

**INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Série Conselhos Comunitários de Segurança

# **POLÍCIA E COMUNIDADE: Temas e Desafios na Implantação de Conselhos Comunitários de Segurança**

**GOVERNO DO  
ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO**

**INSTITUTO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA**

**SECRETARIA DE ESTADO  
DE SEGURANÇA PÚBLICA**

  
**Secretaria Especial  
dos Direitos Humanos  
GOVERNO FEDERAL**

  
**União Europeia**

**DIRETORA PRESIDENTE**

Ana Paula Mendes de Miranda

**VICE - PRESIDENTE**

Simone Maiato Gomes

**COORDENADORA DE PESQUISA QUALITATIVA**

Lana Lage da Gama Lima

**COORDENADORA DE PESQUISA QUANTITATIVA**

Ana Luisa Vieira de Azevedo

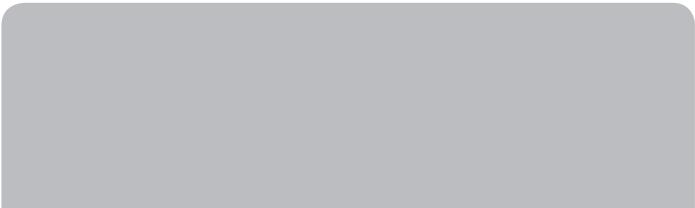
**COORDENADORA DE FORMAÇÃO POLICIAL**

Kátia Sento-Sé Mello

**COORDENADOR DOS CONSELHOS  
COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA**

Paulo Augusto Teixeira

---





**Coleção Instituto de Segurança Pública**

**Série Conselhos Comunitários de Segurança**

**Volume 1**

# **POLÍCIA E COMUNIDADE: Temas e Desafios na Implantação de Conselhos Comunitários de Segurança**

2006

RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA





## **Coleção Instituto de Segurança Pública**

Coordenadora – Ana Paula Mendes de Miranda

## **Série Conselhos Comunitários de Segurança**

Organizadoras – Ana Paula Mendes de Miranda e Paulo Augusto Souza Teixeira

Volume 7

## **Polícia e Comunidade: Temas e Desafios na Implantação de Conselhos Comunitários de Segurança**

### **Organizadores**

Paulo Augusto Souza Teixeira

Roberta de Mello Correa

© 2006 by Instituto de Segurança Pública

Direitos de publicação reservados ao Instituto de Segurança Pública.

É permitida a reprodução, total ou parcial, e por qualquer meio, desde que citada a fonte.

### **Consultor**

Nivio Caixeta do Nascimento

### **Coordenação Administrativa**

Simone Maiato Gomes

### **Revisão**

Frederico César Girauta

Maria Cláudia Ajuz Goulart

Iara Cruz

### **Apoio Administrativo**

Alexandre de Souza

Antônia Luiza Barbosa

Flávia de Andrade Baía

José Renato Biral Belarmino

Kátia Maurila Carvalho de Castro

Kátia Nery Nunes Boaventura

Luciana Lopes Diaz Benjó

Rita Maria Nicola de Souza

Vera Regina da Cruz Chagas

Wilson Richard da Silva Sant'Ana

### **Ilustrações**

Pedro de Luna

### **Projeto gráfico**

Alexandre Lage da Gama Lima

Thiago Venturotti Nunes Carneiro

### **Equipe técnica**

Eduardo Santana Ortega

Joana Marie Girard Ferreira Nunes

Daniele Fernandes Carvalho

Camila Correa Félix

### **Catálogo**

ISBN

CDD

## **COLABORAM NESTE NÚMERO:**

---

### **Doriam Borges**

Doutorando em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro/UCAM. Coordenador da pesquisa de condições de vida e vitimização, realizada pelo ISP/SEDH/UE. Professor do departamento de Estatística da Universidade Federal Fluminense (UFF).

### **Fabiano Dias Monteiro**

Doutorando em Sociologia no Programa de Pós Graduação de Sociologia e Antropologia/IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador do Disque-Racismo da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Consumidor.

### **Jéssica Oliveira de Almeida**

Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Delegada de Polícia.

### **Lênin Pires**

Doutorando em Antropologia no Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador associado do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas/UFF. Professor da Universidade de Nova Iguaçu/UNIG.

### **Lucia Eilbaum**

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora associada do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas/UFF.

### **Mirian Alves de Souza**

Mestre em Antropologia no de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora associada do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas/UFF. Pesquisadora associada do LEMETRO/UFRJ. Professora da Universidade Candido Mendes e SUESC.

### **Patrícia Estaki Cabral Vieira**

Bacharelado em Letras: Português / Literaturas - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

### **Paulo Augusto Souza Teixeira**

Especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública pela UFF. Oficial Superior da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Coordenador dos Conselhos Comunitários de Segurança / ISP.

### **Paulo Eugenio Clemente Junior**

Mestrando em Sociologia no Programa de Pós Graduação de Sociologia e Antropologia/ IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

### **Renata Tinoco dos Santos**

Especialista em "Leitura Interpretação e produção de textos" – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

### **Renato Dirk**

Mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas/IBGE. Gerente de banco de dados do ISP.

### **Rosangela dos Santos Bauer**

Mestre em Antropologia no Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense.

### **Sabrina Souza Silva**

Mestre em Antropologia no Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora associada do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas/UFF.

### **Vívian Ferreira Paes**

Doutoranda em Sociologia no Programa de Pós Graduação de Sociologia e Antropologia/IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora associada do NECVU/IFCS/ UFRJ.



**Polícia e Comunidade:**  
Temas e Desafios na  
Implantação de Conselhos  
Comunitários de Segurança



# SUMÁRIO

---

Apresentação	
Ana Paula Mendes de Miranda.....	10
Prefácio	
Nívio Caixeta do Nascimento.....	12
Introdução	
Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública .....	16
Políticas Públicas de Participação Popular	
Lênin Pires / Mirian Alves de Souza.....	18
Democracia e Cidadania no Brasil	
Paulo Eugênio Clemente Júnior.....	36
Polícia e Comunidade	
Jéssica Oliveira de Almeida / Paulo Augusto Souza Teixeira Sabrina Souza da Silva.....	53
As Competências do Estado na Segurança Pública	
Paulo Augusto Souza Teixeira / Vívian Ferreira Paes.....	68
Justiça Criminal no Brasil	
Lucia Eilbaum.....	89
Compreendendo os Dados de Violência e Criminalidade	
Doriam Borges / Renato Dirk.....	117
Gestão de Diferenças	
Fabiano Dias Monteiro / Rosângela dos Santos Bauer.....	140
Formas e usos de textos	
Patrícia Estaky Cabral Vieira / Renata Tinoco dos Santos.....	160
Gestão da Vida Urbana	
Mirian Alves de Souza.....	176

---

# APRESENTAÇÃO

---

Dar, receber e retribuir. Estas palavras resumem o que se pode considerar a essência da vida em sociedade, podendo ser observada em diferentes manifestações humanas, que vão da economia, à religião, ao direito e até mesmo a emoção, como demonstrou o antropólogo francês, Marcel Mauss, no início do século XX.

A obrigação da reciprocidade constituiu-se, portanto, como um princípio de justiça através do qual a organização estatal tem o dever de retribuir em forma de serviços às contribuições voluntárias e involuntárias da sociedade.

Há alguns anos, a sociedade brasileira vem tentando (re)construir suas instituições públicas, orientando-as à efetivação dos princípios democráticos de garantias dos direitos do cidadão.

A chamada Constituição Cidadã afirma que a segurança pública é um dever do Estado e uma responsabilidade de todos. Tal referência tem sido, muitas vezes, mal interpretada. Não se trata de negar ao Estado as suas obrigações, que devem ser executadas dentro dos limites legais, mas de ressaltar que jamais atingiremos o objetivo de prover segurança a todos os cidadãos, se não houver também a participação da sociedade na discussão dos problemas e na busca por soluções.

É com este espírito que foi organizada a Coleção Instituto de Segurança Pública, como resultado de uma parceria entre o Instituto de Segurança Pública, a Secretaria de Estado de Segurança Pública, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e a União Européia visando à ampliação da participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de segurança.

Os artigos que compõem o primeiro volume da Série Conselhos Comunitários de Segurança foram produzidos para atender as demandas dos cidadãos e policiais que atuam nesses encontros.

Os temas foram selecionados a partir da análise realizada pelo ISP, sob a coordenação do Major PM Paulo Augusto Teixeira e sua equipe, das questões mais abordadas em reuniões dos Cafés e Conselhos Comunitários, bem como durante os I e II Fóruns dos Conselhos Comunitários de Segurança, realizados em 2004 e 2005.

Os Conselhos Comunitários de Segurança foram previstos na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, desde 1989, em seu artigo 182, § 2o. No entanto, sua implantação se deu a partir de 1999 por meio de uma Resolução da Secretaria de Estado de Segurança Pública, tendo sido reestruturado em 2005, tendo em vista garantir a

elaboração de uma agenda, com a identificação de problemas e definição de uma hierarquia de prioridades, a avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos policiais nas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), e a consignação, em ata ou relatórios, das ações a serem desenvolvidas. Já os Cafés Comunitários foram criados em maio de 2003, por uma Resolução da Secretaria de Segurança Pública, como um espaço de confraternização, que podem se apresentar como um mecanismo eficiente na mudança de visão da sociedade sobre a polícia, ao proporcionar um espaço de interação entre policiais e civis.

Os Conselhos Comunitários de Segurança e Cafés Comunitários são parte de uma política de aproximação entre sociedade civil e Estado para a melhoria da segurança pública. Além da democracia participativa, o programa abrange uma perspectiva da abordagem gerencial, que se baseia, teoricamente, na premissa da descentralização, no controle de resultados e no controle social direto.

Na prática, há ainda uma série de obstáculos que revelam a dificuldade das instituições policiais de lidar com a pluralidade das demandas da sociedade.

O reconhecimento das limitações dos Conselhos não deve ser entendido como um indicador de sua eficácia, mas, sim, como uma etapa na construção de uma concepção de segurança pública, pautada nos princípios da garantia da ordem pública sem violação dos direitos individuais; da transparência e reconhecimento dos problemas como uma responsabilidade política; da necessidade de políticas sociais e de reconstrução dos laços de cidadania para a redução da violência; da integração entre as agências prestadoras de serviços como uma forma de promoção do acesso mais equânime à Justiça.

Desta forma, acreditamos que os Conselhos Comunitários de Segurança poderão desempenhar um papel pró-ativo, contribuindo objetivamente, para a consolidação do Estado como instituição prestadora de serviços de qualidade à sociedade.

A publicação desta Série é apenas mais um passo para ampliar o acesso e a visibilidade dos Conselhos, serão necessárias outras ações para a construção de uma política pública de segurança que privilegie a autonomia e a negociação mediante a persuasão e a argumentação, onde os cidadãos possam ter seus direitos plenamente respeitados.

---

### **Dr<sup>a</sup>. Ana Paula Mendes de Miranda**

Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP  
Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro



# PREFÁCIO

---

A democratização dos órgãos de segurança pública é um desafio em vários países do mundo. No Brasil, dentre os muitos obstáculos, pode-se destacar a pouca abertura à participação da sociedade civil nas decisões sobre a gestão e as políticas públicas relativas às polícias brasileiras.

Em outras palavras, a segurança pública foi e ainda é pensada primordialmente como um assunto de Estado, a despeito de implicar em efeitos imediatos na vida da toda a sociedade. Ainda assim, grande parte das decisões importantes é tomada sem a participação da sociedade civil, a qual é a principal interessada pelas melhorias na segurança pública.

Seria ingênuo, entretanto, supor que o fenômeno encontrasse suas origens apenas na polícia ou no Estado, os quais não estariam abertos à participação popular. Apesar de isso ser verdade em muitos casos, o outro lado da moeda é que muitas instâncias da sociedade civil não têm sido hábeis e/ou capazes de dialogar, criar canais de participação e estabelecer parcerias com governos e polícias para a resolução dos impasses colocados pela segurança pública; mesmo nos momentos em que os agentes e as instituições estatais se mostram abertos ao diálogo e à participação.

A construção da democracia resulta de um longo e lento processo de aprendizado, conflito e colaboração, no qual estão envolvidos diferentes atores sociais – sejam eles agentes do Estado ou não – na negociação dos interesses das diversas partes que compõem o espaço público. Trata-se de uma questão particularmente crítica em um país que, no século passado, passou por regimes ditatoriais que são apenas um dos múltiplos fatores responsáveis pela forte cultura autoritária das agências do sistema de segurança pública, bem como pela fraca participação da sociedade civil nos assuntos "estatais".

Por um lado, coloca-se o desafio para os agentes e instituições estatais de se abrirem à participação e ao escrutínio da sociedade civil, com todas as vantagens e desvantagens que esse movimento representa. Tendo em vista que a democracia

---

é fenômeno relativamente recente no país, é importante reconhecer que não é uma mudança fácil para instituições que se desenvolveram em um contexto em que a transparência e a prestação de contas para o público são pouco usuais.

Por outro lado, o desafio se coloca em termos de falta de canais de diálogo e participação da sociedade civil, característica agravada pela pouca disposição e iniciativa do público para procurar soluções em parceria com os agentes e instituições estatais. Em muitos casos, as representações da sociedade civil se limitam a cobrar soluções, sem propor saídas ou soluções minimamente concretas.

O lado comum e inocente dos dois extremos é a crença de que as soluções deveriam ser encontradas pelo Estado, concebido ao mesmo tempo como causa e solução para a insegurança e violência. Sejam os agentes do governo que esperam melhores meios e salários para cumprir suas funções, seja o público que espera uma solução vinda de "cima para baixo", em ambos os casos, os atores se vêm como que desconectados das principais causas do quadro crítico da segurança pública; como se não tivessem nenhuma relação com o problema.

O grande desafio é que os diferentes atores e instituições envolvidos se vejam como parte de um mesmo processo e que entendam que a melhoria na segurança no país depende de um diálogo e de uma superação mínimas dos conflitos de interesse inerentes ao jogo democrático. Há muito tempo ficou claro que ninguém estará satisfatoriamente seguro enquanto a criminalidade e a violência não forem enfrentadas de forma articulada. A insegurança de uns é, em maior ou menor grau, a insegurança de todos. Com efeito, a saída para o grave quadro de insegurança deve envolver a colaboração de vários setores da sociedade.

Aqui, é importante perceber a história como um movimento sem uma direção específica, o qual pode ser caracterizado por avanços e retrocessos simultâneos. Neste quadro, é possível perceber um forte laço com o passado quando saibamos cotidianamente da persistência de problemas seculares como a corrupção,

## PREFÁCIO

---

o despreparo e a violência das diferentes agências de segurança pública no país. Mas também é possível perceber avanços e processos de mudança institucional, que, mesmo pequenos em comparação aos problemas existentes, representam uma luz no fim do túnel.

Afinal, há pelo menos uma década o policiamento comunitário, a profissionalização e os direitos humanos fazem parte da agenda oficial de qualquer polícia brasileira, mesmo que isso ainda signifique muito pouco na vida cotidiana da população na maioria dos casos. Ainda assim, a diferença é que há vinte anos, esses temas sequer despertavam interesse nas agências de segurança pública e nos diferentes níveis governamentais. Mesmo que pequenas, mudanças hoje percebidas são reflexos da mudança dos discursos sobre segurança.

Este é o caso específico dos Conselhos Comunitários de Segurança, que são iniciativas desenvolvidas em várias unidades da federação focadas na ampliação da participação popular nas políticas públicas de segurança. A idéia subjacente é justamente que o diálogo com a sociedade civil é um fator fundamental para a superação dos impasses postos na esfera da segurança pública, que passa a ser concebida como um problema de todos, e não apenas das instituições do Estado.

Como fenômeno novo, a criação desses espaços de diálogo e interação enfrenta desafios em termos de condições práticas de realização. Neste sentido, a presente publicação representa um esforço pioneiro para capacitar os participantes dos Conselhos Comunitários de Segurança para atuar no complicado e movediço campo da segurança pública, o qual é abordado em seus planos prático e teórico.

Para tanto, os temas tratados vão desde questões muito práticas como a redação de atas e memorandos, passam por noções gerais de estatísticas criminais, até temas complexos e espinhosos como, por exemplo, democracia, sistema de justiça criminal e espaço público. O resultado desse trabalho foi a elaboração de módulos que abordam questões teóricas e práticas que são cruciais para a

participação tanto de policiais quanto de representantes da sociedade civil nos Conselhos Comunitários de Segurança. Na medida do possível, a apresentação dos textos se dá de maneira simples e direta, tornando a discussão acessível mesmo para um público mais leigo.

O objetivo principal foi elaborar uma publicação democrática e plural tanto em sua autoria quanto em seu público alvo. Escritos por profissionais de diversas áreas acadêmicas (antropologia, sociologia, história, geografia, direito, entre outras) e filiações institucionais (polícias, governos e universidades), os artigos são destinados a um público diversificado que vai dos próprios policiais e agentes estatais até os diferentes representantes da sociedade civil. Trata-se, portanto, de leitura fundamental e objeto de discussão para todos aqueles interessados na democratização das instituições de segurança pública no país.

---

**Nivio Caixeta do Nascimento**

*Doutor em Antropologia (UnB)*

---

# INTRODUÇÃO

---

A coletânea de artigos que compõe esta série faz parte do projeto Curso de Capacitação para Integrantes dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública. O Instituto de Segurança Pública, através da coordenação do projeto, assumiu o compromisso de elaborar e publicar material didático de apoio às aulas ministradas, que cobrisse os temas policiamento comunitário, cidadania e direitos humanos, tratados ao longo do curso.

Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública são espaços de participação social, onde a comunidade local interage com o Estado na busca de soluções para os problemas de segurança de sua área. Participar implica argumentar e dialogar com todos os entes envolvidos na arena pública.

O Curso de Capacitação para Integrantes dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública incluiu um conjunto de temas que contribuirão para a futura reflexão sobre a participação social num contexto democrático. Esta série também é uma importante fonte de referência e consulta para os membros de conselhos comunitários, tanto para as lideranças comunitárias quanto para as forças policiais. O curso foi distribuído em 10 disciplinas:

1. "A Participação Social na Construção de Políticas Públicas de Segurança"
2. "Políticas Públicas e participação popular"
3. "Democracia e cidadania no Brasil"
4. "Polícia e Comunidade"
5. "As competências do Estado na Segurança Pública"
6. "Justiça Criminal no Brasil"
7. "Gestão da vida urbana"
8. "Gestão de diferenças"
9. "Compreendendo os dados sobre violência e criminalidade"
10. "Formas e usos de textos"

O presente documento esclarece conceitos e questões recorrentes nas reuniões dos conselhos comunitários de segurança pública. Os exemplos empregados são pautados nos fatos e experiências dos cafés comunitários e dos conselhos.

Os textos visam transmitir ao leitor diferentes perspectivas no tocante à execução de políticas públicas na área de segurança. Os temas propostos não enceram o debate sobre o assunto, mas contribuem para uma participação mais efetiva e cidadã dos indivíduos nas resoluções dos problemas coletivos.

Os autores dos artigos desta série são pesquisadores ou profissionais da área de segurança pública. A versão final das obras contou com a leitura crítica de consultores especialistas. O objetivo final desta metodologia criteriosa foi prezar por um material de conteúdo claro e substantivo, que tivesse relação estreita com os conselhos comunitários de segurança pública.

