com expectativas do movimento feminista de que, ao ser inserida nesse tipo de programa, a DEAM robusteceria as pressuposições conceituais de sua criação, no governo Brizola, em 1986, com reflexos nas práticas policiais de atendimento.

A pesquisadora e historiadora Lana Lage da Gama Lima realizou pesquisa, de 2005 a 2009, em duas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e duas Delegacias Legais, localizadas no estado do Rio de Janeiro, analisando o atendimento prestado às mulheres vítimas de alguma forma de violência, e dispõe ter encontrado distintas representações pelos policiais sobre esse tipo de conflito.

A pesquisadora afirma que, no geral, há a desqualificação dessa natureza de conflitos, sendo considerados como problemas da vida privada, de âmbito doméstico, e que lá devem permanecer. Além disso, o atendimento a esses casos é considerado pelos policiais, em sua maioria, como um trabalho banal, sem *status* de uma de atividade policial, com aspectos mais de atividade de assistencialismo do que policial, ou seja, não é um caso de polícia, mas uma *feijoada*. E isso ocorre não apenas nas delegacias distritais, como também nas delegacias especializadas, que são orientadas pela necessidade de uma percepção policial que administre formalmente esses casos. Apesar disso, segundo a pesquisadora, nas delegacias não há percepção de que as mulheres possuam direitos; se violados, constitui-se crime, mesmo que o delito tenha acontecido em ambiente doméstico.

A historiadora também analisa dois contextos específicos que afetaram as práticas policiais nas DEAMs. Sua pesquisa de campo abrangeu um período de vigência da Lei 9.099, de 1995, que estabeleceu os Juizados Especiais Criminais (JECrims), e depois da vigência da Lei 11.340, de 2006, conhecida como *Lei Maria da Penha*, que transferiu a competência de recepção dos casos de violência à mulher dos JECrims para os Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.



A Lei 11.340/06, conhecida como *Lei Maria da Penha*, ganhou este nome em homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, que, por anos, sofreu agressões do marido. Em 1983, ela sofreu a primeira tentativa de assassinato, quando levou um tiro nas costas enquanto dormia. Desta primeira tentativa, Maria da Penha saiu paraplégica. A segunda tentativa de homicídio aconteceu meses depois, quando o marido a empurrou da cadeira de rodas e tentou eletrocutá-la no chuveiro. Maria da Penha lutou por 20 anos para ver seu agressor preso (OBSERVE, 2015).



Figura 11.4

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Maria_da_Penha#mediaviewer/File:MariaDaPenha.jpg

No primeiro contexto, a criação dos juizados visou à recepção pelo Judiciário de casos de menor potencial ofensivo. Com isso, foram dados visibilidade e reconhecimento judicial a esses conflitos, que eram frequentemente *bicados* ou administrados informalmente nas delegacias de polícia, por serem considerados casos de *feijoada*, incluindo os casos

de violência contra a mulher. Nesse contexto, a atuação policial nesses tipos de caso era mínima, sem inquérito policial, gerando um paradoxo:

- por um lado, foram dadas visibilidade e ênfase judicial a esses casos, as penalidades judiciais aplicadas contra os agressores eram tidas como muito brandas pelas vítimas, sem medidas protetivas eficazes, estimulando também o *bico* policial para esses casos;
- por outro lado, os policiais afirmavam que, antes da Lei 9.099/95, conseguiam filtrar os casos mais leves dos mais graves, seguindo sua própria ética, em que os casos considerados graves eram registrados e instaurados inquéritos policiais, engendrando toda uma atividade policial que podia intimidar os agressores.

Nesses casos, tidos como graves pela polícia, as vítimas relatavam que consideravam mais eficaz a intervenção da polícia do que a da Justiça.

No segundo contexto, a Lei Maria da Penha trouxe mudanças não apenas de competência judicial para receber esses tipos de ocorrência, mas também tornou as penalidades contra agressores mais severas, podendo resultar na prisão do agressor. Essa mudança também interferiu nas decisões das mulheres e na alegação dos policiais contra o registro. Se, na vigência da Lei nº 9.099/95, a baixa gravidade da pena era argumento para não registrar o caso, no contexto da Lei nº 11.340/06, é exatamente a maior gravidade da pena que é citada para desestimular o registro do caso, uma vez que envolve relações afetivas, familiares, e até de dependência econômica entre vítima e agressor. Na época da pesquisa, as vítimas eram atendidas no balcão por técnicos de atendimento social e estagiários de cursos, geralmente, de Psicologia ou Serviço Social, que apontavam para um discurso geral dos inspetores de polícia de que esses casos não eram trabalho de polícia e deveriam ser conduzidos para o Núcleo Integrado de Atendimento à Mulher (Niam).

Comparando as representações e práticas policiais nas delegacias, a pesquisadora percebeu certas diferenças entre as especializadas e as distritais, em que, nessas últimas, os conflitos familiares e de gênero convergem com outros avaliados como casos de polícia, resultando em uma maior desqualificação desses casos. Nas delegacias especializadas, os policiais possuem um melhor conhecimento dos procedimentos definidos na Lei Maria da Penha, buscando aplicá-los. Porém, mesmo que em menor escala, a desqualificação das denunciantes e dos casos de violência contra a mulher ainda continua, sendo delineada por diferentes representações que os policiais possuem sobre a natureza desses conflitos.

tos, ainda que isso não ocorra publicamente, da maneira como acontece nas delegacias distritais.



Figura 11.5: Cartaz da campanha permanente do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro sobre a violência doméstica e familiar.

Fonte: <http://www.mprj.mp.br/documents/112957/1458116/Cartaz.pdf>

Atividade 3

Atende ao objetivo 3

Aponte as finalidades e propostas do Programa Delegacia Legal, inclusive no âmbito das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, e como isso afetou as práticas policiais, especificamente em relação à recepção dos casos de *feijoada* nas delegacias.

Resposta comentada

O Programa Delegacia Legal trouxe uma proposta para além de uma reforma das estruturas físicas das delegacias, visando também reformar as práticas policiais, buscando reconfigurar uma gestão, orientada no controle por *accountability*, que é uma forma de monitoramento disciplinar de ações através de acompanhamento, avaliação e responsabilização das práticas policiais pelos seus resultados, e visando conferir ao trabalho policial uma transparência até então inexistente. A reformulação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) conduziu-se no mesmo sentido que serve de alicerce ao Programa Delegacia Legal, porém focando na responsabilização de práticas policiais perante conflitos que envolvem mulheres vítimas de alguma forma de violência.

Porém, ao tentar padronizar as práticas policiais, a reforma da Delegacia Legal esbarrou no problema de essa forma de controle basear-se numa racionalidade burocrática que possui significação desarmônica com o controle social exercido pelas instituições jurídicas e policiais brasileiras que se caracterizam pela tradição inquisitorial regida pelo sigilo, na suspeição, na culpabilização de indivíduos, e pela informalidade para administrar casos de *feijoadá*. Diante do Programa Delegacia Legal, a ética policial se desenvolveu em novos *jeitinhos* para realizar as mesmas práticas, até que o programa perdesse grande parte de suas finalidades originais.

A Justiça e os casos de menor potencial ofensivo: os Juizados Especiais Criminais

A descrição e o funcionamento dos Juizados Especiais Criminais (JECrims) já foram abordados em outras aulas do curso, e relembremos alguns tópicos importantes sobre suas características. Os JECrims compõem parte do Judiciário brasileiro, sendo responsáveis pelo jul-

gamento e pela execução penal das infrações de menor potencial ofensivo – delitos cujas penas máximas não ultrapassem dois anos, e sem reincidência, ou seja, o mesmo delito, num mesmo contexto, só pode ser cometido uma única vez pela mesma pessoa – tendo por diferencial frente aos procedimentos da Justiça Criminal Comum a sua ênfase de orientação pelos critérios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade. Há uma estreita ligação e interdependência entre esses critérios.

Foi a partir desses diferenciais que a criação dos juizados especiais, pela Lei nº 9.099, de 1995, foi concedida como um progresso democrático no Brasil, no que tange à ampliação do acesso à Justiça, consolidando-se no discurso jurídico como uma Justiça descomplicada e consensual, por possibilitar acordos entre supostas vítimas e supostos autores do crime, prestigiando a reparação de danos entre esses atores por meio do diálogo. A gratuidade e a faculdade da presença de advogado particular são outras duas características marcantes dos juizados.



Os dados constantes do relatório *Justiça em Números* são a principal fonte estatística que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) utiliza para sua atuação nacional. Dados desse relatório apontam que, em 2002, foram computados 3.538.072 casos novos nos juizados estaduais em um universo de 14.143.426 processos judiciais novos. Já em 2012, foram computados 4.244.564 novos casos nos juizados estaduais em um universo de 20.040.039 processos judiciais novos.

Para mais informações, consulte: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/pj-justica-em-numeros/>.

Em pesquisa feita pelo sociólogo Luiz Werneck Vianna sobre os Juizados Especiais Criminais, de 1995 a 1998, em cinco regiões urbanas do

estado do Rio de Janeiro, foi constatado que os JECrim's eram recepcionados pelos desdobramentos da violência cotidiana. Aqui já se averiguava a predominância da lesão corporal leve como líder quantitativo dos tipos de conflitos que chegavam aos JECrim's, correspondendo a 28,1% dos seus casos observados. Em uma das regiões pesquisadas na Baixada Fluminense, esse tipo de conflito correspondia a 46% dos casos pesquisados. Marcelo Burgos Tadeu Baumann, ao realizar pesquisa quantitativa sobre os Juizados Especiais Criminais na região metropolitana do Rio de Janeiro em 2000, também verificou que a liderança dos tipos de conflitos que chegavam aos JECrim's era de casos de lesão corporal leve e de ameaça, correspondendo a 48,6% e 36,1% dos conflitos, respectivamente.

O pesquisador e sociólogo Michel Lobo Toledo Lima realizou pesquisa de campo de orientação etnográfica em um Juizado Especial Criminal na Baixada Fluminense, em 2013, e constatou, entre outras análises, que os crimes de lesão corporal leve e de ameaça computavam a liderança dos conflitos observados, correspondendo a 41,9% e 31,3%, respectivamente, dos casos. Também quantificou os tipos de relação entre as partes nos conflitos que chegavam ao JECrim pesquisado, disposto no gráfico a seguir.

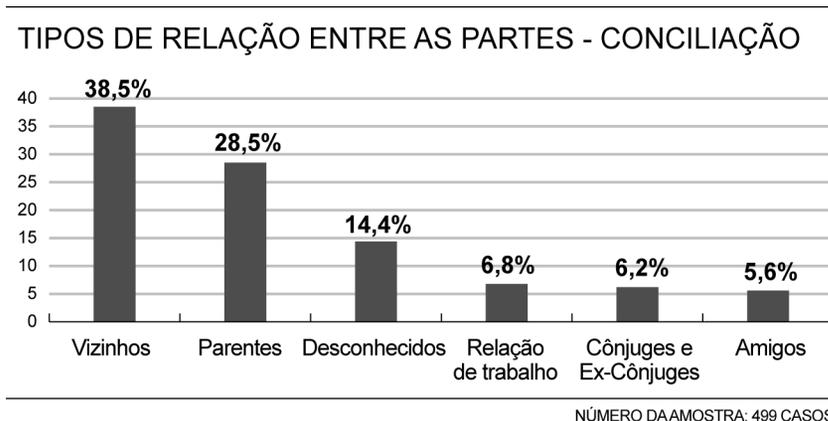


Figura 11.6

Fonte: Lima (2014).

Os dados desses pesquisadores revelam que são os conflitos do cotidiano, compostos por dramas pessoais, que chegam ao juizado, ou seja, são formados por casos classificados pelos policiais como *feijoadas*.

A facilidade de acesso ao judiciário implicou uma busca maior do reconhecimento de pessoas envolvidas em conflitos do cotidiano

por seus direitos garantidos por lei, possibilitando que o reconhecimento de direitos adentre o domínio interno das relações elementares habituais. O indivíduo pode buscar ser protegido de uma ameaça, de uma violência física ou psíquica, por meio não somente das experiências sentimentais, mas também da proteção jurídica contra as lesões e outras formas de prejuízos que podem estar associadas a elas, mesmo que de modo causal (HONNETH, 2003).

Assim, o Juizado Especial Criminal trouxe consigo três inovações conceituais no contexto funcional da Justiça brasileira:

- facilitou o acesso à Justiça no que se refere à propositura das ações judiciais;
- afastou parte das atividades policiais do Judiciário, ao dispensar o inquérito policial e suas investigações;
- abriu espaço para o diálogo entre as pessoas em conflito, dispensando a figura do juiz que decide os casos, graças à presença de conciliadores que tentam atuar, em um primeiro momento, na administração desses conflitos.