Finalmente, o Instituto de Segurança Pública traz um conjunto diferenciado de trabalhos que têm como contribuição principal ampliar e dar visibilidade para a reflexão sobre a segurança pública e sobre os conselhos comunitários, como parte de um conjunto de políticas que busquem o desenvolvimento da participação social no país.

---

**Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública**

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

*Lênin Pires e Mirian Alves de Souza*

---

## Apresentação

Este texto busca abordar algumas formas pelas quais as pessoas podem se associar umas às outras. Propõe também discutir que os conflitos de interesse, decorrentes dessas associações, podem ser elementos constitutivos da democracia. Analisaremos diferentes formas de associação entre as pessoas, chamando a atenção para que em nossa sociedade, muitas vezes, participar de alguma coisa é mais comum do que se costuma perceber. As pessoas participam por que têm interesses, o que leva inevitavelmente à emergência de conflitos. Buscaremos demonstrar que é natural a existência de conflitos quando as pessoas se associam, tendo em vista que muitas vezes elas possuem diferentes interesses. Queremos discutir, portanto, que os conflitos são inerentes a qualquer sociedade e que sua negociação nas formas de associação são fatos normais e essenciais para a construção da ordem democrática, ao contrário do que geralmente se pensa ao tratar-se o conflito como algo negativo.

A condição do fortalecimento da democracia encontra-se na participação, quer dizer, nas situações em que uma pessoa contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Para muitos, é comum pensar que nossa contribuição se restringe apenas ao momento eleitoral, quando votamos. No entanto, esse texto propõe que o exercício da cidadania requer que nos associemos com outros em torno de determinados assuntos e interesses públicos, o que nos obriga a prever espaços que se destinam às negociações de interesses e posições divergentes.

## Associação e conflito

Quando alguém se associa, torna-se sócio de alguém ou alguma coisa. Duas ou mais pessoas que compartilham uma sociedade têm interesses em comum, mas também podem manifestar diferenças. Nestes processos se estabelecem conflitos. Um rápido olhar sobre algumas situações cotidianas nos mostrará que nem sempre os interesses e os conflitos se manifestam em apenas um nível. Muitas vezes se relacionam a assuntos econômicos, políticos, profissionais, afetivos, entre outros.

São variados os tipos de associação em uma sociedade como a brasileira.

Logo, são muitos os interesses presentes em seu interior. Muitas vezes não nos damos conta que certas situações e contextos são resultados de nossa associação com outros indivíduos, fazendo com que interesses comuns sejam compartilhados. Isso pode ser observado, por exemplo, em nosso local de trabalho, no ambiente familiar ou naqueles onde praticamos uma religião. Nestes encontros podemos constatar que nossos interesses são igualmente variados e estão, de alguma forma, associados aos de outras pessoas, que também têm múltiplos e diferentes objetivos. Daí a existência de conflitos.

### **A religião é uma forma de associação**

Para iniciar nossa conversa, pensemos uma forma de associação desvinculada do governo, da chamada iniciativa privada e mesmo das organizações populares. Ao praticar uma religião, por exemplo, um indivíduo se vincula a uma instituição social autônoma. Seja em uma igreja católica ou evangélica, ou num terreiro de candomblé, as pessoas se associam principalmente em torno de interesses espirituais. O que não quer dizer que não existam outras motivações. Mas o fato é que a partir da associação com outras pessoas no ambiente religioso se organizam outras práticas e se criam diferentes necessidades.

Pode ser necessário, por exemplo, um lugar para abrigar os adeptos de uma religião da ocorrência do frio, do vento, do calor ou da chuva para rezar conjuntamente. Também podem ser necessários móveis para as pessoas sentarem, guardarem utensílios, ou mesmo para abrigar os símbolos sagrados compartilhados por todos. Muitas vezes isso pode ser arranjado com um mutirão para a construção de tais abrigos e utensílios, ou através de doativos para pagamento de pessoas que o façam.

Em todas estas situações, as pessoas se associam, seja para construir, fazer festas para arrecadar fundos ou desembolsar recursos financeiros acumulados com seu trabalho. Associação essa que poderá persistir na manutenção da limpeza do lugar, como também na organização cotidiana das atividades religiosas.

Também se observam nestes contextos discordâncias em relação a um ou outro encaminhamento. Diferenças de opinião e de práticas podem gerar a necessidade de discussões, reuniões, orientações por escrito e decisões.

Uma religião quase sempre requer a presença de um líder, seja um padre, um pastor ou uma mãe-de-santo. Geralmente julgamos que essa liderança tem conheci-

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

mentos mais profundos sobre a religião que adotamos. Acreditamos, adicionalmente, que ela possui naturalmente alguma forma de autoridade naquele meio do qual participamos. Assim, além da organização de missas, cultos ou sessões, essa liderança pode ser requisitada, ou requisitar alguém, para mediar as discussões e eventuais disputas em torno das variadas questões e conflitos presentes dentro do grupo.

No ambiente religioso circulam conhecimentos espirituais que julgamos importantes. Tais conhecimentos são socializados durante as atividades religiosas. Com o tempo adquirimos um entendimento sobre sua lógica e podemos perceber um sentido coerente para as coisas. Essa compreensão de como as coisas funcionam nos ajuda a intensificar nossa participação. Tornamo-nos cada vez mais interessados. Isso pode contribuir para estender nossa participação que se dá durante uma missa, um culto ou sessão para outros espaços. Particularmente para o provimento das necessidades comuns discutidas acima.

Como se vê, ainda que a presença de uma liderança religiosa seja fundamental, esta não poderia exercer sua competência se não houvesse pessoas para compartilhar das crenças religiosas, como também para se envolver nos assuntos práticos. Sem as rezas, devoções, trabalhos e contribuições, o espaço da religião se esvazia. Não há religião sem uma comunidade de fiéis. A mesma coisa pode ser observada em outros espaços sociais. Antes de chegarmos a formas de associação mais explícitas, podemos analisar uma vez mais a vinculação entre conflito e interesse em uma outra instituição fundamental da sociedade: a escola.

Diferente da religião, a escola pode ser organizada a partir da iniciativa de um governo (nas esferas municipal, estadual ou federal) ou do setor privado. São as chamadas escolas pública e particular, respectivamente. Seja como for organizada, ela pressupõe a associação de pessoas, seja voluntariamente, seja por decisão de terceiros.

Buscar o ensino universitário, por exemplo, pode ser uma decisão voluntária. Já o acesso à educação fundamental, da pré-escola ao ensino médio, é direito da criança e do adolescente<sup>1</sup> e obrigação compartilhada pelos pais e pelo Estado.

---

<sup>1</sup> Lei Federal nº8.069, de 13 de julho de 1990.

Tudo isso por que é necessário o aprendizado universal da leitura e da escrita para melhores possibilidades de comunicação entre as pessoas, acesso às oportunidades de ascensão social ou entender melhor o mundo à nossa volta. Por todos esses motivos a maioria de nós, a uma certa altura, decide enviar os filhos às escolas e, na medida do possível, enviar os filhos à Universidade.

Escolas, universidades, entre outros espaços de ensino, gozam de legitimidade e aceitação social justamente por incluir pessoas com diferentes interesses em relação ao conhecimento. Mas estes espaços também abrigam manifestações de outros interesses, que se associam aos anteriores. Encontrar colegas, alguém que namoramos, consultar a biblioteca, fazer teatro, praticar esportes, entre outros exemplos, podem ser também objetivos de nossa ida a escola. Assim, ainda que se mantenham as motivações iniciais, estas passam a se combinar com outras necessidades, sejam intelectuais, afetivas ou de outra natureza.

Há situações em que nos mantemos associados a outras pessoas por razões que não correspondem ao interesse que julgamos o principal. Há vezes que tais motivos parecem mesmo nos contrariar. Quando dizemos "não posso deixar de ir à aula hoje, pois é aniversário de um amigo", manifestamos ter relações na escola que remontam a interesses emocionais e afetivos; se dissermos "tenho que assistir à aula do professor fulano de tal, pois já faltei muito", podemos estar manifestando reconhecimento à autoridade do professor e das regras da escola.

Na escola, portanto, são muitos os interesses e pontos de vista que se relacionam. Logo, é lugar onde emergem diferenciados conflitos. Estes podem ser discutidos ou minimamente solucionados nos chamados conselhos de classe, nas reuniões de pais e mestres, em reuniões entre alunos e professores, nos grêmios estudantis ou mesmo no gabinete do diretor da escola.

Na escola, enfim, nos associamos com outros para partilhar e aprender conhecimentos e, baseados nestes, exercitarmos interesses, assim como as outras pessoas. No exercício de meus interesses, sejam eles práticos, intelectuais ou afetivos, posso ser levado a conciliar meus objetivos com os dos outros. Muitas vezes posso recorrer a espaços onde, reunindo-me com outras pessoas, posso discutir e negociar meus propósitos.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

### Outras formas de associação e participação

Esse raciocínio, por fim, poderia ser estendido para os ambientes do trabalho ou mesmo de nossa casa. Não seria difícil demonstrar que também nesses espaços se desenvolvem conhecimentos e papéis sociais específicos. Um patrão ou um chefe de família tem autoridade para organizar determinados espaços, mas para isso se faz necessária a existência de empregados e familiares. Da mesma forma, à medida que aprendemos uma profissão ou com o passar dos anos dentro de nossa família, os papéis que desempenhamos mudam. Conforme as experiências e os conhecimentos que adquirimos, nossos interesses se transformam, muitas vezes intensificando nossa participação em tais espaços.

No entanto, para pensar as possibilidades de participação das pessoas nos problemas de uma sociedade, pode-se perguntar: por que é importante minha participação em certas situações sociais? Por que isso pode me interessar? O que isso tem a ver com os meus interesses? Como se pode dar essa participação?

### A importância da participação

O primeiro problema da participação das pessoas reside na questão relativa ao interesse. Muitas vezes, em determinadas situações, é comum ouvir pessoas dizerem: "Por que vou participar da reunião, se não perdi nada lá?". Também é possível ouvir, "Não vou lá, pois não vou ganhar nada com isso". Nas duas situações podemos substituir as idéias de "ganhar" ou "perder" por "interessar". "Não tenho interesse em ir à reunião". Isso pode ser ouvido de um morador de um condomínio, de um trabalhador falando de seu sindicato ou um estudante comentando as razões pelas quais não comparece às discussões de seu grêmio.

Na verdade, porém, muitas coisas que se discutem aí são do interesse das pessoas. Afinal, "interessar" significa originalmente no latim "estar entre as coisas". Em uma reunião de um condomínio, de um sindicato ou de um grêmio estudantil se discutem e se decidem coisas que dizem respeito àqueles que moram em um prédio, trabalham em uma fábrica ou estudam em uma determinada escola. As pessoas, portanto, sempre têm interesses. O problema é que muitas vezes elas não reconhecem.

Admitamos que existam situações em que as pessoas não possuam interesses claros e definidos. Mas também pode ocorrer que, muitas vezes, elas sejam desestimuladas. Isso acontece, por exemplo, quando se atribui ao interesse um valor negativo. Particularmente quando se dá a entender que um interesse tem por objetivo a procura de um proveito pessoal. Ninguém gosta de um "aproveitador", ou de um sujeito "interesseiro". E uma pessoa dessas é tida, muitas vezes, como alguém que quer saber de tudo e meter o nariz onde não é chamado. É comum, para que não nos julguem "interesseiros" deixarmos de perguntar coisas que nos despertam interesse. Da mesma forma deixamos de participar das coisas, para não sermos tachados como "intrometidos". Ter interesse é visto como algo problemático, sobretudo em contextos sociais onde é frágil a idéia de buscar a igualdade entre todos, permitindo a existência da pluralidade de interesses ou opiniões, respeitando-as, sem que essas diferenças tornem uns melhores que outros, ou com mais razão, ou com mais direitos. Em outras palavras, onde a democracia, em termos modernos, não é concebida plenamente.

O interesse, no entanto, poderia ser interpretado como um sentimento de zelo, simpatia, preocupação ou curiosidade por alguém ou alguma coisa. Afinal, é de se esperar que alguém que está "entre as coisas" tente zelar por aquilo que sente ser seu. Aquele que tem simpatia por alguém, ou alguma coisa que lhe é familiar, tende a se preocupar e cuidar, fazendo-se responsável. Um aluno quando apaga a luz ao deixar sua sala ou um fiel quando cuida que não falem velas acesas em um oratório, mostram-se atentos àquilo ao qual está associado.

Nada do que fazemos ou participamos é totalmente desprovido de interesse. Mais do que isso, é justamente por termos interesses que participamos de determinadas situações sociais que julgamos naturais, tais como a escola, a religião, o espaço do trabalho, entre outros. São, assim, espaços coletivos de indivíduos que se relacionam para satisfação de seus interesses. Espaços públicos dos quais participamos e que para participar é preciso que estejamos interessados. E nem sempre tais interesses são, necessariamente, aqueles que identificamos mais diretamente.

A essa altura, é importante discutir que a existência de múltiplos interesses pressupõe diferenças de pontos de vista e de opinião sobre as coisas. E que, diante da existência de muitos interesses, se as pessoas estão ou não dispostas a negociá-los com os demais.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

### Interesses e conflitos

A existência de diferentes interesses pressupõe a existência de conflitos. Diferentemente do que se costuma pensar, conflito não é uma confusão generalizada, nem necessariamente uma coisa ruim.

O conflito pode ser explicado como aquela sensação que vez por outra experimentamos em que não é possível encaixar aquilo que queremos, pensamos, devemos e conseguimos. Quando nos relacionamos com as pessoas, freqüentemente o que queremos acaba encontrando dissonâncias com o que outras pessoas querem. Da mesma forma, nem sempre o que devemos fazer está de acordo com os anseios ou compromissos dos outros. Assim, nem sempre conseguimos o que queremos particularmente, se outras pessoas, ao fazer o que desejam ou devem, nos impossibilitam de alcançar nossos objetivos. O conflito, como vemos, é das coisas mais comuns em uma sociedade.

Importante frisar, a esta altura, que o conflito é também constituinte do espaço público que definimos acima. A oposição de opiniões, idéias é, muitas vezes, definidor dos espaços que construímos e partilhamos com outros, na sociedade. Sem flamenguistas e tricolores não existe o Fla x Flu, no Maracanã. Indo mais além, dois times uniformizados, correndo atrás de uma bola em um estádio, é um confronto incompleto se não houver as disputas entre as torcidas pela apresentação do melhor espetáculo de bandeiras, canções e xingamentos ao juiz. Da mesma forma, é do conflito de interesses entre patrões e empregados que se nutre uma empresa privada, como todo o processo produtivo. O que inclui o funcionalismo público, na sua relação com prefeitos, governadores, presidentes de tribunais e da República, muitas vezes em detrimento dos interesses dos verdadeiros patrões de todos eles: o público, que mantém a todos com o pagamento de seus impostos. Mas isso é outra discussão. O que gostaríamos de enfatizar, entretanto, é que o conflito não é necessariamente ruim. Principalmente se as pessoas forem claras na exposição de seus interesses. Com isso, aumentam as possibilidades de negociação e, portanto, da administração dos diferentes propósitos. Tal processo pode elevar o nível de satisfação das pessoas diante dos conflitos que, aliás, não deixarão de existir. Os conflitos são comuns na ordem democrática. Uma vez explicitados os diferentes interesses

é mais fácil administrar os conflitos existentes dentro de uma sociedade ou forma de associação. Todavia, aí se coloca uma questão: onde e como se pode negociar os interesses e, em contrapartida, administrar os conflitos? Esse é o nosso gancho para pensar os espaços associativos.

## **Negociação e participação**

Os interesses podem ser negociados justamente a partir da organização de diferentes formas de associações. Para isso, estas podem se organizar de distintas maneiras em seu interior. Voltemos a pensar na escola pública. Ela tem, como todas as escolas, uma direção. Tal direção pode criar, por exemplo, duas coordenações para desenvolver ações de desenvolvimento pedagógico e de apoio estudantil. Esta escola pode contar também com um conselho de pais e mestres. Estes se reúnem de dois em dois meses para discutir propostas para a escola.

É obrigação da direção fazer a escola funcionar, de acordo com os recursos disponíveis. As propostas de ação podem ser elaboradas pelos membros da direção, mas também pelos integrantes das coordenações. O conselho de pais e mestres, por seu turno, pode opinar sobre certos assuntos de interesse pedagógico, de apoio aos alunos, entre outros, que poderão ser considerados – ou não – pelas coordenações ou pela direção na formulação das políticas da escola. A decisão final, porém, cabe à Diretoria. Afinal, caso alguma coisa saia errada na administração da escola, a direção é que será cobrada pelo governo.

No exemplo acima temos as características de dois tipos de atuação: executiva (direção da escola) e consultiva (coordenações e conselho). Essas mesmas características são observadas em outras associações da sociedade. Nestas são previstas, muitas vezes nas regras contidas em um estatuto, espaços específicos de reunião dos participantes para se discutir medidas ou para tomar decisões. Daqui para diante, portanto, vamos discutir algumas formas de participação.

## **Regras e participação: discussão de um caso**

No Brasil, para além das associações que abordamos nesse texto – que são também chamadas de instituições sociais – há aquelas de características mais restritas como empresas, sindicatos, associações, clubes, entre outras. Nestes casos, as pessoas igualmente se associam em torno de interesses comuns, mas também

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

entram em conflito em função de seus diferentes pontos de vista. Em seu interior podem se organizar instâncias de caráter consultivo e deliberativo. Na primeira, as pessoas são consultadas sobre certos assuntos, mas não decidem; na segunda, se deliberam as decisões. Conseqüentemente, constituem-se diferentes espaços para o desenvolvimento dessas competências, tais como reuniões, seminários, assembléias, plenárias ou congressos.

Para visualizar o funcionamento desses espaços, propomos a discussão de um caso fictício. Imaginemos um sindicato de empregados, com 10.000 pessoas filiadas. Em seu estatuto estão previstas as seguintes instâncias de discussão e decisão:

**Congresso de Sindicalizados** – Reúne-se a cada dois anos para decidir sobre estratégias de luta sindical e sobre as decisões políticas e administrativas tomadas pela diretoria ou assembléias. É a instância máxima do sindicato, podendo ratificar ou rever decisões nas outras instâncias. É composto por empregados sindicalizados e eleitos em seus locais de trabalho na proporção de 1 para cada 100. Os diretores da entidade são delegados natos ao congresso, ou seja, não precisam ser eleitos em seus locais de trabalho.

**Assembléia de Sindicalizados** – Reúne-se ordinariamente a cada seis meses, ou extraordinariamente por convocação da diretoria. É constituída por todo e qualquer empregado sindicalizado que atender à sua convocação e tem o poder de ratificar ou rever decisões da diretoria, particularmente aquelas de caráter político, assim como propor iniciativas ou medidas a serem implementadas pela direção eleita da entidade.

**Diretoria** – Composta de 13 membros, ela é eleita pelos sócios sindicalizados para um mandato de três anos. Seus membros são responsáveis pelas iniciativas políticas e administrativas do sindicato. São estes que comparecem às negociações com os representantes das empresas e falam em nome dos trabalhadores. No desempenho dessas atividades, os diretores presentes às reuniões de negociação devem se pautar pelas decisões dos sindicalizados, manifestadas nos congressos, nas assembléias e, eventualmente, pelas deliberações das próprias reuniões da diretoria.