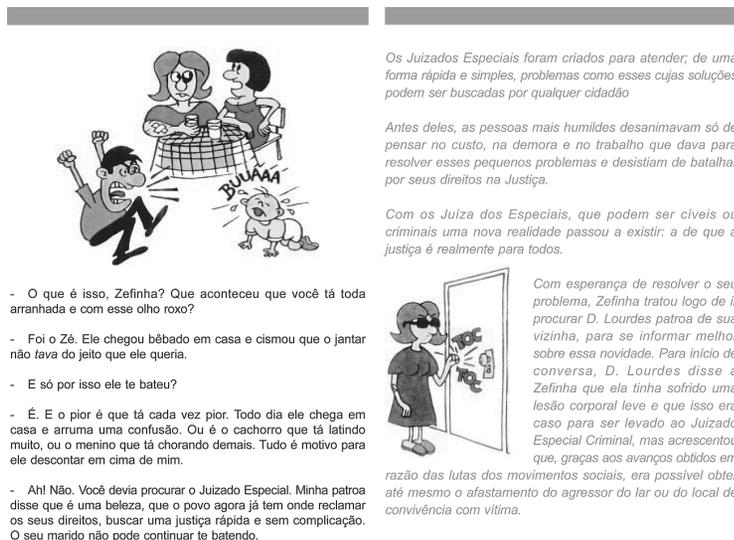


Figura 11.7: Cartilha dos Juizados Especiais Criminais do Rio de Janeiro, páginas 3 e 4.

Fonte: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/1607514/cartilha-juiz-esp-criminais.pdf>

A inovação dos Juizados Especiais Criminais ocorre no seu início procedimental. A vítima precisa apenas comparecer a uma delegacia de polícia

para registrar a ocorrência de um crime contra ela. A autoridade policial ouve e registra os fatos e os enquadra dentro de uma classificação de crime, a partir de sua interpretação pessoal, traduzindo um fato social em um fato jurídico. Se esse tipo de crime se enquadrar como de menor potencial ofensivo, a autoridade policial lavrará o termo circunstanciado, um documento escrito de comparecimento da suposta vítima e do suposto autor do fato criminoso a um Juizado Especial Criminal definido, com data e hora certa.



A *transação penal* é uma proposta do promotor de justiça, dentro das possibilidades legais, ao suposto autor do fato delituoso. É oferecido o cumprimento de uma pena alternativa, isto é, que não seja a prisão, tal como o pagamento (doação) de cesta(s) básica(s) ou a prestação de serviços à comunidade, que são as duas penas mais comumente aplicadas nos juizados. Ao suposto autor do crime, cabe o direito de negar a proposta.

ETAPAS DE ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS NO JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL

ETAPAS	CASOS
1ª Etapa: conciliação (administrada por um conciliador)	<ul style="list-style-type: none"> ● Casos em que suposta vítima pode acionar o juizado por vontade própria.
2ª Etapa: audiência com o Ministério Público (administrada por um promotor público)	<ul style="list-style-type: none"> ● Quando não houver acordo entre as partes conflitantes na 1ª etapa. ● Casos em que o Ministério Público deve promover uma ação penal ao tomar conhecimento de um crime, livre da vontade da suposta vítima, têm início nessa etapa.
2ª Etapa: audiência de instrução e julgamento (administrada por um juiz)	<ul style="list-style-type: none"> ● Quando não houver acordo nem aceitação de proposta de transação penal na etapa anterior, em todos os casos

Figura 11.8: Etapas de administração de conflitos no JECrim.

Fonte: Lima (2014).

Muitos pesquisadores, como Roberto Kant de Lima, Maria Stella Amorim, Vera Ribeiro de Almeida, Luis Roberto Cardoso de Oliveira, entre outros, apontam para as contradições entre as propostas do juízo perante as práticas de seus operadores e a lógica de funcionamento do nosso sistema de Justiça Criminal. São dessas contradições e seus decorrentes problemas que trataremos agora.

Sobre a tradução de um fato social para um fato jurídico no termo circunstanciado, marcada pela passagem de um conflito para um crime, no âmbito judicial, o antropólogo Luis Roberto Cardoso destaca que esse processo provoca a redução moral da demanda a termo, em uma categoria jurídica genérica, operacional. Então, por exemplo, uma briga de casal com agressões, que carrega consigo um histórico de relação pessoal e íntima, emergidos numa ambiguidade de cumplicidades e mágoas, não se resume a um evento isolado, a uma situação específica, mas é reduzida à “lesão corporal leve”, uma situação jurídica específica e isolada, e a sua administração se dá, estritamente, através daquilo que a lei prevê para essa categoria jurídica, negligenciando a dimensão moral, que no geral é muito intensa, desses conflitos dos quais o dano físico representa não só uma agressão, mas um desrespeito que fere a confiança da vítima no mundo e, por consequência, a confiança em si, afetando seu sentimento de auto-segurança (HONNETH, 2003).

Mais um ponto de análise se dá com a prática dos conciliadores, promotores de justiça e juizes. Muitos pesquisadores observaram que a maioria dos acordos gerados nesses juizados eram, na verdade, formas de compelir as pessoas a desistirem de prosseguir com o processo judicial, sendo sinônimo, ou um meio, de arquivamento do referido processo judicial, e não um instrumento para se chegar à consensualidade entre as partes no âmbito institucional, ou seja, acordos em que as partes se sentiriam contempladas em suas demandas pela reparação dos seus direitos violados.

Outra questão importante se dá com a percepção dos operadores dos juizados frente aos casos que lá chegam. Para entender melhor essas percepções, retomaremos a lógica do contraditório, revisada no início desta aula. No geral, entre os operadores dos juizados, há uma visão negativa do processo judicial e dos conflitos sociais, partindo da premissa de que o Judiciário, especificamente o juizado, não está apto a resolver os problemas decorrentes da violência cotidiana. Disso provém

a perspectiva de uma justiça punitiva ancorada no poder, e na obrigação, do Estado em propor uma ação penal. Apesar dos Juizados Especiais Criminais inaugurarem um confronto de paradigmas entre Justiça como instituição punitiva (discurso jurídico antigo) e como instituição de administração de conflitos (discurso jurídico moderno), o Judiciário brasileiro, especificamente a Justiça Criminal, não foi constituído como administrador de conflitos, mas como um arquiteto de punições, uma vez que quem chega à Justiça Criminal tem *a priori* alguma parcela de culpa no fato criminoso a ele atribuído, constituindo-se em verdadeira tradição inquisitorial. Assim, o acordo geralmente é oferecido como uma oportunidade às partes para não se continuar com o processo e, portanto, não sofrer as consequências judiciais dele, ou seja, o acordo no juizado é uma categoria que visa a arquivar processos judiciais, e não administrar conflitos, sendo mais uma ameaça do que uma negociação.

Há também certa lógica de economia processual envolvida na funcionalidade do JECrim. Por se tratar de justiça gratuita, o Juizado Especial Criminal também é visto, pela maioria de seus operadores, como um potencializador de prejuízos aos cofres públicos, administrando conflitos tidos como banais, sem relevância social e que não geram retornos financeiros ao Judiciário. A demanda social do JECrim não é tida, por muitos de seus operadores, como um problema claramente identificado para o agir do Estado, e nem como um perigo para o interesse de todos. A noção de público é uma perspectiva estatal, e não a soma de interesses individuais. Dentro dessa lógica, há uma culpabilização dos atores envolvidos nos conflitos que chegam ao Judiciário, que os devolve à sociedade. O JECrim elimina tais conflitos de seu campo, sem administrá-los, e acaba por “devolvê-los” às partes litigantes, fazendo com que os sujeitos assumam os riscos de suas próprias escolhas e acabem por gerir suas próprias demandas conflituosas, íntimas em seu foro privado. Fazendo uma alusão às categorias já estudadas, os operadores dos juizados acabam, muitas vezes, por *bicar* os casos de *feijoadada* de seu âmbito.

Isso não significa que todos os casos são eliminados do juizado, mas que são selecionados entre os que possuem *status* jurídico ou não, segundo os valores dos operadores desse campo, que eliminam os casos tidos como irrelevantes do campo judicial, arquivando-os. Um forte fator, apontado por pesquisadores, que influencia no não arquivamento do processo judicial e na obtenção dos direitos pretendidos, é a presença de advogado particular pelas partes.

Os operadores do JECrim, no geral, demonstram descontentamento com a democratização de acesso ao Judiciário. Os casos que lá chegam – em sua maioria, conflitos do cotidiano que envolvem familiares e vizinhos – são considerados um problema, casos sem “*status* jurídicos”, irrelevantes, que amarram o Judiciário com mais processos, e entendem que ainda potencializam o poder denunciante das vítimas, “criminalizando” dramas pessoais. Em suma, o Judiciário é visto, pela maioria dos seus operadores, como não sendo o lugar ideal para administrar esses conflitos. Entrar na Justiça não significa, necessariamente, exercer direitos.

Assim, é possível perceber determinadas percepções policiais diante de infrações de menor potencial ofensivo que são reproduzidas, em certa medida, pelos operadores do Juizado Especial Criminal.

Uma última consideração sobre a categoria *acordo* se dá quando os casos chegam até a audiência de instrução e julgamento com o juiz. Nessa etapa, há uma lógica de se sentenciar acordos, marcada por interpretações individuais dos juízes, pelo exercício do seu livre convencimento para resolver os casos. Ao dispor que “o juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum”, o artigo 6º da Lei 9.099/95 acabou por considerar a motivação da decisão como uma forma de garantir o direito das partes e do interesse social. Porém, a jurisdição, no Brasil, tem no processo judicial um instrumento de construção de verdade jurídica, pois é nele que o julgador vai tomar conhecimento do conflito levado a juízo, formar o seu convencimento sobre a questão e formular a norma jurídica particular e concreta disciplinadora do litígio. O processo judicial trata, essencialmente, não do que aconteceu, do ponto de vista das pessoas envolvidas, mas do que aconteceu sob o ponto de vista do juiz. As moralidades, as percepções de mundo do juiz guiam as suas interpretações da lei para resolver os casos, de forma particularizada, em detrimento da percepção e da vontade das partes no conflito.

Conclusão

As práticas policiais e judiciais são delineadas não apenas por previsões legais, mas orientadas por valores e moralidades dos policiais e dos operadores dos Juizados Especiais Criminais. Por consequência, as formas de recepcionar e administrar conflitos do cotidiano – os casos de *feijoadas*, os quais incluem as infrações de menor potencial ofensivo – no âmbito de atuação desses profissionais são arquitetadas por ações

e decisões que não são nem únicas, nem padronizadas, nem inflexíveis, mas orientadas por moralidades contextuais, resultado, por um lado, de interações momentâneas entre esses operadores, as leis, os tipos de conflitos e as pessoas submergidas neles; e, por outro lado, também refletem concepções hierárquicas da sociedade brasileira.

Atividade final

Atende ao objetivo 4

Uma notícia de 3 de agosto de 2011, no *website Fato Notório*, dispõe que o Juizado Especial Criminal de Nova Iguaçu, no estado do Rio de Janeiro, propôs a doação de sangue como transação penal aos autores de crimes de menor potencial ofensivo, durante a realização de um de seus mutirões. Conforme informações do TJ/RJ, foram realizadas 300 audiências por 14 conciliadores e um magistrado durante o dia do mutirão, sendo alcançados 90% de acordos nas ações. Quatro pessoas aceitaram a nova proposta e terão os processos judiciais arquivados mediante a doação de sangue. O objetivo do mutirão foi ampliar as conciliações obtidas por renúncia e perdão das vítimas.

Leia a notícia na íntegra em: <http://www.fatonotorio.com.br/noticias/juizado-criminal-de-nova-iguacu-propoe-doacao-de-sangue-como-transacao/3486/>.

Considerando o caso anterior, aponte e discorra sobre as contradições entre as propostas dos Juizados Especiais Criminais e as práticas dos seus operadores, considerando também a ambiguidade no uso da categoria *acordo* nesses juizados, e como isso influencia na sua forma de administrar as infrações de menor potencial ofensivo.

Resposta comentada

Um paradoxo se dá quando verificamos que, por um lado, o campo jurídico universaliza identidades singulares (dos envolvidos num conflito) ao equalizar conflitos tidos como “iguais” em uma categoria jurídica, operacional, um crime, gerando a redução moral da demanda a termo; por outro lado, o campo jurídico individualiza leis universalizantes. O processo judicial trata não do que aconteceu do ponto de vista das pessoas envolvidas, mas do que ocorreu sob o ponto de vista do operador do juizado; suas moralidades guiam as suas interpretações da lei para resolver os casos, de forma particularizada, em detrimento da percepção e da vontade das partes no conflito.