**Conselho Fiscal** – Composto por seis pessoas, entre os sindicalizados da entidade, é eleito em Congresso. Seus membros têm por função acompanhar os gastos financeiros do sindicato, fiscalizando as compras e alienações de patrimônio, os contratos de serviços, entre outros. Não tem poder de decisão, mas podem ser acionados pela Diretoria para opinar sobre determinados assuntos envolvendo as contas do sindicato.

## O caso

Certa tarde, durante uma reunião da Diretoria, estava em discussão a compra de um imóvel. Antes de decidir, a diretoria ouviu os membros do Conselho Fiscal, conforme previsto no estatuto. Os membros deste conselho, do qual fazem parte pessoas com muitos anos de experiência sindical ou em outras áreas, disseram achar inconveniente comprar o tal imóvel. O Conselho Fiscal, porém, não tem poder de decisão.

A Diretoria, embora pudesse decidir sem acolher a opinião dos conselheiros, preferiu organizar um seminário alguns dias depois. O seminário não é uma instância prevista no estatuto. Trata-se, assim, de uma instância informal, que pode ter também caráter consultivo. Neste seminário foi discutida a compra do imóvel e outras propostas para utilização do dinheiro. Ao final, a maioria dos presentes também opinou que se deveria descartar a compra do imóvel.

Os diretores decidiram ir contra a recomendação do Conselho Fiscal e das pessoas reunidas no seminário. Embora não tenha cometido nenhuma ilegalidade à luz do estatuto, a Diretoria demonstrou acentuada insensibilidade política. Com isso, semeou adversidades sérias, como veremos a seguir.

Tão logo tomaram conhecimento da compra do imóvel, os membros conselheiros fiscais, sentindo-se desconsiderados em sua experiência política e profissional, discutiram entre si e resolveram intensificar suas análises sobre as contas. Da mesma forma, os filiados que tinham participado do tal seminário, passaram a comentar que tinham perdido um dia inteiro numa discussão que tinha sido desconsiderada.

Ao tomarem conhecimento da história, outros sindicalizados passaram a construir as mais diferentes versões sobre o ocorrido. Os termos mais utilizados eram desrespeito e desconsideração. Imediatamente, um grupo de oposição, que havia sido derrotado nas eleições anteriores, publicou um boletim interpretando como "antidemocrática" a compra do imóvel. O presidente do sindicato patronal também resolveu "tirar uma casquinha" e deu declarações à imprensa achando "muito esquisito" a

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

compra do terreno em tal momento, colocando mais lenha na fogueira.

O fato é que o cotidiano da Diretoria do sindicato se alterou da noite para o dia. Os diretores passaram a ter que se explicar sobre o episódio do terreno e sobre tudo mais que faziam. A polêmica em torno da compra do terreno durou meses.

Um dia, em uma assembléia, a decisão da Diretoria foi revista pelos presentes e se decidiu, após um intenso debate, pela anulação do contrato de compra. No ano seguinte, logo no início do ano, os membros da Diretoria do sindicato tentaram modificar o estatuto no Congresso de Sindicalizados. Na proposta elaborada pelos diretores, a assembléia de sócio perdia o poder de rever decisões administrativas tomadas pela Diretoria. A maioria dos delegados presentes no congresso votou contra a modificação.

O congresso, como vimos, era a instância prevista para possíveis modificações no estatuto do sindicato, que é um documento legal que, uma vez aprovado, é registrado em cartório. Feito isso, ele passa a ser a "Lei" do sindicato, isto é, para preservar seu conteúdo as pessoas podem mesmo recorrer ao Poder Judiciário, se for o caso. No exemplo que estamos discutindo, os filiados foram capazes de manter as normas contando apenas com os votos dos presentes. O estatuto, portanto, regula principalmente as formas como as pessoas se relacionam nas instâncias de reunião de uma entidade.

No final daquele mesmo ano realizaram-se novas eleições no sindicato. O grupo de oposição, o mesmo que editava os boletins contra a compra do terreno, venceu. Com isso, se iniciou um novo ciclo naquela entidade.

### A importância das regras

Tomando como parâmetro esta história, vimos como se pode estruturar um sindicato ou uma associação. Vimos as atribuições das instâncias deliberativas e consultivas, assim como os limites estabelecidos para o exercício do poder em cada uma delas. Um congresso e uma assembléia são instâncias que reúnem pessoas para votar, mas tem níveis diferenciados de representação. Logo, as pessoas podem discutir e decidir mais coisas em uma do que em outra. Uma Diretoria, que recebe os votos da maioria dos associados da entidade, também tem um nível de representação com

limites para sua decisão. Ela, porém, pode se cercar de pessoas que ela pode consultar, para melhor desenvolver suas atividades.

Estamos tratando, nesse exemplo, da forma como se podem associar duas formas de expressão da democracia: direta e representativa. Na democracia direta, os membros de uma dada coletividade decidem diretamente os assuntos. Na democracia representativa, todos os membros de uma dada coletividade têm apenas o direito de eleger seus representantes, e delegam o poder a eles, para que estes discutam e decidam em nome de todos.

No sindicato do nosso exemplo, o poder é exercido diretamente quando as pessoas discutem e votam em assembléia ou no congresso. Cada membro tem o direito de participar de todas as discussões e decisões. Mas nas eleições do sindicato o que ocorre é que os sindicalizados manifestam a opção que apenas um grupo, entre eles, exerça o poder diretamente, durante todo o tempo.

Ora, isso pode ser observado não só no sindicato que exemplificamos, mas em uma cidade, um bairro, uma fábrica, um condomínio, entre outros espaços. Em uma cidade, quando se observa a discussão de orçamento participativo, é uma forma de exercício direto de poder político. Mas é o prefeito e os vereadores eleitos que exercem o poder durante todo o tempo. Em uma empresa, ou em um condomínio, há reuniões e assembléias que discutem estratégias. Mas em ambos há, respectivamente, diretores e síndico, que se ocupam de coordenar as iniciativas para levar adiante o cotidiano.

Isso tudo tem a ver com as normas escritas em um estatuto ou regimento. No plano dos relacionamentos, porém, há outras regras que devem ser verificadas, como o respeito às sensibilidades e experiências. Por isso é que, no exemplo citado, todos os problemas da Diretoria iniciaram-se justamente na desconsideração de conselheiros consultivos. Isto porque estes, por participarem do dia-a-dia da entidade, detinham informações que serviram para mobilizar as pessoas.

O exemplo apresentado nos forneceu uma estrutura básica de um sindicato, associação, ou outra entidade representativa. E, como vimos, são vários os interesses que podem circular em seu interior. Dependendo das disputas e das pessoas nelas envolvidas, conflitos como estes podem derivar em situações que envolvam outras instituições. Em outras palavras, os acontecimentos vivenciados em uma disputa podem parar nos jornais, em um hospital, na Delegacia de Polícia ou na Justiça (ou em

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

tudo isso, ao mesmo tempo). Por isso é muito importante pensar no papel das regras e normas. Também é interessante pensar na legitimidade das regras e normas, uma vez que a mobilização ocorreu em função ao desrespeito a uma posição tomada a partir da realização de um seminário.

Cada instância de participação, por envolver pessoas e seus interesses, constitui um espaço onde é comum emergir conflitos. Daí ser natural a existência de regras para administrá-los. A prévia existência de regras é uma condição importante para que os mesmos sejam negociados de forma a se chegar a um denominador comum entre as partes envolvidas em uma disputa, mesmo que isso não signifique a finalização dos conflitos entre diferentes pontos de vista. Tais regras tanto podem ser normativas, ou seja, escritas a partir das decisões emanadas das instâncias de reunião, como podem ser parte do costume de um grupo. Elas são importantes, em primeiro lugar, porque oferecem elementos que podem permitir as negociações dentro do próprio grupo, de acordo com os interesses em jogo. No caso que exemplificamos, foi o que ocorreu. Tais regras existem também para que outras instâncias ou instituições externas ao grupo ou entidade, e que detenham alguma legitimidade – o Poder Judiciário, por exemplo – possam mediar ou mesmo decidir sobre o que está de acordo com o Direito, caso as partes envolvidas na disputa não consigam chegar a um acordo. O estatuto, como expressão da vontade dos sócios de uma determinada associação, é uma lei que pode informar princípios de justiça decididos de comum acordo, por um determinado público, em momentos onde se suspenderam as disputas.

### Democracia e espaço público

A discussão de diversas formas de associação – da religião ao sindicato – buscou focalizar a participação das pessoas em nossa sociedade dita democrática em outros momentos que não sejam as eleições. Na mesma direção, buscou-se mostrar que há espaços sociais dos quais participamos e onde nos fazemos responsáveis pelo que lá acontece. Isso envolve nossos interesses e os de outras pessoas. É natural, portanto, que se observem conflitos, os quais podem ser administrados particularmente se há regras previamente acordadas.

Muita gente não percebe que é justamente nesses processos de partici-

pação que se desenvolve um difícil aprendizado para os exercícios da cidadania e da democracia: a disposição em conhecer as regras, respeitá-las e estar disposto a chegar um acordo. Um espaço público, portanto, onde pode ter lugar a explicitação de interesses que, se necessário, podem ser negociados com os demais com quem me associo, mediado pela existência destas regras, estejam elas escritas no papel ou preservada nos costumes.

As pessoas, na verdade, desassociam essa experiência cotidiana da vida política mais geral. Com isso, parece que não temos nada que ver com as decisões que são tomadas em nosso nome, com os recursos deixados sobre a guarda dos governantes. Nossa relação com estes últimos, portanto, não é em nada parecida com aquela que podemos patrocinar em outros espaços. Como os sindicalizados do nosso exemplo, que se revoltaram com a compra ilegítima de um terreno e questionaram a mesma até o fim.

### **A violência como método para coibir a participação**

A essa altura, queremos propor que essa dissociação não acontece por acaso. Particularmente em uma sociedade como a brasileira, onde há pessoas despreparadas para o convívio democrático. É comum que estas recorram à violência para evitar a explicitação dos interesses ou punir aqueles queousem contrariar essa norma.

Esta violência pode ser introduzida de maneira simbólica ou material, dirigindo-se sempre a impossibilitar a participação dos demais nos processos que envolvam a decisão sobre os usos dos recursos comuns de uma sociedade. Recursos estes que são garantidos pela contribuição coletiva dos impostos – seja direta ou indiretamente – e que por isso mesmo deveriam ser públicos. Sendo que "público" aqui significa "de todos, para todos" e não "do governo". A violência busca intimidar as pessoas na afirmação de seus interesses. Sem a explicitação dos interesses, não há conflito a ser negociado e, portanto, não há participação democrática para decidir como dividir os recursos que pertencem a todos. Com isso, os poucos que controlam os meios de fazer violência tendem a definir sozinhos como se faz a divisão.

A violência pode ser um recurso nas mãos de pessoas que, dependendo da situação ou contexto, julgam que nem todos os interesses são legítimos. Nestes casos, podem mesmo achar que a existência de muitos interesses pode levar à confusão ou conflito. E isso é coisa ruim, que deve ser evitado por ser produto de pessoas

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

---

"metidas", "interesseiras", que muitas vezes gostam de "confusão", questionando muito as coisas e comprometendo a harmonia entre as pessoas.

Em nome dessa harmonia, essa violência pode ser praticada com o objetivo, quase sempre, de fazer com que as pessoas "simbolizem" ou experimentem coisas ruins. Violenta e autoritariamente se "rotula" as pessoas interessadas como "interesseiras". Transforma-se, assim, o interesse, que vimos ser naturalmente humano, em uma coisa indesejável. Paralelamente, antes mesmo que manifestem seus interesses, as pessoas podem ganhar outros rótulos, adicionais ou não, igualmente trabalhados enquanto coisas negativas. Chamar alguém de "preto", "crioulo", "mulher", "veado", "sapatão", "velho", "macumbeiro", "bíblia", "carola", "vagabundo", "maluco", entre tantos outros termos pode ser, dependendo do contexto, a atribuição de uma identidade negativa. Por isso mesmo, aqueles assim qualificados (ou desqualificados) podem ser alvo de piadas, pilhérias, ataques morais, na busca de reduzir a legitimidade da manifestação de seus interesses. Não por acaso, muitos entre estes se tornam alvos preferenciais da violência física, seja patrocinada por pessoas próximas, por desconhecidos ou mesmo por indivíduos ligados ao governo, sejam policiais ou outros agentes públicos. Todos estes atuando de acordo com idéias e preconceitos sustentados por pessoas que, como vimos, são avessas ao convívio democrático.

Quando veiculados, todos esses tipos de violência buscam desestimular a participação ou, caso não surta efeito, punir os mais ousados, fazendo com que sirvam de exemplo para desestimular outros "metidos".

### **Conclusão: a importância da associação**

O que procuramos discutir aqui, finalmente, é que assim como participamos de muitos espaços sociais por que temos interesses, também se faz necessária a participação na discussão de outras questões que nos dizem respeito.

As discussões sobre segurança pública, por exemplo, podem afetar o nosso cotidiano. A decisão sobre os usos dos recursos públicos dos serviços de segurança pode, muitas vezes, levar em consideração apenas a opinião de alguns poucos segmentos sociais, em prejuízo de outros. Assim, um bairro pode ser mais bem iluminado que outro; um segundo receber melhor policiamento em detrimento de um

terceiro. Da mesma forma, nestes espaços se pode dar prosseguimento às visões preconceituosas sobre as identidades alheias, sem que nos apercebamos da gravidade disso, em se tratando da forma como se arquitetam as formas de veiculação da violência em nossa sociedade. E tudo isso pode acontecer por que julgamos não ser do nosso interesse discutir que com o reforço da segurança em uma área, outras tendem a ficar mais inseguras, seja diante da possibilidade da chamada migração das atividades delituosas, seja pelo crescimento de ações discriminatórias sobre determinados segmentos da população.

A participação nos espaços de discussão sobre este assunto especificamente, com outras pessoas igualmente interessadas, sejam outros moradores, ou profissionais de segurança pública, requer que estejamos preparados para lidar com as diferenças e os possíveis conflitos que daí venham a emergir. Para lidar com tais situações, é importante entender as regras, formais ou informais, que possibilitem o debate e as negociações dos interesses.

O que nos parece importante, para concluir, é afirmar que, em nossa sociedade, onde interesse e conflito são tidos como coisas negativas, a participação das pessoas nas mais variadas formas de associação pode contribuir para o desenvolvimento de novos parâmetros para a democracia praticada em nossa sociedade. Uma democracia que reorganize novas concepções em torno das idéias de participação. Reorganização essa que promova novas formas de convívio com as diferenças. Uma democracia que estimule o desenvolvimento de lideranças que, mais do que decidir coisas no lugar das pessoas, pensando em evitar os conflitos, passem a mediar as negociações dos interesses, estimulando suas explicitações, apresentando-se como mediadores dos interesses em jogo, e não partidário da ocultação das diferenças. Lideranças, por fim, que expressem as opiniões de pessoas que estarão legitimamente engajadas e preparadas para exercer exaustivamente a capacidade de negociação. E que conceberão a política como o exercício legítimo dessa busca e não a ação iluminada de alguém que lhe deseja tomar a palavra e o lugar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

DA MATTA, Roberto. - Carnavais, Malandros e Heróis. Rio, Zahar, 1979

\_\_\_\_\_. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1984.

DOUGLAS, Mary. Pureza e Perigo. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

EVANS-PRITCHARD, Edward Evans. Bruxaria, Oráculos e Magia entre os Azande. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

GOFFMAN, Erving. Estigma – Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada, 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

KANT DE LIMA, Roberto. Carnaval, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In GOMES, Laura Graziela, BARBOSA, Livia, DRUMOND, José Augusto (Orgs). O Brasil não é para principiantes. Rio de Janeiro: FGV, p. 105-123. 2001

\_\_\_\_\_. A Polícia da cidade do Rio de Janeiro – seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: editora Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. & NOVAES, Regina Célia Reyes. Antropologia e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Niterói, EDUFF, p. 7-15. 2001.

MARSHALL, H. T. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1965.

---

MELLO, Marco Antonio S. & Vogel, Arno. Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 3ª edição. Relatório do projeto de pesquisa "Espaço Social e Lazer, Estudo antropológico e Arquitetônico do Bairro do Catumbi, realizada com o apoio da FINEP, 1985.

MISSE, Michel. Malandros, marginas e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Sociologia. Rio de Janeiro, 1999.

PIRES, Lenin. Esculhamba, mas não esculacha! Um relato sobre os usos dos trens urbanos da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, enfatizando as práticas de comerciantes ambulantes e conflitos existentes entre estes e outros atores, naquele espaço social. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Wanderley G. Dos. Do laissez faire repressivo a cidadania em recesso. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

TEIXEIRA MENDES, Regina Lúcia. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. Revista de Ciências Criminais, nº 13. PUC/RS, Porto Alegre: Nota dez, 2004.

# DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

*Paulo Eugênio Clemente Júnior*

---

## Introdução

O objetivo deste texto é discutir as relações entre Democracia, Cidadania, Ordem Pública e Polícia. O texto está dividido em seis partes. A primeira delas é apenas um "início de conversa", para introduzir os diversos usos dos termos democracia e cidadania. A segunda parte trata da história dessas duas noções, passando pela Grécia Antiga e pelas revoluções européias do séc. XVIII. Na terceira, tentamos explorar um pouco as noções de Ordem e Poder, discutindo algumas formas possíveis de limitar e regular o exercício do poder. Na quarta parte, apresentamos as principais características das democracias modernas, tanto em relação à forma, ao seu funcionamento, quanto em relação aos seus princípios norteadores. Na quinta, procuramos detalhar um pouco como a democracia e a cidadania se constituíram no Brasil, apresentando alguns aspectos marcantes desse processo. Por fim, abordamos a relação da segurança pública e da polícia com a democracia e a cidadania no Brasil.

## Para começo de conversa

Democracia e Cidadania são duas palavras muito usadas hoje em dia. Fala-se delas em muitos sentidos: a primeira coisa que associamos à democracia é uma eleição. Falamos também de democracia quando o assunto é política e o governo do país; por outro lado, dizemos que uma pessoa autoritária e mandona não é nada democrática; alguns dizem que o Brasil não é uma "verdadeira democracia"; ou quando estamos em um grupo de amigos, na hora de decidir onde vamos almoçar, tentamos decidir "democraticamente". Antigamente falavam até da "democracia corintiana" se referindo a um time de futebol.

Com a cidadania acontece o mesmo: falamos da "Constituição Cidadã" de 1988; dizemos que quem joga papel na rua não é cidadão, falamos que cobrar dos políticos é exercer a cidadania, falamos que um estrangeiro pediu "cidadania" brasileira etc.

Mas, afinal de contas, o que queremos dizer quando falamos de democracia e cidadania? O que estes dois termos têm a ver com a segurança pública e a polícia?

Será que democracia é apenas coisa de política e segurança pública é apenas coisa de polícia, como muitos dizem?

Para começar, vamos tentar falar um pouco sobre a definição desses conceitos. Nenhum deles tem um sentido único ou um sentido "certo", e como qualquer palavra, eles podem ser usados em vários contextos, com sentidos bem diferentes.

### Um pouco de história

A palavra democracia vem do grego, onde quer dizer "governo do povo", e apareceu por volta do ano 500 a.C. Naquela época, cada cidade da Grécia possuía um governo autônomo, e, em algumas delas, os cidadãos decidiam todos juntos os rumos da política: os "cidadãos" gregos se reuniam na praça pública e discutiam os assuntos da cidade, e decidiam tudo por maioria.