Outro paradoxo é identificado ao considerarmos que no nosso sistema de Justiça Criminal, o processo penal é uma prerrogativa obrigatória do Estado, com o fim de punir transgressões às normas preestabelecidas em lei, onde os acusados de algum crime devem comprovar sua inocência, isto é, o ônus de comprovação de “não culpabilidade” é do acusado, e não do Estado. Assim, o funcionamento de nossas instituições judiciais se dá pela lógica do contraditório, em que o acusado deve contradizer as acusações do Estado como forma de defesa. O dissenso, o antagonismo de teses, é a lógica de defesa. Portanto, é possível constatar que a proposta de consensualidade como forma de administração de conflitos no Juizado Especial Criminal é estranha e contrária à lógica do contraditório em nosso próprio sistema, gerando tensões de paradigmas.

Por fim, apesar da proposta de democratizar o acesso à Justiça, os casos que chegam ao Juizado Especial Criminal, em sua maioria, conflitos do cotidiano que envolvem familiares e vizinhos, são, em boa parte, considerados pelos seus operadores como casos irrelevantes que enxovalham o Judiciário com mais processos, em que o acordo, por muitas vezes, é

sinônimo, ou um meio, de arquivamento do processo judicial e desafogamento do Judiciário, e não um instrumento para se chegar à consensualidade entre as partes.

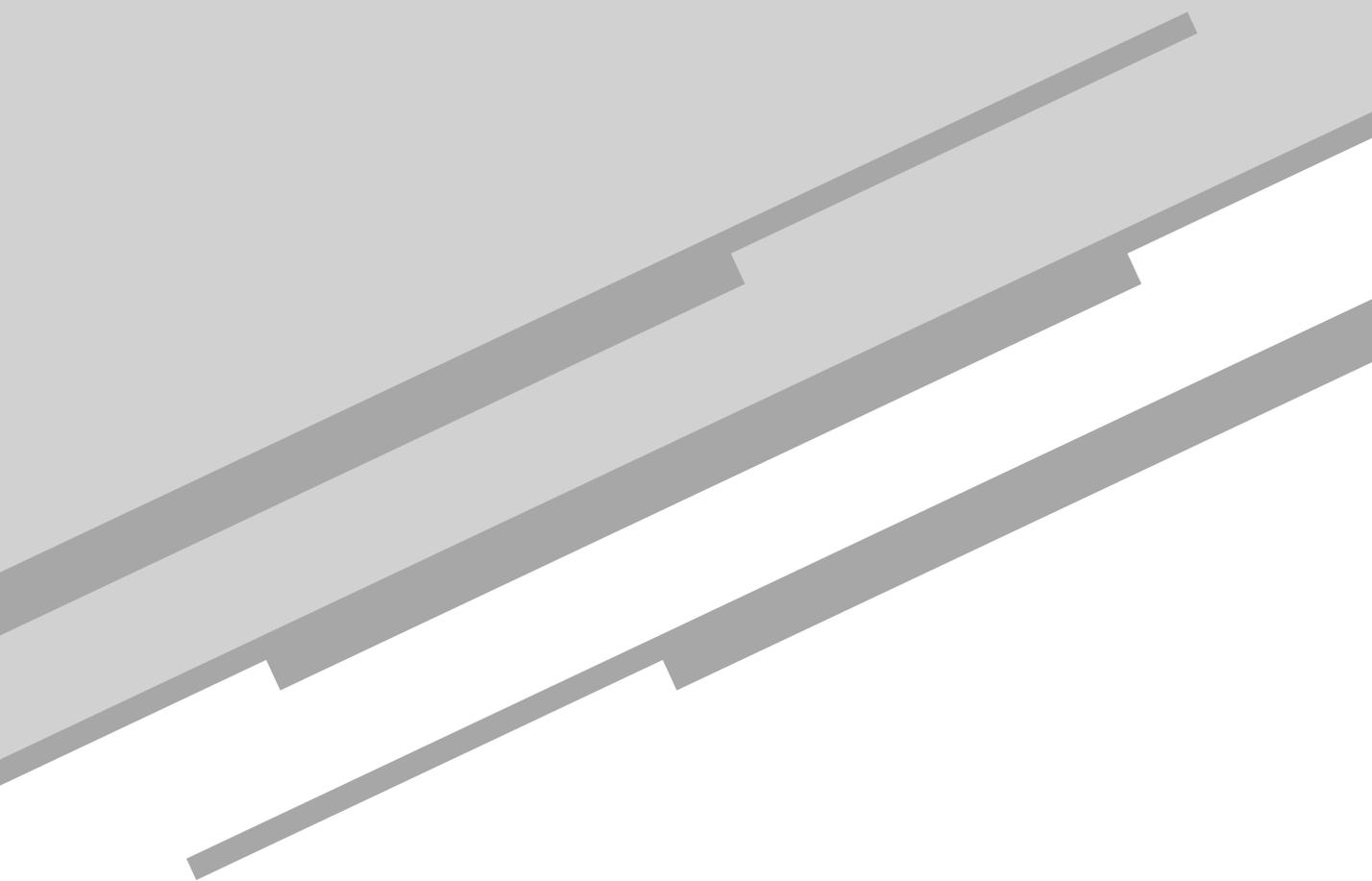
Resumo

Nesta aula, procuramos evidenciar que as práticas policiais são formadas e delineadas para além das previsões legais sobre suas funções, destacando o papel da ética policial, que emprega valores hierarquizantes presentes na sociedade brasileira, como orientadora das práticas policiais. Assim, a percepção do que são conflitos e crimes e como administrá-los e, ainda, quais conflitos e crimes devem ser administrados, também sofrem influência da ética policial. Sobre a ética, valores são atribuídos aos casos que chegam às delegacias, delimitando os *casos de feijoadada*, que englobam as infrações de menor potencial ofensivo, e *casos de polícia*, não sendo uma percepção fechada, objetiva, mas que pode variar conforme as moralidades de cada policial. Parte dessa percepção é identificada no agir e no ponto de vista de boa parte dos operadores do Juizado Especial Criminal, que selecionam, segundo seus valores, os casos que possuem *status* jurídico ou não, eliminando do seu campo os casos tidos como irrelevantes.

Leitura recomendada

SILVA, Jorge da. *Autoridades policiais, inquérito policial e a Lei nº 9.099/95, 2008. (Termo Circunstanciado)*. Disponível em: <http://www.jorgedasilva.com.br/artigo/43>.

Referências



Aula 1

COMMON Law e Civil Law. In: *Direito é legal*. 2008. Disponível em: <http://direitoelegal.com/2008/02/28/common_lae_e_civil_law/>. Acesso em: 10 set. 2015.

LIMA, Roberto Kant de. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MATOS, Luís Salgado de. *Estado de ordens*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

SILVA, Geélison F.; BEATO, Cláudio. Confiança na polícia em Minas Gerais: o efeito da percepção de eficiência e do contato individual. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 118-153, jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762013000100006>. Acesso em: 3 nov. 2014.

SILVA, Jorge da. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2008.

Aula 2

BENEVIDES, Maria Victória. Violência policial e democracia podem conviver?. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 4, 1985.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOIX, Carles. The Roots of Democracy. *Policy Review*, 135, Feb./Mar. 2006. Disponível em: <www.hoover.org/research/roots-democracy>. Acesso em: 2 dez. 2015.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

DICIONÁRIO de Sociologia. 1. ed. Porto Alegre: Globo, 1967.

DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris: PUF Thémis, 1965.

ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto, 1997.

FERES JÚNIOR, João; POBREBINSCHI, Thamy. *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2010.

FERREIRA, Lier Pires; GUANABARA, Ricardo; JORGE, Vladimir Lombardo (Org.). *Curso de ciência política: grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. *O plebiscito e as formas de governo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

FRIEDRICH, Carl; ZBIGNIEW, Brzezinski. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 1956.

FURET, François; NOLTE, Ernst. *Fascismo y comunismo*. Madrid: Alianza, 1999.

GAUCHET, Marcel. *La condition politique*. Paris: Gallimard, 2005.

_____. *Le désenchantement du monde: une histoire politique de la religion*. Paris: Gallimard, 1985.

GUIMARÃES, Juliany Gonçalves; TORRES, Ana Raquel Rosas; FARRIA, Margareth R. G. V. de. Democracia e violência policial: o caso da Polícia Militar. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 10, n. 2, p. 263-271, maio/ago. 2005.

HABER, Stephen. Authoritarian Government. In: WEINGAST, Barry R.; WITTMAN, Donald A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril, 1974. (Coleção Os Pensadores).

KITSCHELT, Herbert. Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 6/7, p. 845-879, Aug./Sept. 2000.

- KURIAN, George Thomas (Ed.). *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*. 2nd. ed. Detroit: Thomson Gale, 2007.
- LAMOUNIER, Bolivar; NOHLEN, Dieter (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. 2. ed. São Paulo: Loyola/Idesp, 1993.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MANNING, Peter K.; MAANEN, John Van (Ed.). *A View from the Street*. Santa Monica: Goodyear Publishing Company, 1978.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe e escritos políticos*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).
- MARX, Gary T. *Police and Democracy* (Slightly longer version of an article in *The Encyclopedia of Democracy*, 1995). Disponível em: <<http://web.mit.edu/gtmarx/www/poldem.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.
- MAWBY, Rob I. *Policing Across the World*. Issues for the Twenty-first Century. *Routledge*: New York, 2006.
- MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.
- NEMO, Philippe. *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et au Moyen Age*. Paris: QUADRIGE/PUF, 1998.
- ORWELL, George. England your England. In: *Inside the whale and other*. Essays. London: Penguin Books, 1966.
- PRODI, Paolo. *Il sovrano pontefice*. Bologna: Società editrice il Mulino, 1982.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy: New York, 2010.
- RIBEIRO, Renato J. *A República*. São Paulo: Editora Folha, 2001. (Folha Explica).
- ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social (e) Ensaio sobre a origem das línguas*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).
- SARTORI, Giovanni. *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Tradução de Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2011.

- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SOUSA JÚNIOR, Cesar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- TERRILL, Richard J. *World Criminal Justice Systems: a Survey*. 7th ed. New Providence: Lexis Nexis, 2009.
- TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2008.

Aula 3

- BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: _____. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- BOURDIEU, Pierre. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento. In: _____. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- CRESSONI, Fábio Eduardo. *A demonização da alma indígena: jesuítas e caraíbas na Terra de Santa Cruz*. 160 f. Tese (Doutorado em História)– Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2013.
- 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. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: _____. *O saber local*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GOFFMAN, Erwin. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *A outra face da lua: escritos sobre o Japão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. 2010. Disponível em: <http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/o_desafio_de_realizar_pesquisa_empirica_no_direito.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

LOBÃO, Ronaldo J. da S. *Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar numa política do ressentimento*. 2006. 313 f. Tese (Doutorado em Antropologia)–Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

O'DWYER, Eliane Cantarino. *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAMOS, Alcida Rita. O pluralismo brasileiro na berlinda. *Etnográfica*, Lisboa, v. 8, p. 165-183, 2004.

VIDAL, Dominique. A linguagem do respeito. A experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003.

VOGEL, Arno et al. *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. Rio de Janeiro: Ibam/Finep, 1981.

Aula 4

BARTH, Fredrik. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: _____. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2000.

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

_____. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.

DOUGLAS, Mary. *Pureza e perigo: ensaio sobre as noções de poluição e tabu*. Lisboa: Edições 70, 1966. (Coleção Perspectivas do Homem, n. 39).

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.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Marco Antônio da Silva; VOGEL, Arno. Verdade e narrativa: a Filosofia das histórias e a contribuição de Wilhelm Schapp para a questão da narrativa e fundamentação de direitos. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 6., 2002, Porto. *Atas...* Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, 2000.

MOTA, Fábio Reis. O Estado contra o Estado: direito, poder e conflitos no processo de produção da identidade “Quilombola” da Marambaia. In: LIMA, Roberto Kant de (Org.). *Antropologia e direitos humanos 3*. Niterói: EdUFF, 2005.

_____. *Cidadãos em toda parte ou cidadãos à parte: demandas de direitos e reconhecimento no Brasil e na França*. 2009. 303 f. Tese (Doutorado em Antropologia)–Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

O'DWYER, Eliane Cantarino. *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

OLIVEIRA, Luis Roberto Cardoso de. *Direito legal e insulto moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SILVA, Maria Lais Pereira. A permanência das favelas cariocas e o Plano Doxiadis num contexto de mudança. 1960-1965. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 8., 2004, Niterói. *Anais...* Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2004.

VOGEL, Arno et al. *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. Rio de Janeiro: Ibam/Finep, 1981.

Aula 5

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – Amaerj. *Programa Conhecendo o Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2004.

ANDERSON, James H. *Judicial Systems in Transition Economies: Assessing the Past, Looking to the Future*. Washington: The World Bank, 2005.

BENEVIDES, Maria Victória. Violência policial e democracia podem conviver?. *Lua Nova*, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 25-26, 1985.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: EdUnB, 1998.