Na democracia grega, os cargos públicos eram sorteados, e cada pessoa tinha apenas um período de tempo limitado pra exercê-lo, para evitar que os poderes, benefícios ou mesmo as tarefas de cada cargo ficassem concentrados sempre nas mesmas pessoas. Assim que acabasse o tempo determinado, outra pessoa era sorteada para ocupar aquela função. Por tudo isso, muita gente diz que a democracia na Grécia antiga funcionava de forma ideal, todos os cidadãos decidiam sobre tudo, o poder era dividido, tudo era discutido e votado. Mas havia um grande porém: apenas 10% das pessoas que viviam nas cidades eram considerados "cidadãos" – mulheres, crianças, estrangeiros e escravos eram excluídos, e não participavam de nada. Cidadãos eram apenas os homens livres, adultos, e gregos de nascimento.

Naquela época, discutia-se muito a respeito de qual era a melhor forma de governar as cidades, se era concentrar o poder e o governo em uma pessoa só, o que eles chamavam de monarquia; se concentrar apenas em alguns, o que chamavam de oligarquia (= governo de poucos), também chamada de aristocracia (= governo dos melhores); ou então dividir o poder entre muitos (democracia). Cada uma das formas tinha seus defensores e opositores, que apontavam os pontos fortes e fracos de cada uma delas.

Quem era contrário à democracia dizia que o povo não poderia entender dos negócios e assuntos de estado, muito complicados para a maioria, e, desse jeito, diziam que as rédeas do governo ficavam nas mãos de uma maioria ignorante, que acabava sempre decidindo errado, ou indo atrás dos discursos dos demagogos,

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

cidadãos que iam fazer discurso em público para defender algum ponto de vista em matéria de política. Os demagogos “jogavam para galera”, tentavam convencer o povo através de seus discursos, e quem era contra a democracia alegava que nem sempre um belo discurso defendia a melhor opção. Daí o sentido atual da palavra demagogia, que é explorar os sentimentos e os desejos do povo para fins escusos. Em outros termos, dizer aquilo que todo mundo quer ouvir só para levar vantagem ou ganhar a simpatia de todos.

Por outro lado, os defensores da democracia na Grécia argumentavam que os governos de um só ou de poucos podiam se transformar rapidamente em tirania: com todo o poder concentrado apenas em alguns poucos todo o futuro da cidade ficava à mercê de seus caprichos e erros, excluindo a grande maioria de todas as decisões. Se o futuro interessava a todos os cidadãos, por que concentrar o poder apenas em alguns poucos, mesmo que sejam aqueles considerados os melhores?

Nesse sentido, a história da democracia e da cidadania diz respeito à política sim, mas a uma Política com P maiúsculo. Política como o conjunto das formas pelas quais os seres humanos concebem, dividem e exercem o poder.

Apesar de ter uma origem tão antiga, a idéia de democracia não durou muito na Grécia, nem apareceu com força nos séculos seguintes, talvez pelo fato de a democracia possuir alguns pressupostos básicos, como a idéia de que o poder pertence a todos, imaginar que todos são iguais para decidir, que todos têm o mesmo peso e os mesmos direitos. Ora, a idéia de igualdade dos seres humanos só vem a aparecer muito depois. Em toda a Antiguidade e a Idade Média, se acreditava que uns nasciam “nobres”, melhores, mais aptos, e eram destinados a dominar e mandar; outros nasciam servos, “plebeus”, de origem pobre, e não eram pessoas do mesmo nível, eram destinados a obedecer. A diferença entre as pessoas, que era na verdade social, era atribuída à natureza, ao sangue, ou mesmo a Deus, e separava as pessoas em categorias diferentes e intransponíveis. Mesmo os gregos não acreditavam na igualdade como acreditamos hoje: para eles, as mulheres eram consideradas como seres inferiores, e todos os estrangeiros eram considerados bárbaros, passíveis de serem dominados e escravizados.

Dessa forma, muitos buscam a origem do que entendemos hoje por demo-

cracia e cidadania numa época bem posterior, a partir de uma série de transformações que culminaram na famosa "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", em 1789, que sustentava a igualdade de todos os cidadãos, que os homens tinham direitos fundamentais que não poderiam ser violados por quem quer que seja, mesmo se estivesse exercendo o poder, e que o poder deveria pertencer a todos.

A essa série de direitos e garantias de cada indivíduo damos o nome de cidadania: no século XVIII, elas abrangiam basicamente o direito à vida, a igualdade de todos diante da lei, o acesso à justiça, e o direito à propriedade. Com o tempo, a concepção de cidadania foi se ampliando, incluindo os direitos políticos, como votar e ser votado; o direito de ir e vir; a liberdade de expressão e pensamento; os direitos econômicos, como direito de trabalhar, de receber salário, de fazer greve; direitos sociais, como o direito à educação etc. Nas sociedades modernas, democracia e cidadania se complementam, uma não existe sem a outra, e o processo de constituição da cidadania ainda é um **processo** em curso, a cada dia se incorporam novos direitos e novas garantias, que são considerados fundamentais para o exercício da igualdade e da liberdade.

### Em torno do poder

O problema do poder é tão antigo quanto a humanidade, porque em toda sociedade, em todo agrupamento humano, aparece a questão da relação entre regras e poder: até onde vai o limite daquilo que eu posso fazer? Até onde vai a obrigação do outro concordar com o que eu quero fazer? Será que eu posso atravessar o quintal do vizinho e pegar para mim suas coisas, por exemplo? Posso cercar um pedaço de terra e dizer que é só meu? Posso revidar uma agressão?

Se vivemos junto com outras pessoas em um mesmo espaço (em uma cidade, um estado, um país, mas também pode ser um bairro ou uma comunidade) é claro que, por conta disso, temos interesses e questões comuns, que dizem respeito a todos que vivem ali. Essas questões podem variar ao extremo: por exemplo, uma tribo de índios pode ter como principal preocupação comum a construção de uma *taba*<sup>2</sup> para reunião de todos. Membros da mesma cidade podem ter como preocupação comum construir um lugar especializado que cuide dos seus doentes, ou da

---

<sup>2</sup>A *taba* era uma construção que servia como local de reunião em muitas tribos indígenas do Brasil.

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

educação de suas crianças. Pessoas que moram num mesmo prédio podem ter como preocupações comuns o consumo de água, o barulho dos vizinhos etc. Mas quem é que decide sobre essas questões comuns?

Em outros termos, nos assuntos públicos, quem manda, ou quem detém o poder, ou quem governa? Quantos mandam ou governam? Como governam? Para quem governam? A quem devem prestar contas? E ainda: quais os limites desse poder?

Todas as sociedades humanas criam formas para regular, normatizar, controlar e limitar o poder. Essas formas variam muito, é claro, mas uma das mais fundamentais e mais comuns nas sociedades é criar um conjunto de textos que definam as normas básicas para todos os membros daquela coletividade. Podemos citar uma série de textos que regulavam a vida das sociedades, como o Código de Hamurabi, escrito 19 séculos antes de Cristo pelos sumérios, que habitavam uma região que hoje seria entre o Irã e o Iraque. Certamente você conhece muitos outros, a Bíblia, por exemplo, contém livros que estabeleciam normas de conduta para o povo judeu, definindo os limites daquilo que cada um podia fazer.

Assim, cada agrupamento humano define uma ordem, uma "regra do jogo", e também o modo de fazê-la funcionar, bem como as punições para quem desrespeitar a regra. A norma era, por exemplo: "não matarás", mas se houvesse violação dessa regra, o que aconteceria? A resposta era: "olho por olho, dente por dente".

Com o tempo, os regulamentos escritos foram se tornando cada vez maiores e mais especializados, a vida humana tornou-se mais complexa, e o número de regras, por assim dizer, aumentou bastante. Hoje em dia, temos uma série de conjuntos de leis, reunidas em códigos especializados que regulam e estabelecem normas para nossa conduta, que limitam e regulam o nosso poder nas mais variadas esferas de ação. Para delimitar aquilo que chamamos de crime, e estabelecer as possíveis penas e punições para quem infringir essas regras, criamos um Código Penal. Para regular as nossas ações nas vias públicas, criamos um Código de Trânsito. Ultimamente as discussões mais acaloradas se referem à tentativa de regular também nossas condutas no que diz respeito ao patrimônio biológico e genético, ou então nossa navegação na internet. Tudo isso é tão complexo que existe uma hierarquia entre esses códigos, sendo o maior deles a nossa Constituição.

A importância dos regulamentos e normas escritos é fundamental porque fixa as regras de uma forma mais durável, e possibilita a consulta e o acesso a elas por muitas pessoas. Mas todos os agrupamentos humanos criam “regras do jogo” que, às vezes, não se encontram inscritas em lugar nenhum, mas nem por isso deixam de ser cumpridas. Muitas regras são reproduzidas e perpetuadas apenas pela transmissão de pessoa a pessoa, pela repetição oral etc. Até a tribo de índios mais longínqua que você pode imaginar tem regras, mesmo sem serem escritas, e com certeza regras bastante complexas.

Mesmo hoje, em nossas sociedades democráticas, criamos uma série de regras não escritas, mas igualmente eficazes, e sistemas de punição às vezes mais eficientes que os convencionais. Nas cidades pequenas, em geral, existe uma série de regras de conduta para a mulher solteira, regras que não são escritas em lugar nenhum, mas que todo mundo conhece, e o sistema de punição para quem não cumpre as regras é sem dúvida muito eficiente: desde olhares de reprovação, até a expulsão de casa, passando pelos comentários de condenação, a recusa a dirigir a palavra, e a desmoralização pública. Nas cidades grandes, por exemplo, em muitas comunidades existe uma regra não escrita que proíbe a denúncia e condena o X-9, o “dedo-duro” ou alcagüete, aquela pessoa que faz alguma denúncia de crime ou irregularidade à polícia.

Claro que essas regras muitas vezes entram em conflito com outras, como é claro no caso anterior, e muitas regras estão longe de serem consensuais. Existe muita luta e muita briga para poder definir as “regras do jogo”, e mais ainda para poder fazer com que todos a cumpram, mas uma das funções dos códigos escritos é justamente regular o exercício do poder.

A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, não deixa de ser um código de regras, que define os direitos inalienáveis de todos os homens, e, nesse ponto, foi uma conquista fundamental. Muitos homens lutaram para que nesse e em outros códigos similares aparecesse a noção da igualdade de todos os homens, dos direitos à vida, à propriedade, do direito ao voto etc, e todas as democracias modernas são herdeiras dessas concepções. Mas o que caracteriza essas democracias modernas?

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

### Entendendo a democracia

A idéia moderna de democracia costuma ser resumida pela seguinte frase, que nós podemos ler em quase todas as constituições do mundo: "todo poder emana do povo". Entretanto, essa frase ainda não responde a todas aquelas perguntas que fazíamos antes: quem tem o poder? Como governa, para quem governa? etc. Desde a Declaração dos Direitos do Homem muito se tem discutido sobre a democracia e sobre como ela deve funcionar. Uma das questões mais básicas é a seguinte: o poder emana do povo, mas quem de fato deve exercê-lo? Por conta disso, foram imaginados dois tipos de democracia, uma direta e outra representativa.

Na democracia direta, todos os membros de uma dada coletividade (seja uma nação, uma cidade, ou até mesmo um bairro, uma fábrica, um condomínio etc.) decidem diretamente os assuntos, discutindo e votando em assembléia. Cada membro tem o direito de participar de todas as discussões e decisões. Na democracia representativa, todos os membros de uma dada coletividade têm apenas o direito de eleger seus representantes, e delegam o poder a eles, para que estes discutam e decidam em nome de todos. Assim, na democracia representativa, o poder também emana de todos, mas nem todos o exercem diretamente, ou seja, nem todos participam do poder da mesma forma.

Existe muita discussão em torno desses dois tipos de democracia: a maioria concorda que a democracia direta é a forma ideal, porque todos participam da mesma maneira, de todo o processo. Quando o grupo interessado é muito grande, aparece a questão de como fazer com que todos decidam? Às vezes algumas decisões precisam ser tomadas de forma rápida, outras vezes seria muito difícil reunir todos os interessados ao mesmo tempo para consultá-los, por isso a democracia representativa aparece como uma solução intermediária. Uma reunião de condomínio, por exemplo, é um tipo de democracia direta; as eleições para deputado e vereador, por exemplo, são tipos de exercício da democracia representativa.

O conceito de democracia, entretanto, está muito além de ser apenas uma questão formal, do tipo: "quantos governam", ou quais as formas de organizar e dividir o poder numa democracia. Não que essa seja uma questão menor: uma das características das democracias modernas é justamente a complexidade formal dos

sistemas democráticos. Nas democracias modernas existe uma complexa divisão de poderes e funções, não só para limitar o poder, mas também para garantir que ele seja exercido de forma especializada.

As sociedades modernas separam, por exemplo, os poderes executivo, legislativo e judiciário – uns fazem as leis, escolhidos pelo povo; outros a executam; outros as julgam, baseados não na sua própria vontade, mas em códigos escritos. Os poderes são exercidos por diversas instituições, mais ou menos independentes entre si, que se fiscalizam e controlam mutuamente.

Mas nesse sentido, a democracia pode se tornar uma discussão vazia, se nos preocuparmos apenas em definir quem ou quantos governam. A idéia de democracia nas sociedades modernas está mais ligada a um conjunto de princípios, como, por exemplo:

- soberania popular, ou seja, o povo deve ser sempre soberano para decidir;
- divisão e independência dos poderes;
- rotatividade dos cargos eletivos, ou seja, se houver representantes, estes devem o ser apenas por tempo determinado;
- abertura e transparência: todos devem ter acesso à informação e à liberdade de pensamento;
- igualdade e liberdade: todos são iguais perante a lei, sem distinção de espécie alguma; todos os cidadãos são livres, inclusive para decidir ou escolher seus representantes e para serem escolhidos etc.

Se pensarmos na democracia apenas como uma questão formal, de quantos governam, os limites da discussão terminariam na oposição entre democracia direta ou representativa. Mas quando pensamos na democracia de maneira mais substancial, como um conjunto de princípios, temos uma infinidade de questões relativas ao estatuto da cidadania, ou relativas à aplicação e ao funcionamento desses princípios de igualdade, liberdade, soberania, independência, divisão de poderes, rotatividade e abertura.

Mas existe ainda um outro princípio, que deixamos para falar por último, o princípio da garantia do diálogo e da diferença, e da administração dos conflitos. Vimos que um dos pressupostos da democracia é a igualdade entre os homens, e a história nos mostra como essa idéia de igualdade foi (e ainda é) uma árdua conquista contra a noção da superioridade de alguns, em termos de raça, de gênero, de

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

religião e assim por diante. Entretanto, as pessoas são sempre diferentes entre si, e essas diferenças se manifestam das mais variadas formas, diferenças de educação, diferenças econômicas, diferenças de religião, de cor da pele, de origem étnica, diferença de opinião, enfim, as pessoas na verdade são diferentes, e se percebem como diferentes. E essas diferenças se traduzem certamente em interesses diversos, ou mesmo antagônicos, conflitantes: os interesses de um grande fazendeiro podem ser conflitantes com os de um sem-terra, os interesses de um dono de fábrica com os de um operário, só pra citar alguns exemplos.

Um dos paradoxos da democracia é que se deve garantir e buscar a igualdade e a cidadania de todos, mas defender a existência da pluralidade de interesses ou opiniões, e respeitar todas as diferenças, sem, no entanto, hierarquizá-las, ou seja, sem imaginar que as diferenças tornam uns melhores que outros, ou com mais razão, ou com mais direitos. De acordo com esse princípio, a democracia deve possuir canais de diálogo para abrigar as diferentes opiniões ou grupos de interesse, e formas de administrar os conflitos resultantes desse processo.

Alguns processos contribuem para promover o diálogo e a manifestação regulada dos interesses numa sociedade democrática, entre eles a formação de grupos de interesse e partidos políticos. Os partidos representam "partes", divisões da sociedade em matéria de opinião política, e competem entre si nas eleições para cargos representativos. Em teoria, os diferentes partidos devem representar as diferentes opiniões e canalizar os interesses da sociedade, para que a democracia representativa respeite cada vez mais as diferenças de opiniões e interesses que existem na sociedade.

Além dos partidos, que competem pelos cargos eletivos, os indivíduos podem se agregar em muitos tipos de associações de interesse, sem que estas estejam envolvidas diretamente na competição eleitoral. Como exemplos dessas associações, temos sindicatos, associações patronais e de classe, associações de setores produtivos (federação das indústrias, associação dos produtores de leite etc.), associações religiosas (igrejas, templos, ordens terceiras, associações cristãs etc.), organizações não governamentais (que podem por sua vez estar ligadas às mais diversas questões, como combate ao racismo, proteção à criança e ao adolescente, defesa

das mulheres, do meio ambiente etc.). Essas associações, embora possam não se vincular diretamente à disputa político-institucional, se constituem em "grupos de pressão" que tentam de forma justa e legítima fazer valer seus interesses, reunindo indivíduos em torno de alguma questão comum.

Como vimos anteriormente, as democracias modernas são sistemas extremamente complexos. Elas podem apresentar vários níveis de participação possíveis, de forma direta ou indireta, através de partidos ou associações; são compostas por instituições especializadas e complementares entre si, reunidas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e são definidas por uma série de princípios como os da igualdade, liberdade, abertura etc.

Entretanto, vale dizer que mesmo as democracias modernas não são uma "coisa pronta", algo que existe independentemente do tempo e do espaço. Todas essas características variam geográfica e historicamente, ou seja, de lugar para lugar e de época para época. A definição das regras democráticas, de quem pode e quem não pode participar, a questão de como o poder será dividido, quem pode formular leis, quem pode julgá-las, tudo isso é definido historicamente, de grupo para grupo. Dessa forma, a conquista da cidadania e da democracia não se dá de maneira uniforme, e, a seguir, vamos tentar explorar como se deu esse processo no Brasil.

## **Democracia, cidadania e ordem pública no Brasil**

O modelo geral mais aceito sobre esse processo de formação da cidadania e da democracia é baseado nas experiências americana, inglesa e francesa, nas quais esses valores se impuseram através da luta contra os privilégios e direitos especiais da nobreza, no séc. XVIII. A cidadania seria aquele conjunto de direitos e valores aplicáveis a todos os seres humanos, aquilo que tornava a todos iguais, acima de todas as outras diferenças, e as leis seriam feitas para garantir a ordem pública a partir do pressuposto que todos seriam iguais diante dela.

De acordo com esse modelo, esse processo foi uma conquista dos indivíduos, que se reuniram em associações e através de pressão ou mesmo da força conseguiram impor as idéias de igualdade, liberdade e ampliação de direitos, regulando e ampliando o exercício do poder. Indo um pouco mais além, se lembrarmos que o Estado nessa época era comprometido com os privilégios e valores da nobreza, podemos dizer que a conquista da cidadania e da democracia foi obtida através dos

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

indivíduos, e contra o Estado, num processo de baixo pra cima.

Entretanto, muitos pesquisadores questionam a universalidade desse modelo, e tentam entender o processo de constituição da democracia e cidadania brasileira a partir de suas diferenças em relação a esse modelo ideal<sup>3</sup>. Entre as diferenças apontadas, uma delas é a idéia de que a cidadania no Brasil não tem sido historicamente uma conquista dos indivíduos, mas uma concessão do Estado, num processo de cima pra baixo. Nesse sentido, ao longo da história do Brasil, as noções de cidadania e democracia não corresponderam a um processo de conquista popular, mas a uma imposição das elites. No episódio da Proclamação da República em 1889, por exemplo, foi dito que o povo apenas assistia a tudo bestializado, sem nada entender, sem participar. O Brasil havia mudado seu regime de governo da monarquia para a república, sem que o povo sequer participasse ou entendesse o que isso representava.

Mesmo durante as primeiras décadas da República, a democracia e a participação popular tinham muitos limites: o voto era permitido somente aos homens, maiores de 21 anos e alfabetizados (o voto feminino só foi permitido em âmbito nacional em 1932). Numa época em que a escola estava longe de ser acessível a todos, apenas os mais ricos conseguiam ter acesso ao direito de escolher seus representantes. Na eleição para presidente em 1910, por exemplo, os eleitores representavam apenas 5% da população, já que todas as mulheres e analfabetos estavam excluídos. Apenas a título de comparação, em 2002 os eleitores cadastrados representavam 66% da população<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Na verdade, o processo de constituição da democracia e da cidadania não pode ser reduzido a esse modelo ideal nem na Inglaterra, França ou Estados Unidos. Vimos que a democracia e a cidadania não são “coisas prontas”, mas sim construções complexas, cheias de possibilidades. Logo esse processo varia sempre de acordo com a história e a tradição de cada lugar.

<sup>4</sup> Os eleitores não chegam nunca a 100% da população, pois os menores de 16 anos e outros, que compõem o percentual restante, não têm direito a voto. Os dados anteriores foram tabulados pelo autor do texto, a partir de informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para a eleição de 1910 ([http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas\\_populacionais.shtml](http://www.ibge.gov.br/seculoxx/estatisticas_populacionais.shtml) - acessado em 15 de agosto de 2006), e do Tribunal Superior Eleitoral, para as eleições de 2002 (<http://www.tse.gov.br/sieeseireweb/seire.jsp?modulo=IQGE&anoConexao=2002> - acessado em 15 de agosto de 2006).

Outros pesquisadores apontam para diferenças de sentido entre a noção de cidadania tal como foi construída na Europa e nos Estados Unidos e a noção "à brasileira": Aqui a cidadania não seria vista como um conjunto de valores e direitos universais, aplicável a todos os seres humanos, sem depender de posição social, sexo, raça etc, mas sim como um status que separava quem tinha direitos de quem não os tinha.

Durante a década de 1930, por exemplo, com a regulamentação de algumas profissões e a criação da carteira de trabalho, ocorreu um processo de diferenciação entre aqueles que tinham uma profissão reconhecida, com carteira – beneficiando-se de uma série de direitos trabalhistas, sociais e previdenciários – e aqueles que não o tinham. Seria uma espécie de "cidadania regulada" pelo Estado, na medida em que ele detinha o monopólio de regulamentar as profissões e – conseqüentemente – conceder cidadania. Uns chegam a falar hoje em cidadãos (aqueles que têm direitos) e subcidadãos, ou excluídos.

Mas o principal problema da cidadania "à brasileira" está na relação dos cidadãos com as regras e sua aplicação. Vimos anteriormente como todos os grupos sociais estabelecem regras que definem a conduta de seus membros, e como essas regras podem variar ao extremo e cobrir todos os aspectos da vida humana. Vimos também a importância das regras escritas e daqueles conjuntos de regras fundamentais, como, por exemplo, o nosso Código Penal, que contempla tudo aquilo que consideramos crime, e estabelece as punições para quem infringir suas regras.

Nas democracias modernas, baseadas nos valores da igualdade e da liberdade, os sistemas de regras obedecem a alguns princípios: a) tendem a ser formados por regras universais, ou seja, aplicáveis a todo e qualquer cidadão, sem nenhuma distinção; b) cada regra prevê de antemão uma pena para todo aquele que infringi-la; c) existem instituições públicas especializadas para a formulação das regras, para a fiscalização de seu cumprimento, e para o julgamento e aplicação da pena, no caso de alguma infração.

Em outras palavras, as regras tendem a ser universais porque nossas sociedades são baseadas na idéia de igualdade, e como todos são iguais, as regras devem valer para todo mundo. Uma vez formulada uma regra – é proibido cometer assassinato –, por exemplo, existe uma pena já de antemão definida para quem infringi-la, o que visa impedir que sejam aplicados "dois pesos e duas medidas" para

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

o mesmo crime<sup>5</sup>. Além disso, as "instituições especializadas" garantem uma divisão e interdependência de poderes: o congresso (que é escolhido através do voto) faz as leis; as polícias militar e civil tratam da fiscalização do cumprimento das leis e da investigação dos delitos, e o Poder Judiciário julga os casos e aplica as penas cabíveis. Mas tudo isso não funciona exatamente desse jeito no Brasil? Se a lógica de funcionamento do sistema é baseada na igualdade e na justiça, o que faz com que tenhamos a percepção do Brasil como extremamente desigual e injusto?

Uma das respostas possíveis é que no Brasil o ideário da cidadania – igualdade de todos, liberdade, conquista de direitos civis, políticos e sociais etc. – convive com um sistema de valores fortemente hierárquico, ou seja, um sistema de valores e práticas baseado na diferença e na desigualdade inerentes entre os indivíduos. Enquanto a maioria de nossas leis e instituições se baseia em valores universais e igualitários, comuns a todas as sociedades, muitos de nossos valores e práticas cotidianas expressam a idéia de que a lei não é para todo mundo, nem se aplica a todos de forma igual.

Mesmo algumas leis expressam essa contradição entre a universalidade (a lei vale para todos, em todas as situações) e a hierarquia (nem todos são iguais, uns são melhores/superiores aos outros). Um bom exemplo é o da prisão especial, onde aqueles que se enquadram em determinadas situações, como os portadores de diploma universitário têm tratamento diferenciado. Desta forma, são beneficiados os mais instruídos, da mesma maneira que acontecia em relação ao voto durante a República Velha (1889-1930).

Mas não é apenas nas leis que essa contradição aparece. Muito daquilo em que acreditamos e fazemos no dia-a-dia está ligado a essa noção de hierarquia em vez das noções de igualdade e cidadania. Em vez de obedecermos às "regras do jogo" universais e democráticas, acabamos apelando para outro tipo de "regras", baseadas na hierarquia e na desigualdade. Para entender melhor, vamos imaginar

---

<sup>5</sup> Na verdade, os sistemas jurídicos modernos são mais complexos, e admitem que nenhum caso é exatamente igual ao outro, mas podem ser encaixados em "tipificações". A pena para o crime de homicídio doloso, que é aquele cometido intencionalmente, por exemplo, pode variar em função de circunstâncias agravantes ou atenuantes do crime.

algumas situações: por exemplo, quando eu estaciono em local proibido e um policial tenta me aplicar uma multa, eu posso falar: "você sabe com quem está falando? Sou filho do juiz fulano de tal". A segunda situação poderia ser numa repartição pública, onde trabalha um amigo meu. Em vez de esperar na fila para ser atendido, como todo mundo, chamo meu amigo e ele me deixa passar na frente de todos e resolve meu problema primeiro. Uma terceira situação poderia ser até mesmo num condomínio. Os moradores do condomínio reunidos decidiram proibir animais no prédio, e eu planejo me mudar para lá com meu cachorro. Como o síndico me disse que era proibido trazer animais, pergunto se não haveria um jeitinho.

Todas essas situações são exemplos de como nós mesmos podemos vivenciar e reforçar esses valores e práticas hierárquicas. Na primeira situação, quando digo para um policial que eu sou filho do juiz fulano de tal, estou diante de um servidor público, um agente da sociedade encarregado de fazer cumprir a lei, e coloco acima dessa lei a minha relação de parentesco com alguém poderoso. Na segunda situação, apelo para as relações de amizade, que me colocam acima dos outros indivíduos. Na terceira situação, o síndico me fala que as regras proibem, mas eu pergunto se não tem um jeitinho de contorná-las. Em todas elas existe a contradição entre algo "público", "universal", "que deve valer pra todos", e algo "particular", "hierárquico", que me diferencia dos demais, que eu tento utilizar em meu benefício. Dessa forma, se a lei não vale pra todos, se eu me considero acima ou além das regras, elas acabam não valendo para ninguém.

Mas o que a segurança pública tem a ver com tudo isso? No início do texto fizemos a pergunta: será que cidadania é coisa de política e segurança pública coisa de polícia? Depois dessa discussão sobre cidadania e política, onde é que entra a segurança pública e a polícia?

### **Segurança pública, polícia e cidadania**

Se toda sociedade define suas "regras do jogo", podemos nos perguntar quem é que fiscaliza se as regras estão sendo cumpridas, e provavelmente temos uma resposta pronta: a polícia. Se observarmos ao longo do tempo nem sempre foi assim. Os homens sempre inventaram várias formas de criar regras, fiscalizar seu cumprimento e punir as infrações. Aquilo que chamamos de polícia – uma organização estatal, pública, especializada em fiscalizar o cumprimento da lei e a única

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

com direito a utilizar a força para garantir esse objetivo – é uma invenção relativamente recente para dar conta desses objetivos.

Podemos retomar um exemplo de como as regras podem ser fiscalizadas e mantidas sem a ajuda de um corpo especializado como a polícia. Em cidades do interior, a conduta das moças solteiras é fiscalizada por todo mundo, e quando alguma delas se comporta fora dos padrões, cada pessoa começa a estabelecer uma “punição” a essa conduta, deixando de falar com ela, dirigindo olhares de censura, fazendo comentários etc.

Ocorre que em sociedades com sistemas de regras complexos, cristalizados na forma de leis e códigos, é preciso haver uma instituição especializada, neutra, capaz de aplicar sempre os mesmos procedimentos para garantir o cumprimento das regras e prevenir suas violações. Numa sociedade democrática, é fundamental garantir que o poder pertença a todos, desde o primeiro momento, na hora de definir as regras de conduta, até a forma de fiscalizar e punir as infrações. Assim, a polícia é um dos pilares da construção de uma sociedade democrática, porque é uma instituição pública, de todos, que tem o objetivo de fiscalizar as regras e deter aqueles que se excederam em relação ao poder – todo poder tem limites, e qualquer atitude que ultrapasse as regras consensualmente definidas, como, por exemplo, praticar homicídio, é passível de punição.

Dessa forma, polícia, cidadania e democracia estão em íntima relação. Uma não existe sem a outra. Mas o que é que faz com que pensemos que elas estão em domínios separados?

Como vimos, no Brasil o processo de constituição da cidadania passou por inúmeros “percalços”. Os chamados direitos universais do cidadão se consolidaram pouco a pouco: o direito ao voto foi um dos primeiros que conquistamos, mas ele era restrito apenas a uma elite privilegiada, enquanto que a maioria da população estava longe das decisões importantes. Direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade de expressão, foram sistematicamente violados muitas vezes pelo próprio Estado, que concedia direitos a uns, e negava a outros.

Num contexto em que a maioria da população se encontrava excluída do processo decisório e com seus direitos restringidos, a ordem pública no Brasil

não era construída de forma democrática, mas mantida de forma repressiva.

Em vez de enfatizar o lado democrático de construir uma ordem pública respeitando as diferenças de opinião, administrando os conflitos de maneira institucionalizada, promovendo a liberdade e a autonomia de partidos e grupos de pressão (como associações e organizações não estatais), assistimos durante boa parte da história do Brasil a um processo de manter a ordem pública livre de todo e qualquer conflito, reprimindo através da força as opiniões divergentes, e mantendo a maioria da população afastada das decisões.

Nesse contexto, a polícia era vista apenas como uma organização repressora, que mantinha a ordem através da força. Até hoje vemos reflexos dessa forma de pensar em muitos discursos que pregam como única solução para a violência o aumento do uso da força e da repressão por parte da polícia.

Ao contrário desse papel meramente repressivo (que é necessário em alguns casos) a polícia pode ter um papel maior e mais importante em sociedades democráticas, baseado em estratégias de prevenção e negociação de conflitos. Se as sociedades democráticas se caracterizam pela igualdade de seus membros e ao mesmo tempo pela multiplicidade e diversidade de opiniões, os conflitos daí resultantes devem ser administrados de forma democrática, com ampla possibilidade de defesa e argumentação por todas as partes, sem privilégios, respeitando direitos fundamentais etc.

Muitas vezes nossa relação contraditória com a igualdade e a hierarquia acaba confundindo essas questões. Todos os dias ouvimos pessoas defendendo medidas "drásticas" supostamente para conter a criminalidade e a violência, mas que passam por cima de direitos fundamentais, como o direito à vida, à inocência até prova em contrário, à inviolabilidade do domicílio, à pena justa para seu crime. Quando ouvimos alguém dizer que "vagabundo tem mais é que morrer" será que estamos esquecendo nossas próprias leis, que proíbem a pena de morte? Ou será que estamos defendendo dois pesos e duas medidas, uma para aqueles que achamos "vagabundos", outra para nós mesmos, como naqueles casos citados há pouco?

Nossa tendência em imaginar polícia e democracia como coisas separadas, em imaginar que segurança pública é coisa de polícia e democracia coisa de política, isso é fruto da nossa relação com a cidadania, uma relação precária, meio que incompleta. Não nos sentimos sujeitos de nossos direitos, não nos sentimos sujeitos

## DEMOCRACIA E CIDADANIA NO BRASIL

---

e autores de nossas leis e de nossa sociedade.

Tanto a cidadania como a segurança pública são conquistas de todos. Devemos participar ativamente na conquista e na manutenção diária de nossos direitos, lutando para que as instituições de nossa sociedade democrática – as diversas instâncias de governo, o congresso, a justiça, a polícia – sejam instituições públicas na completa acepção do termo, isto é, de todos e para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco & MATTEUCCI, Nicola. Dicionário de Política. Brasília: EdUnB, 1992, 4ª ed.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005.

KANT DE LIMA, Roberto. "Carnavais, Malandros e Heróis: O dilema brasileiro do espaço público" in: BARBOSA, L.; DRUMMOND, J. E GOMES, L. (Org.) O Brasil não é para principiantes. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTA, Roberto da. Carnavais, Malandros e Heróis. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

\_\_\_\_\_ A Casa e a Rua. Rio de Janeiro: Rocco, 1983.

SADEK, Maria Teresa (org), Justiça e Cidadania no Brasil, São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 2000

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

# POLÍCIA E COMUNIDADE

---

*Jéssica Oliveira de Almeida, Paulo Augusto Souza Teixeira e Sabrina Souza da Silva*

---

## Introdução

O sentido da atividade policial vem mudando ao longo do tempo. A idéia que dela temos hoje é o produto de um processo de transformação, moldado a partir de fatores históricos, estruturais e organizacionais. No caso brasileiro ela vem de uma tradição de práticas autoritárias. No entanto, com o processo de democratização a manutenção destas práticas começa a ser contestada.

Atualmente, o termo polícia significa a atividade administrativa destinada a manter a ordem, a paz interna, além de referir-se ao órgão do Estado encarregado de zelar pela segurança dos cidadãos. Além disso, o poder de restringir direitos individuais para manter a ordem no espaço público é chamado de poder de polícia e pode ser utilizado por diversas agências estatais. Chamamos de policiamento, as atividades desenvolvidas pelas organizações policiais no cumprimento de suas missões, que nem sempre envolvem a repressão a atividades criminosas. De acordo com o texto abaixo:

*“(...) tanto o público quanto a polícia parecem estar de acordo em que uma das principais tarefas policiais é aplicar a lei e, mediante essa aplicação, garantir a proteção da comunidade. Entretanto, a imensa maioria dos fatos que ocorrem diariamente aos cidadãos só ocasional e parcialmente constitui um problema legal e ainda menos um problema penal. No transcurso das suas atividades cotidianas, a polícia não se dedica principalmente a aplicar as leis em cada caso, mas sim a tentar encontrar soluções adequadas para muitos problemas e dificuldades com que regularmente deparam os cidadãos e em relação aos quais nem a legislação nem a organização social oferecem respostas satisfatórias. Na grande maioria dos casos, a polícia é o único serviço social a que qualquer pessoa pode recorrer em caso de necessidade urgente”.*

*(Rico e Salas, 1992)*

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

Usualmente, encontramos na literatura sobre a atividade policial dois grandes modelos de policiamento. De um lado encontramos um modelo denominado "profissional", que geralmente é caracterizado pelo atendimento a chamadas telefônicas e pelo uso de viaturas com rádios. Neste caso, a ação policial é denominada reativa, pois deriva do acionamento realizado pelo cidadão, fato que contribui para o distanciamento entre o policial e a comunidade onde ele executa a sua atividade. Em oposição a este modelo é apresentado o "policiamento comunitário", que busca uma aproximação entre a polícia e a comunidade. Ele procura desenvolver estratégias proativas, ou seja, aquelas onde o policial se antecipa às chamadas, e que se caracterizam por um alto grau de iniciativa do policial. Nesses casos, a comunidade é co-produtora de sua própria segurança e o policiamento é empregado prioritariamente a pé.

Cabe destacar que o "policiamento comunitário" não é apenas uma modalidade de policiamento, mas um conjunto de atividades ligadas entre si visando estabelecer uma nova relação entre polícia e comunidade.

O objetivo deste texto é apresentar alguns elementos importantes na discussão desse tema e algumas iniciativas adotadas no Brasil, bem como apontar algumas das dificuldades encontradas neste relacionamento entre a polícia e as comunidades.

### Comunidade

O conceito de comunidade tem sido utilizado com um grande repertório de significados. Em alguns momentos, pode significar um grupo de pessoas delimitado por limites geográficos, como a comunidade de moradores de uma determinada rua, bairro ou cidade. Em outros momentos, pode designar um grupo de pessoas com uma identidade ou com interesses em comum, como, por exemplo, a comunidade italiana no Brasil, a de estudantes universitários, ou a de músicos. Neste último caso as comunidades não são espaciais (não possuem um território específico) e são multilocais (seus membros podem estar espalhados por vários lugares diferentes, até mesmo em países diferentes). Elas inclusive podem ser virtuais, quando agregam

pessoas com interesses comuns em sites da Internet, como o Orkut<sup>6</sup> e os blogs<sup>7</sup>.

Ao pensarmos no conceito de comunidade geograficamente definido fica um pouco mais fácil imaginarmos suas fronteiras, porém, mesmo nestes casos, devemos ter cuidado, pois elas existem através de interações sociais que podem ser múltiplas e complexas.

Para ilustrar um pouco a complexidade nos casos em que as fronteiras são recortadas espacialmente, utilizaremos um bairro chamado Rio do Ouro que está localizado no limite de dois municípios, São Gonçalo e Niterói. Este bairro localiza-se tanto em um município quanto no outro e é dividido pela rua principal. Um morador do bairro pode participar de várias comunidades territoriais diferentes sem que elas se excluam. Ele pode ser membro da comunidade do bairro do Rio do Ouro, da Comunidade de São Gonçalo, da Comunidade da Estrada da Paciência etc., cada uma delas tem um recorte determinado que é diferenciado, mas não é excludente. No entanto, em determinados momentos, estas sobreposições se excluem e, por isso, este mesmo morador que se acha membro de todas estas comunidades deverá escolher qual procurar, para obter um serviço. Ele pode utilizar sua identidade de morador da Comunidade do Rio do Ouro para pedir, em Niterói, melhorias para a rua principal do bairro. Isto pode acontecer por vários motivos, pelo fato do sistema de transporte para Niterói ser melhor, ou porque, apresentando-se como morador daquele bairro, ele será prontamente atendido. Já para reivindicar uma melhoria no policiamento na região ele pode utilizar sua identidade de morador da Comunidade do Município de São Gonçalo, pois, como existe nas proximidades um Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO) do 7º Batalhão de Polícia Militar, que é o batalhão que atende ao município de São Gonçalo, ele acha que dessa forma será atendido mais prontamente.