CHADE, Jamil. Quase metade dos presos no país aguarda julgamento, diz ONU. *O Estado de S.Paulo*, 30 jul. 2014. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,quase-metade-dos-presos-no-pais-aguarda-julgamento-diz-onu,1535803>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Justiça em números 2014: ano-base 2013*. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em: 21 out.2015.

DICIONÁRIO de Sociologia. 1. ed. Porto Alegre: Globo, 1967.

ERICSON, Richard V.; HAGGERTY, Kevin D. *Policing the Risk Society*. Toronto: University of Toronto, 1997.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – ENASP. *Relatório Nacional da Execução da Meta 2: um diagnóstico da investigação de homicídios no país*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 21 out.2015.

FARIA, José Eduardo. *Justiça e conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 103-125, 2004.

- GUIMARÃES, Juliany Gonçalves; TORRES, Ana Raquel Rosas; FARIA, Margareth R. G. V. Democracia e violência policial: o caso da Polícia Militar. *Psicologia em estudo*, Maringá, v. 10, n. 2, p. 263-271, maio/ago. 2005.
- KITSCHOLT, Herbert. Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, v. 33(6/7), p. 845-879, Aug./Sept. 2000.
- KURIAN, George Thomas (Ed.). *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*. 2nd ed. Detroit: Thomson Gale, 2007.
- MANNING, Peter K.; MAANEN, John Van (Ed.). *A View from the Street*. Santa Monica: Goodyear Publishing Company, 1978.
- MARX, Gary T. *Police and Democracy* (Slightly longer version of an article in *The Encyclopedia of Democracy*, 1995). Disponível em: <<http://web.mit.edu/gtmarx/www/poldem.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.
- MAWBY, Rob I. *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century*. Routledge: New York, 2006.
- NEUBAUER, David W.; FRADELLA, Henry F. *America's Courts and the Criminal Justice System*. 10th ed. Belmont: Wadsworth, 2011.
- OTAVIO, Chico; REMIGIO, Marcelo. No Rio, tempo médio para julgar processo é de quatro anos. *O Globo*, 21 abr. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/no-rio-tempo-medio-para-julgar-processos-de-quatro-anos-12252139>>. Acesso em: 21 out. 2015.
- PODER Moderador. In: *Wikipédia: a enciclopédia livre*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Poder_moderador>. Acesso em: 23 out. 2015.
- RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal brasileiro: um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 1, p. 14-26, ago. 2010. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/revista/ed_ant.asp?ano=2010&numero=01&ano-ro=II&mes=agosto>. Acesso em: 15 set. 2015.
- SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: _____ (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.
- SADDY, André. Taxa de polícia para registrar, acompanhar e fiscalizar atividades minerárias. *Boletim de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 258-272, mar. 2012.
- SKOLL, Geoffrey R. *Contemporary Criminology and Criminal Justice Theory: Evaluating Justice Systems in Capitalist Societies*. New York: Palgrave-Macmillan, 2009.

SOUSA JÚNIOR, Cesar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

TERRIL, Richard J. *World Criminal Justice Systems: a survey*. 7th ed. New Providence: Lexis Nexis, 2009.

TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência 2014*. Os jovens do Brasil. Versão Preliminar. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

WILLIAMS, Phil (Ed.). *Russian Organized Crime. The New Threat?* Witshire: Redwood Books, 1997.

Aula 6

BRETAS, Marcos Luiz. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro. 1907-1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

GARAPON, Antoine, PAPADOPOULOS, Ioannis. *Julgar nos Estados Unidos e na França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____; SILVA, J. *Formação policial*. Relatório temático apresentado ao Grupo de Trabalho para avaliar a Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: Secretaria de Direitos Humanos, jun. 1997.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedade na Europa*. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006. (Série Política e Sociedade; n. 3).

SILVA, Jorge da. *Criminologia crítica: segurança e polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

Aula 7

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Edusp, 2001. [Tradução do original *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis* (1985)].

_____; SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. 2. ed. 1. reimpressão. São Paulo: Edusp, 2006. p. 17-18.

_____; _____. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades americanas*. São Paulo: Edusp, 2001. [Tradução do original *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities* (1986)].

_____; _____. *O policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002.

CARDOSO, Marcus. *Eu finjo que não te vi, você finge que não me vê: uma etnografia sobre a relação entre polícia comunitária, tráfico e população*. 2005. 141 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (Org.). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999. (Coleção polícia amanhã: Textos fundamentais de polícia).

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO – Iser. *O galo e o pavão*. Rio de Janeiro: Iser, 2003. (Comunicações do Iser, n. 58).

MELO, Thiago de Souza. *Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neoliberalismo*. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo Mattos de. Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, *Anais...*, 16., 2007, Belo Horizonte, p. 6670-6681. Disponível em: <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/_integra_bh.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

WATCHTOWER Online Library. *Polícia: a esperança e o medo da população*. p. 5-10, 2002. Disponível em: <<http://wol.jw.org/en/wol/d/r5/lp-t/102002482>>. Acesso em: 15 set. 2015.

Aula 8

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades americanas*. São Paulo: Edusp, 2001. [Tradução do original *The New Blue Line: Police Innovation in Six American Cities* (1986)].

BAYLEY, David H.; *O policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002.

BECKER, Howard. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Tradução Ana Luísa A. Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002. p. 61.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (Org.). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos; Instituto Carioca de Criminologia, 2001.

_____. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos; Instituto Carioca de Criminologia, 2001. (Coleção Polícia Amanhã – textos fundamentais de polícia).

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal. *Texto para discussão*, Rio de Janeiro, IPEA, n. 957, jun. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0957.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

DURÃO, Susana. Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes. *Etnográfica*, p. 129-152, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/etn/v15n1/v15n1a07.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LIMA JUNIOR, Claudio Ricardo Silva. Fundamentos do sistema jurídico romano-germânico: origem, atributos e aproximação com o sistema anglo-saxônico. *Conteúdo jurídico*, 12 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,fundamentos-do-sistema-juridico-romano-germanico-origem-atributos-e-aproximacao-com-o-sistema-anglo-saxonico,48997.html>>. Acesso em: 15 set. 2015.