No segundo caso o importante não é o território e nem os problemas no espaço e sim as relações de identificação e interesses existentes entre os membros. Uma pessoa pode participar também neste caso, de várias comunidades diferentes e utilizá-las segundo seu interesse. Por exemplo, uma pessoa pode ser membro da comunidade de atores do Rio de Janeiro, e também fazer parte da comunidade de

---

<sup>6</sup> Site de relacionamento na Internet onde o usuário pode participar de um ou mais grupos de interesses.

<sup>7</sup> Diários ou registros mantidos na Internet por uma pessoa ou grupo de pessoas. Podem conter textos, fotos, filmes ou ligações com outras páginas da Internet.

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

imigrantes espanhóis, além disso, ele também pode participar de comunidades territoriais como a do bairro da Tijuca.

Porém, muitas vezes, fazer parte de uma comunidade não significa sentir-se parte dela, pois esta classificação pode acontecer de fora para dentro. Um exemplo atual é o dos "complexos", como o do Alemão e da Maré, quando muitos moradores não se sentem moradores do "complexo", mas de uma das comunidades que o constitui, como a Baixa do Sapateiro ou a Nova Holanda.

A questão da definição do que é uma comunidade é interessante para pensar como são distribuídos espacialmente os recursos policiais. As áreas de atuação das polícias brasileiras geralmente atendem a dois critérios principais: um espacial e outro funcional. O critério espacial estabelece os limites geográficos da aplicação dos recursos, definindo as circunscrições das delegacias policiais e as áreas de policiamento dos batalhões da PM. Já o critério funcional consiste na alocação de recursos especializados para tratar de certas demandas, como, por exemplo, a necessidade de realizar ações específicas nas rodovias estaduais. Esse critério fundamenta a existência de unidades policiais especializadas, tanto na Polícia Civil (p.ex. Anti-sequestro) quanto na Polícia Militar (p.ex. Grupamento Aeromárítimo). Concretamente, existem os batalhões da Polícia Militar atuando em áreas predefinidas geograficamente e, além disso, por alguma particularidade local, também existem unidades especializadas que atuam em determinadas áreas. Por exemplo, um bairro turístico como Copacabana possui o policiamento do batalhão da área e também o Batalhão de Policiamento em Áreas Turísticas.

Além disso, a divisão espacial implementada pela polícia acaba influenciando as rotinas de moradores da região, no tocante ao deslocamento dos mesmos para obter informações, fazer queixas ou participar de eventos com as polícias. Por isso, em alguns momentos a própria polícia deve fornecer as condições de aproximação, as quais devem ser fundamentadas em princípios democráticos, permitindo a adesão de grupos diferenciados e com poderes políticos e econômicos desiguais como, por exemplo, as associações comerciais e de moradores. E a população, por sua vez, deve se organizar para participar do debate e das interações com a polícia. Um desafio nesse novo relacionamento entre polícia e comunidade é a necessidade

de criar mecanismos institucionais que permitam bloquear ou minimizar práticas que favoreçam apenas alguns membros da sociedade, e não a todos, como a utilização dos recursos públicos para satisfazer a interesses particulares. Cabe ressaltar que o termo público se refere a uma categoria de bens e direitos que devem ser garantidos a todos os cidadãos, de forma justa, e não a destinatários previamente escolhidos pelo Estado. Desta forma, o termo público, isto é, de todos, não deve ser confundido com estatal, que é administrado pelo Estado.

### **Policimento Orientado para a Comunidade**

O Brasil apresenta diversas peculiaridades na implantação do que se costuma denominar "policimento comunitário". Nos Estados Unidos e no Canadá essa iniciativa visou reaproximar policiais e cidadãos a partir de uma reorientação da atividade policial. Assim, a implantação do "policimento comunitário" naqueles países significou uma mudança na sua forma de atuação.

No Brasil, as primeiras tentativas de implementação do "policimento comunitário" começam a ocorrer, a partir dos anos de 1980, caracterizadas pelo desejo de adequar a atividade policial a valores e princípios democráticos, justamente depois de um longo período de regime militar.

Naquela época, o Rio de Janeiro incorporou a uma agenda de políticas públicas o conceito de direitos humanos, mas não implementou com êxito essas políticas. Segundo Holanda isto aconteceu porque houve uma ênfase naquilo que não poderia ser feito pelas organizações policiais, sem que ficassem claras as ações que deveriam ser implementadas. Além disso, o policimento comunitário não saiu do discurso, traduzindo-se ao longo dos quatro anos de governo em poucos resultados. O grande esforço da época resultou no pioneirismo da importação dos conceitos de policimento comunitário (a cargo da Polícia Militar) e da implantação das Delegacias Especiais de Atendimento a Mulher (DEAM), pela Polícia Civil. O que aponta para um claro movimento na diversificação da ação policial não mais baseada na repressão. Havia uma preocupação de garantir os direitos de todos os cidadãos de forma justa e igualitária, com a certeza de que os direitos fundamentais do homem não seriam violados por quem quer que seja, mesmo por aqueles que exercem o poder. Este discurso contrastava com as ações e valores incorporados a maneira de agir da polícia, que era pautada no uso da

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

força como método de trabalho, e que eram legitimados pelas expectativas sociais. Essas circunstâncias levaram a uma estigmatização do discurso dos direitos humanos como "direitos de bandidos", fato que, naquela ocasião, contribuiu para que políticas públicas neste sentido não tivessem sucesso.

### Experiências de Policiamento Comunitário

Como vimos anteriormente, no Brasil, o primeiro grande esforço de desenvolver um programa formulado segundo princípios de uma polícia voltada para as noções de serviço público e de proteção à comunidade se deu no estado do Rio de Janeiro, no início dos anos de 1980.

O Plano Diretor da Polícia Militar para aquele período, em síntese, traduzia o seguinte objetivo: "promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização, dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia". Esse plano aponta a segurança pública como a prioridade da PM, reduzindo a importância de sua atuação na defesa interna e definindo a PM como uma organização de prestação de serviços públicos.

A resistência à implementação desses conceitos superou as expectativas, surpreendendo os gestores policiais. A proposta de mudança estrutural – da lógica de combate para a lógica de proteção – encontrou muitos adversários. No âmbito interno havia uma visão de que a atividade policial seria referida a um emprego intensivo da força para exercer o controle sobre uma determinada parcela da população. Já no âmbito externo havia uma parte da sociedade habituada a ver a polícia trabalhar desse jeito, atendendo, assim, aos seus interesses.

Em 1983, é criado o CIPOC (Centro Integrado de Policiamento Comunitário), na Cidade de Deus, com a finalidade de disponibilizar à comunidade, além do atendimento policial, o acesso a diversos serviços do Estado.

Em 1986, foi implantado o projeto "Policiamento de Bairro" que tinha por finalidade intensificar o policiamento ostensivo, promovendo a aproximação da PM com as associações de moradores. Esse projeto iniciou-se pelos 1º, 13º, 15º e 16º

BPM, que abrangiam regiões do município do Rio de Janeiro (Centro e Olaria) e parte do município de Duque de Caxias.

Aquele esforço iniciado nos anos de 1980 só foi retomado em 1991, com uma fundamentação teórica um pouco mais consistente e com maior apoio do poder político. Podemos citar a tradução para o português de diversas obras versando sobre a atividade policial, como, por exemplo, o livro "Polícia Comunitária: Como Começar", de Robert Trojanowicz et al, que passou a ser utilizado por diversas organizações policiais nos seus projetos. Em vários Estados, as autoridades passaram a fazer esforços no sentido de aproximar a polícia das comunidades. Em 1991, a Polícia Militar do Estado de São Paulo promoveu o I Congresso Internacional de Polícia e Comunidade trazendo para o Brasil profissionais e especialistas em polícia comunitária dos Estados Unidos e Canadá, sendo considerado um marco na difusão dos princípios do novo paradigma de policiamento.

Somado ao empenho de difundir os princípios da polícia comunitária foram desenvolvidos projetos mais estruturados e estimulada a participação da sociedade na solução de crimes graves, com a criação da Central de Denúncias. Ligada inicialmente à Vice-governadoria, a Central tinha o objetivo de captar da comunidade as denúncias de abuso de poder e de crimes cometidos por policiais. Associada a essa Central foi criado um colegiado integrado por delegados, oficiais, promotores e defensores que se encarregavam de verificar todas as denúncias.

Em relação à implantação de um policiamento orientado pelos novos paradigmas, no ano de 1991 foi criado o Grupamento de Aplicação Prático Escolar. Implantado inicialmente no Grajaú, foi expandido para mais 14 bairros em pouco tempo. No ano seguinte surge um novo projeto: o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC). Em dezembro de 1992, o 17º BPM (Ilha do Governador) foi transformado em Batalhão Escola, com o objetivo ser uma Unidade Operacional modelo. Em setembro de 1994 é implementado um programa de policiamento comunitário em Copacabana.

Ainda no ano de 1992 um grupo de policiais do Rio de Janeiro vai aos Estados Unidos para buscar uma metodologia para prevenir o uso de drogas nas escolas. É trazido para o Brasil o PROERD (Programa Educacional de Resistência as Drogas) que, baseado numa metodologia adotada nos EUA, consiste num "esforço cooperativo da Polícia Militar, escola e família, visando, através de atividades educacionais

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

em sala de aula, prevenir o abuso de drogas e a prática de atos de violência entre estudantes do Ensino Fundamental”<sup>8</sup>.

Merecem destaque ainda: a implantação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), no Estado de São Paulo, o programa “Polícia Interativa”, desenvolvido no Estado do Espírito Santo e outros programas similares, em maior ou menor profundidade, desenvolvidos nos estados da Bahia, Pernambuco, Ceará, Minas Gerais, Paraná, entre outros.

No ano 2000, o Rio de Janeiro implanta um grupamento de policiamento que aplica a filosofia de polícia comunitária em áreas consideradas especiais. O GPAE destina-se a executar de forma permanente e interativa as atividades operacionais de policiamento em comunidades “populares”, em especial nas “favelas”, de acordo com o Plano Estadual de Políticas Públicas para a Segurança, Justiça e Cidadania. Ele iniciou as suas atividades atuando nas comunidades do Cantagalo (Copacabana) e no Pavão-Pavãozinho (Ipanema). Atualmente o GPAE também desenvolve suas atividades nas comunidades da Formiga, Chácara do Céu, Casa Branca (Tijuca), Vila Cruzeiro (Penha/Olaria) e Morro do Cavalão (Niterói). Nas comunidades do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho e Cavalão, nos prédios onde estão sediados os GPAE, são desenvolvidos projetos sociais em conjunto com as atividades operacionais de policiamento, com o objetivo de proporcionar uma maior integração entre a polícia e a comunidade.

### Formas de Interação entre Polícia e Comunidade

Qualquer que seja o modelo de policiamento adotado por um ente político (União, Estados e Municípios) há uma grande importância nos sistemas de comunicação entre a polícia e os cidadãos. Abordaremos a seguir algumas formas de interação, que permitem compreender sua influência junto às atividades de policiamento cotidiano.

#### 1. Tecnologias de comunicação como forma de interação com a polícia

Desde um número de emergência a ser utilizado para obter socorro, até

---

<sup>8</sup> Conforme descrito no site da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro ([www.policiamilitar.rj.gov.br](http://www.policiamilitar.rj.gov.br)).

o contato direto com o responsável pela organização policial da sua região, o telefone tem sido um dos meios mais populares de comunicação entre a polícia e os cidadãos. Uma prática que tem se tornado comum é o fornecimento do número do telefone celular do Comandante do batalhão da PM para receber as demandas da população.

Outro uso do telefone está ligado à colaboração na investigação policial. Através da Central do Disque-Denúncia as pessoas podem auxiliar a polícia com informações que ajudem a elucidar crimes. Além dessa Central, há alguns números de telefone de abrangência local instalados em batalhões de Polícia Militar e em delegacias.

Atualmente o uso de novas tecnologias, como a Internet, tem disponibilizado grandes ferramentas de interação entre polícia e comunidade. Há uma orientação para que os sites dos órgãos públicos contenham serviços e informações de interesse público, facilitando, assim, o acesso dos cidadãos ao seu conteúdo. A expansão do acesso popular ao conteúdo disponível na Internet caracteriza as políticas de inclusão digital, através das quais o acesso às informações disponíveis na Internet é ampliado. Existe no site da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro o Clique Denúncia, um e-mail para fazer denúncias pela Internet. Pode-se ainda enviar um e-mail para o chefe da Polícia Civil, comunicar uma ocorrência através de um outro site da Polícia Civil denominado Delegacia Virtual ou enviar sugestões, críticas, denúncias e dúvidas para a Polícia Federal através de e-mail.

## **2. Conselhos Comunitários de Segurança**

No final dos anos de 1980, o Brasil retoma o processo de democratização política e consagra, na sua Carta Magna, inúmeros princípios de Direito Internacional assegurando garantias e direitos individuais. As questões ligadas à cidadania e à democracia passam a ocupar lugar de destaque no debate político. Contudo, os direitos formalmente garantidos constituem-se em direitos não garantidos na prática, pois não são acessíveis a todos, além de serem frequentemente avocados nas campanhas políticas, como se não estivessem previstos no ordenamento jurídico nacional, como, por exemplo, o direito de todos a educação e a justiça de forma igualitária e eficaz.

Uma das formas modernas de lidar com a governabilidade desloca a ên-

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

fase da capacidade de governar para a relação entre o governo e os diversos atores sociais. Esse novo modelo possibilita a construção de canais de participação popular no processo de tomada de decisão governamental. Para tanto, foram criados Fóruns e Conselhos de vários tipos, em especial nas áreas de educação, saúde e assistência social.

No Brasil, e nos demais países latino-americanos, a reforma do Estado tem ocupado um lugar de destaque na agenda política a partir dos anos de 1990. Em relação à participação da sociedade civil são previstos conselhos nas áreas de saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho. Mas, apesar da criação de novos conselhos ter sofrido influência direta da legislação federal, também parece que esses espaços vêm conquistando expressão na gestão de políticas locais. Assim, têm surgido iniciativas em outras áreas, como meio ambiente, direitos das minorias, violência, transporte, cultura, política urbana etc. Cada vez mais a sociedade brasileira tem compreendido que segurança pública não corresponde a um problema necessariamente de polícia, mas a um dever do Estado e a uma responsabilidade coletiva. As medidas nessa área demandam ações complexas e articuladas entre instituições, sociedade e distintas esferas do poder público.

Portanto, a integração das forças policiais, das instituições públicas e dos membros da sociedade civil, corresponde a uma forma contemporânea de relacionamento entre o Estado e a sociedade, onde o papel desta é crucial para o aprimoramento das políticas públicas. As adequações das estruturas e instituições do Estado que objetivam aumentar a consciência cidadã e democrática são os desafios para as gestões modernas e para a sociedade brasileira como um todo.

Os Conselhos Comunitários de Segurança surgem como um novo canal de interação entre a comunidade e as polícias, na busca pela redução da violência interpessoal e do controle de criminalidade. Eles pretendem democratizar e ampliar a participação dos cidadãos no tocante às políticas públicas nesta área e representam a possibilidade de desenvolver 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.

Além dos benefícios à sociedade, pela possibilidade de levar suas demandas aos representantes do poder público, as instituições policiais passam a construir uma nova imagem perante a sociedade. Isso visa à redução do 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 auto-estima e garantindo um melhor desempenho de sua atividade.

Ao mesmo tempo, em médio prazo, a população deve 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, as demandas advindas da sociedade podem possibilitar um diagnóstico qualitativo dos serviços prestados pela polícia, avaliando as demandas e propondo orientações para sua resolução.

Entretanto, em muitas ocasiões, apenas algumas lideranças locais detêm o conhecimento sobre a existência e o funcionamento do Conselho. 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. Em outras palavras, a questão da apropriação dos recursos públicos de forma particularizada surge com freqüência nas reuniões entre a polícia e a comunidade. Isso se choca com a idéia de uma segurança pública pensada de forma ampliada, como bem difuso e indivisível, que não pode ser medido, fracionado e proporcionado de forma individualizada. Os recursos de policiamento (homens, viaturas e instalações) são bens escassos e assistimos a uma freqüente disputa pelos mesmos.

Um outro ponto crítico relativo à representatividade está ligado a heterogeneidade de interesses em cada comunidade. A diversidade de atores 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 aí um dos paradoxos da democracia que é o de garantir e 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

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

que estas diferenças tornam uns melhores que outros, com mais razão, ou com mais direitos. Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de mecanismos para o aperfeiçoamento dos Conselhos como, por exemplo, reuniões temáticas, rotatividade dos locais das reuniões, e outras que garantam a participação ampla de pessoas com diferentes opiniões e interesses, e formas de administrar os conflitos resultantes deste processo.

### **Dificuldades de implementar um programa de policiamento orientado para a comunidade**

Muitas são as dificuldades para implantar com sucesso um programa de policiamento orientado para a comunidade. Abordaremos a seguir algumas delas.

#### **1. Letalidade nas ações policiais**

Uma questão crucial na implantação de um policiamento orientado para a comunidade reside na dimensão do uso da força pela polícia no Brasil. Esse tema tem sido discutido há alguns anos e divide opiniões entre os que propõem um endurecimento nas políticas de "combate" ao crime e a postura adotada por grupos ligados à defesa dos direitos humanos.

Organizações, como a Anistia Internacional, têm apontado sistematicamente a alta incidência de registros de mortes "em confronto" registradas como "resistência com morte do opositor" ou como são chamados popularmente de "autos de resistência". Só no ano de 2003, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, 2.110 mortes foram registradas oficialmente desta forma. Nestes casos, as investigações são praticamente nulas, impedindo a elucidação dos fatos e aumentando o sentimento de impunidade. Uma outra questão que preocupa os gestores das polícias refere-se a mortes e ferimentos sofridos por policiais em serviço.

Mas nem só as mortes provocadas em confrontos com a polícia têm baixa elucidação. Em pesquisa desenvolvida pelo ISP verificou-se que o índice de solução de homicídios na cidade do Rio de Janeiro é muito baixo, em um universo de 392 casos analisados na pesquisa o percentual de elucidação foi de 4,1%, ampliando, assim, o sentimento de insegurança da população.

De acordo com recomendações internacionais e de uma política do próprio governo estadual devem ser desenvolvidas ações mais efetivas para a redução dos homicídios.

## **2. Distanciamento entre polícia e comunidade: desconfiança mútua**

As dificuldades da interação advêm de uma desconfiança mútua existente, tanto dos policiais em relação às comunidades quanto das comunidades em relação aos policiais. Os primeiros acham que esta aproximação pode trazer possíveis efeitos corruptores causados por um convívio mais estreito. Além disso, há um paradoxo para os policiais de como manter um equilíbrio entre "amizade" e "autoridade", isto é, como manter uma parceria com a população e, ao mesmo tempo, exercer suas atribuições legais. Outro fator que é alegado freqüentemente pela polícia como um empecilho nesse relacionamento é o envolvimento de lideranças comunitárias com o tráfico de drogas em algumas regiões.

Esta suspeição leva a crer que todos podem estar escondendo algum crime ou prática ilícita, no entanto, não são menores as desconfianças em relação às polícias e ao trabalho policial no imaginário social.

Esse olhar desconfiado dos policiais inibe os membros da comunidade a participarem, pois estes se sentem constrangidos a interagir com aqueles que desconfiam deles. A atuação cotidiana da polícia leva a crer que essa instituição possui um saber privilegiado sobre os hábitos e relacionamentos das pessoas, permitindo, assim, um certo controle sobre as suas vidas. Outra questão que amplia a desconfiança diz respeito à suspeição institucionalizada através das abordagens realizadas rotineiramente pela polícia. Os "elementos suspeitos", conforme o jargão policial, seriam identificados por uma combinação de variáveis como vestuário, comportamento, situação, local de moradia, cor etc., gerando apreensões sutis e incorporadas na experiência policial, que não têm necessariamente nenhuma ligação clara com o cometimento de uma infração. A identificação destes suspeitos não é apenas um rótulo arbitrário, mas um processo social que condensa determinadas práticas, com seus agentes sob uma classificação social relativamente estável, recorrente. Por isso, as ocorrências policiais alimentam estes estereótipos, fornecendo condições para a auto-reprodução da ideologia policial mantendo o fluxo das estatísticas policiais que

## POLÍCIA E COMUNIDADE

---

colocam estas características na origem da criminalidade violenta.

### 3. As respostas às demandas das comunidades: prestação de contas

Na medida em que novas formas de participação surgem, também surgem outras necessidades de respostas, que devem levar em conta os parâmetros legais e as expectativas e os anseios da população. Assim, os conceitos de responsividade (responder às necessidades e aos objetivos da comunidade) e responsabilidade (diretamente ligado à prestação de contas de suas ações) são imprescindíveis para a construção de uma polícia orientada para a comunidade. Há uma ênfase na expressão *accountability*, que se refere ao controle que os poderes têm sobre os outros, mas, principalmente, a necessidade que os representantes têm de prestar contas à sociedade, pressupondo-se que se saiba antecipadamente quem são os responsáveis pela gerência de algo. Neste modelo fica mais fácil saber quem cometeu um erro, e quem contribuiu para que ele ocorresse. Quando não se sabe antecipadamente quem são os responsáveis, fato que acontece freqüentemente no serviço público brasileiro, buscam-se "culpados" depois do fato já ocorrido, o que resulta em um "jogo de empurra", que normalmente acaba culpando aquele que está situado na "ponta da linha". Por exemplo, se um preso foge, culpa-se o carcereiro, e não se responsabiliza também o diretor do presídio, ainda que este não tenha tomado qualquer providência para evitar a fuga ou exercido uma ação fiscalizadora.

### Conclusões

Podemos concluir que o modelo de "policiamento comunitário" no Brasil se estabelece de forma diversa do seu homônimo norte-americano. Se naquele país o modelo implicou uma mudança de como a polícia desenvolvia algumas atividades, pois a polícia já estava inserida numa sociedade democrática, aqui o "policiamento comunitário" pressupôs a inserção de valores democráticos na atuação policial em um contexto em que a democracia ainda está se consolidando.

Ao apresentarmos as experiências e as dificuldades de desenvolver o modelo no Brasil quisemos ressaltar as características nacionais e a possibilidade de construção, pelo Estado brasileiro, de um novo paradigma de policiamento, onde a participação da sociedade civil fosse destacada.

Iniciativas como os Conselhos Comunitários de Segurança, sites institucionais e outras que permitam a aproximação cotidiana entre as organizações policiais e as comunidades onde elas atuam podem facilitar a construção de uma polícia cidadã.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

COELHO, Edmundo Campo. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. In: Revista de administração pública v. 1. Rio de Janeiro, abr./jun. de 1978

GAROTINHO, Anthony; SILVA, Jorge da; et al. Brasil Segurança Máxima. Por um Governo de Ação. Rio de Janeiro: Hama, 2002, p. 99.

HOLANDA, Cristina Buarque. Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes, et al. Avaliação do Trabalho Policial nos Registros de Ocorrência e nos Inquéritos a Homicídios Dolosos Consumados em Áreas de Delegacias Legais. Rio de Janeiro, site [www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br) em setembro de 2006.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil – uma abordagem crítica acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. In: Violência e Participação Política no Rio de Janeiro. N° 91 – ago. IUPERJ. Rio de Janeiro, 1995.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. In: Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 25, n° 1, 1982. pp.63 a 85

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. Reforma do estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2003.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RICO, José Maria; SALAS, Luis. Delito, insegurança do cidadão e polícia. Rio de Janeiro : Polícia Militar, 1992.

# AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

*Paulo Augusto Souza Teixeira e Vivian Ferreira Paes*

---

Este módulo apresenta a dimensão política que organiza as ações das diversas agências públicas brasileiras responsáveis por atuar no campo da segurança pública. Por meio da apresentação de alguns aspectos gerais/essenciais destas instituições buscamos descrever suas atribuições, limites e competências formais.

Para isso, introduzimos uma breve discussão sobre como se estrutura e se organiza o Estado brasileiro para lidar com as questões de ordem e segurança pública com o objetivo de informar aos leitores sobre as atribuições das agências públicas e possibilitá-los encaminhar seus problemas às agências que são responsáveis por atender essas demandas. Antes, uma breve consideração sobre a idéia de Estado.

É importante notar que o Estado moderno só se constitui enquanto tal a partir do momento em que se estrutura sobre três grandes monopólios: a cobrança de tributos, o uso da força e a administração da justiça. No entanto, em um regime democrático, o fim último do Estado seria o bem público.

Com a cobrança de tributos, são mantidos os serviços públicos destinados aos cidadãos. Com o uso legítimo da força, o Estado busca manter a soberania nacional frente às ameaças externas, através das Forças Armadas, e a manutenção da segurança pública, através das polícias. A partir do monopólio da administração da justiça, o Estado retira das mãos de particulares a possibilidade da reparação do dano através da vingança e de formas de administração de conflitos particularizados. Melhor dizendo, prevenindo que cada pessoa opere segundo seu próprio sentido do que é certo ou errado e do que deve ser evitado ou permitido, fazendo com que sua vontade prevaleça de forma arbitrária sobre a vontade dos outros. O exercício deste monopólio não é um poder constitutivo do Estado, mas delegado a ele. O Estado é autorizado a agir em nome da população com o fim de evitar as arbitrariedades do excesso de poder nas mãos de poucos.

O exercício desse poder delegado pelo povo passa a ser dividido em três. O Poder Legislativo encarrega-se da elaboração das leis, o Poder Executivo administra de acordo com essas leis e o Poder Judiciário é o encarregado da administração da justiça. A harmonia entre os três poderes deveria ocorrer através de interferências legítimas de um poder sobre o outro.

<b>ESTADO</b>	<b>PODER LEGISLATIVO</b>
	<b>PODER EXECUTIVO</b>
	<b>PODER JUDICIÁRIO</b>

Já vimos que ao Estado foi delegado o poder de subjugar os interesses individuais às vontades coletivas. No entanto, essa delegação de poder deveria estar contida e limitada, evitando que o Estado também utilizasse esse poder de uma forma arbitrária. Assim, passaram a ser escritas as Constituições, que visavam reconhecer os Direitos Fundamentais do Homem, garantir os direitos individuais frente ao Estado e, em linhas gerais, descrever a forma de Estado (modo de exercício do poder político no território) e a forma de Governo (relação entre governantes e governados) a ser adotada.

A Constituição brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, define como forma de Estado a federação. Assim, temos diferentes poderes políticos convivendo no nosso território: um poder político local (Município), um poder político regional (Estado), um poder político central (União) e um Distrito Federal, que acumula as competências regionais e locais em seu território.

O Brasil adota um regime político republicano, em que a República é caracterizada pela eletividade de seus membros (Poderes Executivo e Legislativo) pela temporalidade no exercício do poder, pela representatividade popular e pela responsabilidade do governante (dever de prestar contas). O regime de governo adotado no país caracteriza-se ainda pelo presidencialismo, já que a Chefia do Estado e do Governo são exercidas pela mesma pessoa: o Presidente da República. Assim, deve-se marcar a diferença existente entre o que é o Estado, enquanto a divisão administrativa do país e o que é o Governo, entendido como o exercício da gestão da administração pública em um tempo restrito.

Deste modo, a estrutura de governo encontra-se sujeita à decisão política, ou seja, depende da forma como os governantes decidem sobre como vão gerir as instituições públicas. Apresenta-se a seguir, o retrato da estrutura atual do governo federal e, a título de exemplo, a forma como se estrutura o Governo do Estado do Rio de Janeiro para lidar com a questão da segurança pública. Além disto, são

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

apresentadas algumas possibilidades de gestão da segurança no âmbito municipal. Devemos ressaltar, entretanto, que com exceção das instituições previstas na Constituição Federal para atuar no campo da segurança, para cada ente federado a disposição dos organismos responsáveis pela gestão é um retrato provisório e vulnerável às mudanças de Governo.

### As Competências do Estado na Segurança Pública

A partir de agora abordaremos a competência dos poderes do Estado em relação à segurança pública e seu alcance nas esferas político-administrativas previstas no art. 18 da CF/88 (União, Estado, Distrito Federal e Municípios).

#### 1. Poder Legislativo

Na União, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional. Ele é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Os Senadores representam os Estados e o Distrito Federal, já os Deputados Federais representam o povo da cada Estado, Território e do Distrito Federal, de acordo com regras de proporcionalidade entre o número de parlamentares e de habitantes<sup>9</sup>.

Nos Estados, existem Assembléias Legislativas, nas quais o povo é representado pelos Deputados Estaduais. No caso do Distrito Federal<sup>10</sup>, a Câmara Legislativa é a sede desse Poder, e os representantes do povo são chamados de Deputados Distritais.

Cada município elege por voto direto seus vereadores. Estes últimos compõem a Câmara Municipal, uma instituição muito importante para a segurança local, porque é nela que são aprovadas leis que, entre outras coisas, prevêm como será realizada a fiscalização das posturas municipais, como será utilizado o espaço público da cidade e qual será o orçamento disponível para realizar essas ações. O ordenamento da cidade regula ainda a forma que o poder público poderá/deverá atuar na área de abrangência do governo municipal.

Vale ressaltar que o processo de elaboração legislativa por parte da União,

---

<sup>9</sup> As regras de proporcionalidade do Poder Legislativo estão previstas no Título IV, Capítulo I da Constituição Federal.

<sup>10</sup> O Distrito Federal não é politicamente organizado em municípios, mas em regiões administrativas, cujos administradores são escolhidos pelo governador que, por sua vez, é eleito por voto direto.

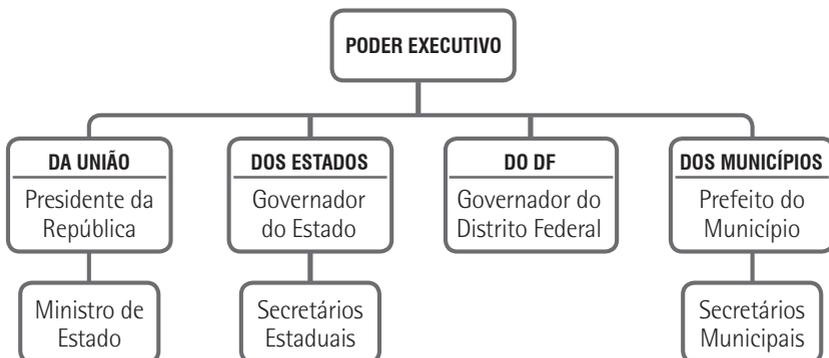
Estados e Municípios não é de menor importância para a área de segurança pública, pois é no âmbito destas instituições que se dá a discussão em torno da (des)penalização de determinados comportamentos e da consideração ou não de determinadas condutas como crimes ou infrações administrativas. Assim, ressaltamos que idéias de crime e de pena não são coisas naturais, mas algo que está permanentemente em construção.

A função dos membros do Poder Legislativo é criar, votar, aprovar e modificar leis e projetos de leis que poderão ser sancionados ou vetados pelo Chefe do Poder Executivo. Cabe ao Legislativo aprovar ou rejeitar Medidas Provisórias propostas pelo Presidente da República, além de ser responsável por fiscalizar os atos e gastos do Poder Executivo auxiliado pelos Tribunais de Contas. O Legislativo pode ainda exercer função jurisdicional quando processa e julga membros do Poder Executivo e do Judiciário nos crimes de responsabilidade.

O Legislativo dispõe de diversas comissões para o seu funcionamento. Algumas são permanentes e outras são temporárias. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) estão previstas nos regulamentos das Casas (Congresso, Assembléia e Câmara Municipal) e se destinam a apurar fatos determinados e por prazo certo. Suas conclusões são provisórias, já que são remetidas ao Ministério Público para que haja a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

## 2. Poder Executivo

O Poder Executivo está organizado na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Além de ser responsável pela administração pública do Estado, o Executivo também legisla (leis delegadas, regulamentos etc.) e exerce atos jurisdicionais no âmbito da administração, aplicando o direito e decidindo controvérsias sujeitas à sua competência (processo administrativo).



## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

### 2.1. Governo Federal

Na União, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

#### 2.1.1. Presidência da República

A primeira vez que a temática da segurança pública ganhou relevância em âmbito federal, com o enfoque de garantia dos direitos do cidadão, foi no Governo Fernando Henrique Cardoso. Antes, os problemas de segurança pública eram tratados como se fossem de competência única e exclusiva dos Estados. Considera-se o Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado pelo governo FHC, em 1996, como a primeira manifestação efetiva, de âmbito nacional, no campo da segurança pública. Em 2000, ainda naquele governo, foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública. O Governo Luiz Inácio Lula da Silva também seguiu esta tendência ao editar, em 2003, o Projeto Segurança Pública para o Brasil.

Enquanto os governos anteriores atuavam com base em decisões urgentes para solucionar problemas imediatos, por meio do plano, os atuais governos sinalizam para a importância do planejamento de ações voltadas para a segurança, já que é por meio de diagnósticos que se pode expor os principais problemas que merecem intervenção e, a partir disso, fazer o planejamento e direcionamento mais adequado das políticas, apontando algumas formas de tentar minimizar estes problemas.

##### 2.1.1.1. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

É o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos<sup>11</sup>. É interessante notar que a agenda de debates em torno dos direitos humanos que, no Brasil, está separada da estrutura de Estado voltada para a segurança pública, é um instrumento que trata de uma reivindicação moral e política contra a privação "de direito" fundamental a todo ser humano.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Governo Federal trabalha em apoio a projetos governamentais e de organização da sociedade na execução de diversos programas, como na erradicação do trabalho infantil, no combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, na promoção e defesa dos direitos

de pessoas com deficiência, dentre outros. Esta apostila faz parte de um projeto de parceria entre o ISP e a SEDH.

### 2.1.2. Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa tem por função exercer a direção superior das Forças Armadas brasileiras, a partir do estabelecimento de políticas ligadas à defesa e segurança do país.

Estão subordinados ao ministério, os Comandos da Marinha, (força naval), do Exército (força terrestre) e da Aeronáutica (força aérea). Cabe a cada uma dessas forças a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Essas funções estão diretamente voltadas para a defesa do país quanto às ameaças externas, ou seja, as Forças Armadas devem atuar na garantia da soberania nacional, desenvolvendo atividades como a defesa de fronteiras contra invasões estrangeiras. No entanto, a soberania não é mantida somente através de guerra, as Forças Armadas desenvolvem ainda algumas atividades voltadas para a prevenção.

Constitucionalmente não é dever das Forças Armadas cuidar da segurança pública, salvo em alguns casos excepcionais. A atuação das Forças Armadas no plano interno está ligada a alguns dispositivos legais peculiares. A Constituição restringe a supressão dos direitos individuais a casos muito específicos e extremamente graves, nos quais o Presidente da República pode adotar o Estado de Defesa e, em casos mais graves, o Estado de Sítio. Mesmo nos casos de decretação do Estado de Sítio, serão preservados os direitos à vida, à integridade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos acusados e a liberdade de consciência e de religião. Além disso, nos casos em que possa ter lugar, a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias deverá respeitar sempre os princípios da igualdade e da não discriminação<sup>12</sup>.

No entanto, o que se observa é que, se por um lado, a população por vezes demanda que os agentes de Estado excedam seu poder, estabelecendo uma "guerra contra o crime", por outro, as formas militarizadas de resolução dos conflitos têm dominado algumas práticas das instituições responsáveis por administrar segurança, o que parece retroceder uma conquista histórica de direitos humanos e civis básicos que devem ser assegurados a toda a população.

Ressaltamos que a segurança pública não deve ser tratada como uma ideo-

---

<sup>11</sup> Inspirada na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral da Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

logia de guerra, estando suscetível ao arbítrio do agente, mas sim como uma garantia de direito. Tratar a segurança pública como uma questão de defesa, nos remete à idéia de que temos um inimigo interno que ameaça a soberania nacional. Essa ideologia, porém, é extremamente perigosa, porque estes "inimigos" não são tão bem definidos dentro do país. Existindo um Estado de Direito, todo e qualquer cidadão deve ter seus direitos garantidos, inclusive o de ser punido institucionalmente pelos crimes cometidos, mesmo aqueles que praticam os crimes considerados mais graves. A segurança pública, neste sentido, é uma atividade bem diferente da guerra, ela consiste em uma garantia de direitos individuais e coletivos que devem ser proporcionados indiscriminadamente a qualquer cidadão.

### 2.1.3. Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça é subordinado à Presidência da República e destina-se a garantir e promover a cidadania, a justiça e a segurança pública, através de uma ação conjunta entre Estado e sociedade. Ele agrega órgãos essenciais para a política nacional de segurança pública, como a Secretaria Nacional de Segurança Pública e os Departamentos de Polícia Federal, de Polícia Rodoviária Federal e Penitenciário Nacional, além da FUNAI.

Vê-se adiante que é no nível de abrangência das ações do Ministério da Justiça que se concentram as agências que atuam diretamente no campo da segurança pública. Porém, é importante notar que nesta estrutura de governo a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal são órgãos específicos singulares, não estando subordinados à Secretaria Nacional de Segurança Pública.

#### 2.1.3.1. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)

Diretamente subordinada ao Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) tem como principais atribuições:

- Fazer o acompanhamento e avaliar os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade;
- Criar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com o objetivo de fazer com que as metodologias de coleta de informações criminais nos Estados sejam unificadas,

---

<sup>12</sup> Vide Regime do Estado de Sítio e de Emergência, em Lei nº 44, de 30/09/1986.

- permitindo que se faça comparações dos dados de criminalidade em nível nacional;
- Promover a integração e estimular a modernização dos órgãos responsáveis pela segurança pública;
  - Realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;
  - Estimular que os órgãos estaduais e municipais elaborem e desenvolvam projetos voltados para a área de segurança pública;
  - Gerir os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, e distribuí-los com base na análise da real necessidade de recursos por parte das unidades da Federação.