MELO, Thiago de Souza. *Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neoliberalismo*. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

MOUHANNA, Christian. A política francesa de segurança diante das *banlieues*. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 173-196, 2009. Disponível em: <<http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/Dilemas5-6Art7.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

REBEL, Francisco. *Morro do Estado?: uma abordagem antropológica sobre policiamento “comunitário”: a experiência do GPAE numa favela de Niterói*. 2011. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SILVA, Sabrina Souza da. *Polícia para quem precisa: um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

SKOGAN, Wesley G. *Community Participation and Community Policing*. In: WORKSHOP ON EVALUATION POLICE SERVICE DELIVERY, 1994, Montreal: University of Montreal & Solicitor General Canada, 1994.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. Tradução de Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

Aula 9

ALBERNAZ, Elizabete R.; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n02_04.pdf>. Acesso em: ago. 2011.

ALMEIDA, Jéssica O. de; TEIXEIRA, Paulo Augusto S.; SILVA, Sabrina Souza da. *Polícia e Comunidade*. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). *Polícia e comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006. p. 9-188. (Coleção Instituto de Segurança Pública; Série Conselhos Comunitários de Segurança, v. 1).

LIMA, Roberto Kant de. Direitos Civis, Estado de Direito e “Cultura Policial”: a formação policial em questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 11, n. 41, p. 241-256, jan./mar. 2003.

MELO, Thiago de Souza. *Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neoliberalismo*. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo Mattos de. Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, *Anais...* 16., 2007, Belo Horizonte, p. 6670-6681. Disponível em: < http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/_integra_bh.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

MONTEIRO, Fabiano Dias; MALANQUINI, Lidiane. *Sobre soldados e gansos: uma aproximação acerca da percepção policial sobre a atuação em UPPs*. Trabalho apresentado na 28ª Reunião Brasileira de Antropologia, São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, Vânia. *Dos tribunais do tráfico à mediação de conflitos: um estudo das representações sobre a administração institucional de conflitos em uma Unidade de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Antropologia)–Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2013. Disponível em: <<http://www.uff.br/ppga/wp-content/uploads/2013/06/dos-tribunais-do-tr%C3%A1fico-a-media%C3%A7%C3%A3o-de-conflitos.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2015.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. *UPPs, direitos e justiça: um estudo de caso das favelas do Vidigal e do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

REBEL, Francisco. *Morro do Estado?: uma abordagem antropológica sobre policiamento “comunitário”: a experiência do GPAE numa favela de Niterói*. 2011. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

SAHLINS, Marshall. *Ilhas de história*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

SILVA, Sabrina Souza da. *Polícia para quem precisa: um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)*. 2006. 97 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia)–Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

Aula 10

GAROTINHO, Anthony; SILVA, Jorge da et al. *Brasil segurança máxima: por um governo de ação*. Rio de Janeiro: Hama, 2002.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

_____. Polícia e exclusão na cultura judiciária. *Tempo Social*, São Paulo, v. 9, n.1, p. 169-183, 1997.

MISSE, Michel; PAES, Vivian. *O programa Delegacia Legal no Rio de Janeiro: avaliação de uma experiência modernizadora na polícia brasileira*. 2004. (Relatório de pesquisa).

PAES, Vivian Ferreira. *Os desafios da reforma: uma análise de novas e velhas práticas da Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro*. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais)–Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2004.

_____. Gramáticas de controle e sensibilidades jurídicas em jogo: o papel do registro na reforma da polícia. *Agenda Social*, Campos dos Goytacazes, v. 1, n. 1, jan./abr. 2007.

REZENDE, Graciela. Lentidão da polícia faz família pedir outra delegacia para apurar morte. *Campo Grande News*, Campo Grande, 19 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/lentidao-da-policia-faz-familia-pedir-outra-delegacia-para-apurar-morte>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UnB, 2009.

Aula 11

ACCOUNTABILITY. In: WIKIPEDIA, a enciclopédia livre, 2015. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>>. Acesso em:

ALMEIDA, Vera Ribeiro. *Transação penal e penas alternativas: uma pesquisa empírica nos Juizados Especiais Criminais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

AMORIM, Maria Stella de; LIMA, Roberto Kant de; BURGOS, Marcelo. A administração da violência cotidiana no Brasil: a experiência dos Juizados Especiais Criminais. In: *Juizados Especiais Criminais, sistema judicial e sociedade no Brasil*. Niterói: Intertexto, 2003.

DAMATTA, Roberto. Você sabe com quem está falando? In: _____. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1979.

ETNOGRAFIA. In: AULETE digital, 2015. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/etnografia>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. *Programa Delegacia Legal*, 2015. Disponível em: <www.delegacialegal.proderj.rj.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2015.

HOLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e direitos humanos: política de Segurança Pública no primeiro Governo Brizola* [Rio de Janeiro: 1983-1986]. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

LIMA, Lana da Gama. Representações de gênero e atendimento policial a mulheres vítimas de violência. *INTERthesis*, Florianópolis, v. 6, p. 61-85, 2009.

LIMA, Michel Lobo Toledo. *Entrando em campo: a formação do conhecimento no campo do Direito e das Ciências Sociais*. Trabalho apresentado à 8ª Jornada de Alunos do Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

_____. *Próximo da Justiça e distante do Direito: um estudo num Juizado Especial Criminal do Rio de Janeiro*. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MENEZES, Caio de; LOURENÇO, Jorge. Duas medidas: interpretações da polícia fazem com que mijões levem só advertência em Ipanema ou até prisão no Catete. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/jb-premium/noticias/2011/03/09/duas-medidas/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

OBSERVE. *Lei Maria da Penha*, 2015.

ORTIZ, Fabíola. No Rio, 275 foliões são presos por urinar na rua no carnaval. *UOL Notícias*, 9 mar. 2011. Cotidiano. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/03/09/no-rio-275-folioses-sao-presos-por-urinar-na-rua-no-carnaval.htm>. Acesso em: 2 dez. 2015.

OLIVEIRA, Luis Roberto Cardoso de. Moral e Ética. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (Coord.). *Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Contra Capa; Brasília: LACED, ABA, 2012.

PAES, Vivian Ferreira. *A polícia civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de Governo na Polícia Judiciária*. 2006. 164f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia)–Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RANGEL, Victor Cesar Torres de Mello. *A invisibilidade dos conflitos religiosos e as formas de administração de conflitos pelos mediadores em um Juizado Especial Criminal*. Trabalho apresentado ao 37º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de Lindoia, 2013.

SOUZA, Érika Giuliane Andrade. *Feijoadada completa: reflexões sobre a administração institucional e dilemas nas delegacias de polícia da cidade do Rio de Janeiro*. 2008. Dissertação (Mestrado em Antropologia)– Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização das relações sociais no Brasil. In: _____ (Org.) *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