### **2.1.3.2. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)**

O Departamento Penitenciário Nacional também se vincula diretamente ao Ministério da Justiça e tem como principais atribuições:

- Acompanhar a aplicação das normas de execução penal em todo território nacional; planejar e coordenar a política penitenciária nacional;
- Inspeccionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; Assistir tecnicamente os Estados na implementação dos princípios e regras da execução penal;
- Investir na construção das primeiras penitenciárias federais;
- Colaborar com as unidades federativas na realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado;
- Gerir os recursos do Fundo Penitenciário Nacional, com vistas a financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro.

### **2.1.3.3. Departamento de Polícia Federal (DPF)<sup>13</sup>**

O Departamento da Polícia Federal (DPF) é coordenado pelo Ministério da Justiça e é responsável por:

- Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União, apurando as infrações penais, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão;

Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo de outros órgãos públicos nas respectivas

---

<sup>13</sup> As competências da Polícia Federal estão previstas no §1º do Art. 144 da CF/88.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

áreas de competência;

- Reprimir e investigar a ocorrência de crimes eleitorais;
- Exercer o controle de entrada, saída e permanência de estrangeiros no país;
- Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

### 2.1.3.4. Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF)<sup>14</sup>

Tal como o Departamento de Polícia Federal, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal também é coordenado pelo Ministério da Justiça. Destinando-se ao patrulhamento ostensivo nas rodovias federais, o DPRF tem como principais atribuições:

- Inspecionar e fiscalizar o trânsito, executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;
- Realizar perícias, levantamento de locais, boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;
- Assegurar a livre circulação nas rodovias federais podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;
- Efetuar a fiscalização e o controle do trânsito e tráfico de menores nas rodovias federais.

### ■ 2.1.3.5. Fundação Nacional do Índio (FUNAI)

É o órgão do governo brasileiro que estabelece e executa a política indigenista no Brasil. Suas principais ações são:

- Promover a educação básica aos índios;
- Demarcar, assegurar e proteger as terras por eles tradicionalmente ocupadas;
- Estimular o desenvolvimento de estudos e levantamentos sobre os grupos indígenas.

## 2.2. Governo Estadual

Nos Estados e no Distrito Federal, o Poder Executivo é exercido pelos gover-

---

<sup>14</sup> As competências da Polícia Rodoviária Federal estão previstas no §2º do Art. 144 da CF/88.

nadores e seus secretários estaduais. As Secretarias de Estado de Segurança Pública, ou congêneres, são responsáveis pela coordenação das atividades das polícias estaduais.

Deve-se ressaltar que as instituições voltadas para a segurança pública em nível estadual têm suas funções e competências previstas pela Constituição Federal. Apesar disso, cabe aos estados brasileiros gerir o desenho organizacional e administrativo de suas polícias. Se por um lado há uma certa fragilidade no tocante às políticas de governo adotadas em cada Estado, por outro há um certo engessamento no tocante à legislação básica aplicada às Polícias Militares. De acordo com o texto constitucional, há um conjunto de atividades ligadas às Polícias Militares que só podem ser alteradas por iniciativa do Congresso Nacional. Já o caso das Polícias Cíveis é mais simples e há grande margem para a atuação dos Governadores dos Estados.

### **2.2.1. Governador do Estado**

Os Governadores representam a autoridade máxima do poder executivo em nível estadual. Compete a eles dispor sobre a gestão das instituições da segurança pública no nível estadual, por meio da orientação e planejamento das ações destas instituições.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro foi produzido um Plano Estadual de Segurança Pública pelo Governo Anthony Garotinho no ano 2000, no qual se previa entre outras medidas, a criação das Delegacias Legais e das Casas de Custódia. Este plano foi editado antes do lançamento do primeiro Plano Nacional de Segurança, e tem sido utilizado como referência para as ações da área de Segurança Pública, principalmente na área de modernização da polícia e gestão da informação.

### **2.2.2. Secretaria de Estado de Direitos Humanos**

Vale notar que não são todos os estados da Federação que possuem secretarias de Direitos Humanos. Além da existência de organismos e organizações da sociedade com vistas a reivindicar estes direitos, a criação de secretarias pelo Estado representa a atenção de uma demanda social por parte da autoridade pública.

O que se observa, entretanto, é que a agenda de debates em torno de direitos humanos está separada da estrutura de Estado voltada para a segurança. Tratar a questão dos direitos humanos desvinculada da administração das instituições de

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

segurança pública denota a atribuição de um papel específico para a atuação da secretaria de direitos humanos: receber denúncias e cobrar dos órgãos de segurança pública soluções para violações dos direitos humanos. A demanda por direitos humanos trata de uma reivindicação contra a privação de direitos, através do estabelecimento de obrigações jurídicas concretas às agências do Estado.

No Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos destina-se a promover e acompanhar atividades relacionadas à política de direitos humanos, à política estadual de proteção às vítimas ou testemunhas de crimes, que estejam coagidas ou expostas a graves ameaças por colaborarem com a investigação e o processo criminal, contribuindo para o combate à impunidade e o exercício da cidadania. Coordena ainda as atividades de instituições como a Ouvidoria de Polícia e a Corregedoria Geral Unificada de Polícia.

No caso de proteção às testemunhas e vítimas de crimes que são ameaçadas, a solicitação dos serviços oferecidos pela secretaria pode ser feita pelo interessado, por intermédio do Ministério Público, pela autoridade policial que conduz a investigação criminal, pelo juiz competente para a instrução do processo criminal ou por órgãos públicos e entidades com atribuições de defesa dos direitos humanos. Toda solicitação feita à secretaria deve vir acompanhada de informações sobre as pessoas a serem protegidas, bem como sobre o crime que a motiva a demandar os serviços do órgão público gestor.

### 2.2.2.1. Ouvidoria de Polícia

A Ouvidoria é um órgão responsável por ouvir a sociedade no que diz respeito à ação das polícias, responsabiliza-se por receber, encaminhar e acompanhar os resultados das reclamações e elogios destinados aos policiais. Por meio das denúncias, reclamações e representações da sociedade que se referem a atos praticados por agentes e policiais que violem os direitos individuais ou coletivos, a Ouvidoria também contribui para o controle externo da atividade das polícias.

### 2.2.2.2. Corregedoria Geral Unificada (CGU)

Destina-se a apurar infrações administrativas de natureza grave e desenvolver atividades correcionais diversas, podendo avocar quaisquer procedimentos disciplinares em andamento nas unidades da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar.

A CGU destina-se a receber reclamações e informações de irregularidades e abusos de poder cometidos por policiais civis e militares estaduais e, a partir disto, instaurar procedimentos para apurar (sem prejuízo das correições internas a cada instituição) as infrações disciplinares de natureza grave imputadas a policiais civis, a oficiais e praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

Diante de um desvio de conduta, crimes ou práticas ilícitas cometidas por policiais, as denúncias podem ser encaminhadas à Corregedoria pelos Poderes Judiciário e Legislativo, pelo Ministério Público, pela Ordem de Advogados e pela população, por meio de informações prestadas à Ouvidoria, Disque-denúncia ou Disque Corregedoria.

As polícias civil e militar dispõem de Corregedorias Internas que estão articuladas com a CGU, estas se constituem enquanto instrumentos de gestão das questões disciplinares das organizações.

### 2.2.3. Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP)

Tem por finalidade formular, planejar e executar a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Estão subordinados à Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) órgãos operacionais, como as Polícias Militar e Civil e entes vinculados, como o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e o Instituto de Segurança Pública (ISP).

#### 2.2.3.1. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)<sup>15</sup>

Executa, com exclusividade, as funções de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. A partir de atividades de patrulhamento, da solicitação de seus serviços ou de operações policiais militares, que incluem ações em grandes eventos e calamidades, a Polícia Militar atua de forma ostensiva (é o agente do estado que atua

<sup>15</sup> As competências das Polícias Militares estão previstas nos §§ 5º e 6º do Art. 144 da CF/88. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro trata do tema no Art. 189.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

em evidência, de forma uniformizada) frente aos conflitos e problemas enfrentados pela população. A visibilidade da ação da Polícia Militar faz com que as atividades que exercem sejam também preventivas, na medida em que a presença de seus agentes em via pública desestimularia a infração à lei e proporcionaria maior segurança à população. Com vistas a atuar sobre a incidência criminal e outras demandas feitas pela população, a Polícia Militar disponibiliza um serviço de chamada telefônica gratuita (190), para que a população possa solicitar seus serviços.

Em se tratando de fatos classificados como crimes, a Polícia Militar não está autorizada a negociar. Deve encaminhar a ocorrência para a Polícia Civil, já que é a esta polícia que compete a investigação dos crimes, a formalização dos procedimentos e encaminhamento ao judiciário para responsabilização dos autores. Em alguns crimes, compete à vítima decidir se pretende ou não fazer o registro. Por exemplo, nos casos de violência doméstica e crime de estupro, o Policial Militar não pode obrigar a vítima a comunicar o evento na delegacia de polícia civil, pois compete a ela decidir se comunica ou não.

### 2.2.3.2. Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ)<sup>16</sup>

Executa as funções de polícia judiciária, sendo encarregada de apurar as infrações penais e sua autoria, com exceção das militares e aquelas de competência da União. A Polícia Civil trabalha a partir de comunicações feitas pela população e de encaminhamentos feitos por outras instituições, quando estas tratam de crimes. A partir da comunicação e do registro da incidência criminal, a Polícia Civil trabalha em atividades investigativas, com vistas a coligir provas e apurar a autoria dos crimes, bem como em atividades judiciárias, já que formaliza o resultado destas investigações preliminares em documentos (inquéritos, flagrantes e termos circunstanciados<sup>17</sup>) para envio ao Ministério Público e Judiciário.

### 2.2.3.3. Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)

Realiza atividades<sup>18</sup> tais como a habilitação, controle e registro de veículos. Além disso, no Estado do Rio de Janeiro responsabiliza-se pela expedição de carteiras

de identidade civil. Vale notar que as Delegacias Legais têm acesso a informações sobre a identificação civil por meio de ligação em rede com o banco de dados consolidado pelo Detran/RJ.

#### **2.2.3.4. Instituto de Segurança Pública (ISP)**

O ISP<sup>19</sup> tem por principal atribuição assessorar a Secretaria de Estado de Segurança Pública desenvolvendo pesquisas e relatórios estatísticos sobre a incidência criminal e sobre o sistema de segurança pública estadual. Também promove cursos de aperfeiçoamento para policiais civis e militares, contribuindo para o processo de profissionalização das polícias, e estimula a realização dos Conselhos Comunitários de Segurança com a participação dos comandantes de batalhões da PMERJ e delegados da PCERJ, divulgando a agenda destas reuniões com regularidade em seu site.

Com vistas a consolidar uma política de transparência dos dados relativos à segurança pública, o ISP divulga mensalmente no site e no Diário Oficial as principais incidências criminais registradas pela Polícia Civil em todo o Estado do Rio de Janeiro.

#### **2.2.3.5. Disque-denúncia**

Disque-denúncia é uma central de atendimento telefônico destinada a receber informações da população sobre atividades criminosas e, guardado o sigilo sobre a fonte das informações, transmiti-las aos órgãos de segurança pública do Estado para auxiliá-los nas suas investigações.

#### **2.2.4. Corpo de Bombeiros Militar**

O Corpo de Bombeiros Militar também é uma instituição de nível estadual. No Estado do Rio de Janeiro, ele está vinculado à Secretaria de Estado de Defesa Civil e não à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Como principais atividades realizadas pelo Corpo de Bombeiros, destacam-se

<sup>16</sup> As competências das Polícias Civis estão previstas no § 4º do Art. 144 da CF/88. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro trata do tema no Art. 188.

<sup>17</sup> O termo circunstanciado de ocorrência, instituído a partir da edição da Lei nº 9.099/95, também é confeccionado pelas Polícias Militares em alguns Estados da Federação.

<sup>18</sup> As atividades do DETRAN estão previstas na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

<sup>19</sup> As atividades do ISP estão na Lei Estadual nº 3.329, de 28 de dezembro de 1999.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

as seguintes: ações de prevenção e combate a incêndios; prestação de socorro a vítimas de emergência e encaminhamento destas vítimas ao hospital; e a remoção de cadáveres. O salvamento de pessoas e animais pode ser motivado por diversas situações, dentre elas destacamos os acidentes de trânsito, deslizamentos de terra e agressões com uso de arma. Nestes casos, o corpo de bombeiros deve prestar o socorro preliminar às vítimas, se necessário, e deve encaminhá-las para outras instituições que se responsabilizarão em atendê-las. Por exemplo, tendo ocorrido um grave acidente de trânsito, os bombeiros deverão atender as vítimas e encaminhá-las ao pronto-socorro de emergência de um hospital público. Ocorrendo uma morte proveniente de um conflito ou mesmo de um acidente, o Corpo de Bombeiros deverá levar o corpo ao Instituto Médico Legal (IML) para que seja realizada a perícia.

### 2.2.5. Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP)

Criada em janeiro de 2003, a partir da extinção do antigo Departamento do Sistema Penitenciário (DESIPE). Suas atribuições compreendem o planejamento, desenvolvimento, coordenação e a acompanhamento das atividades de administração penitenciária. Entre elas a custódia, a reeducação e a reintegração do preso. Além de gerir os estabelecimentos prisionais, as Casas de Custódia e a Penitenciária Bangu I.

### 2.2.6. Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE)

Existe uma legislação específica que regula o processamento de menores de 18 anos por parte dos órgãos públicos brasileiros, esta lei se chama Estatuto da Criança e Adolescente. Dentre outros procedimentos, esta lei prevê que as crianças e adolescentes envolvidos em conflito com a lei não devem ser encaminhadas a um estabelecimento prisional e, sim, para órgãos que se responsabilizariam pela execução de medidas socioeducativas.

Subordinado à Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social, o DEGASE é o órgão do Estado responsável por administrar e acompanhar as atividades desenvolvidas nos estabelecimentos que prestam atendimento ou cuidam da internação dos jovens infratores.

## 2.3. Governo Municipal

No âmbito municipal, o Poder Executivo é exercido pelas prefeituras e secretários municipais.

### 2.3.1. Prefeituras

As prefeituras brasileiras também exercem um papel importante na produção de segurança pública ao estabelecer regras sobre o uso adequado do espaço público e exercer o controle e a fiscalização das posturas municipais.

A partir de um estímulo do Governo Federal, é experiência recente aos municípios brasileiros a elaboração e apresentação de projetos voltados para a área de segurança urbana<sup>20</sup>. As temáticas sugeridas por estes projetos são muito distintas, mas elas dizem respeito principalmente à qualificação profissional e reestruturação operacional da Guarda Municipal, a integração operacional das guardas com as polícias estaduais, a fiscalização das leis e posturas municipais, a implementação de ações que promovam a prevenção à violência e o incentivo à participação comunitária. Cabe ressaltar a importância dos Códigos de Posturas Municipais na vida cotidiana da população.

### 2.3.2. Secretaria Municipal de Segurança Pública

Tradicionalmente, as Prefeituras brasileiras nunca tiveram um órgão específico da administração pública municipal para tratar das questões relativas à segurança. Este tema era tratado como se fosse de competência quase exclusiva da esfera estadual.

A presença de secretarias de segurança pública nos municípios não é obrigatória, já que depende da estrutura de governo e da escolha de prioridades pela esfera municipal. Considera-se um fenômeno recente a criação de um órgão específico na administração municipal para tratar deste tema. Algumas pesquisas revelam que ainda são poucos os municípios brasileiros que têm uma secretaria municipal de segurança pública.

---

<sup>20</sup> As condições do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para repasse da verba para os municípios é que eles tenham guarda municipal que desenvolvam ações de policiamento comunitário ou Conselho Municipal de Segurança.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

### 2.3.3. Guarda Municipal

No campo da segurança pública, a Constituição Federal prevê a possibilidade de os municípios brasileiros constituírem Guardas Municipais para vigilância das instalações municipais<sup>21</sup>. O texto da Constituição faculta aos Municípios a criação de Guardas Municipais, não havendo essa instituição em todos os municípios brasileiros. Mesmo onde elas existem, seus critérios de ação não são comuns.

Apesar de a Constituição Federal prever que as guardas devam exercer funções de vigilância aos prédios e instalações municipais, na prática, muitas Guardas Municipais já extrapolaram essas funções para também exercer o controle social. Assim, temos como algumas atividades já exercidas pelas Guardas Municipais: a ronda escolar (patrulhamento nas escolas nos horários de entrada e saída dos alunos), o controle do trânsito urbano, o controle sobre o uso regular das calçadas, a promoção de ações educativas e preventivas (realização de palestras visando informar sobre como deve ser feito o uso adequado do espaço público, evitando a depredação das escolas ou informando regras sobre o trânsito, por exemplo), auxílio nas ações de defesa civil e ambiental junto aos órgãos competentes etc.

Em decorrência disso, em alguns locais há uma concorrência entre os serviços desenvolvidos pelas guardas e pelas organizações policiais, o que tem dificultado o relacionamento entre elas. No entanto, deve-se ressaltar que as Guardas Municipais podem se inserir enquanto um ator importante no campo de ação local, na medida em que podem atuar como representantes do órgão público municipal na mediação dos conflitos vivenciados pela população e encaminhamento para os órgãos competentes.

### 2.3.4. Conselho Tutelar

Os conselhos tutelares são órgãos autônomos vinculados à administração pública municipal. Estes órgãos são responsáveis por atender as crianças e adolescentes que tiverem seus direitos ameaçados ou violados; tomar providências para que sejam aplicadas medidas socioeducativas aos menores infratores; atender e aconselhar os pais e responsáveis pela proteção à criança e adolescen-

<sup>21</sup> As competências das Guardas Municipais estão previstas no § 8º do art. 144 da CF/88.

te; levar ao Ministério Público casos que demandem ações judiciais de perda ou suspensão de pátrio poder, entre outros.

### **2.3.5. Corpo de Bombeiros Municipal**

A legislação brasileira não apresenta de forma explícita a possibilidade de criação de corpos de bombeiros municipais. Em alguns municípios há corpos voluntários de combate a incêndio e até organizações vinculadas ao poder público municipal.

## **3. Ministério Público**

Ao lado da estrutura estatal e de seus poderes surge a instituição do Ministério Público, instituição considerada "função essencial à justiça" sendo a responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais.

A partir de 1988, o Ministério Público passa a ser um órgão autônomo e independente, que não está subordinado a qualquer dos Poderes da República. O Ministério Público atua sob jurisdição federal e estadual. É a instituição responsável por dar início à ação penal (depois de produzido o Inquérito administrativo ou policial), atuando como um representante do Estado em defesa dos direitos da sociedade, além de atuar como mantenedor da ordem pública quando for necessário intervir nas questões de interesse público.

A partir da solicitação de relatórios técnicos aos órgãos competentes, o Ministério Público também atua no reconhecimento de direitos coletivos em questões territoriais, opera nos processos de identificação étnica e territorial de comunidades indígenas e de remanescentes quilombolas e atua ainda sobre os conflitos entre diversidade e desenvolvimento nas questões ambientais.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro coordena também um Programa de Justiça Terapêutica. Este programa representa uma alternativa ao processamento judicial de jovens e adolescentes. O programa destina-se a oferecer um tratamento voluntário por meio de um acompanhamento médico e psicológico e de orientação para a vida educacional e profissional a jovens e adolescentes consumidores de drogas; consiste em uma medida despenalizadora, pois as medidas visam impor o tratamento como uma alternativa, em detrimento da internação dos jovens em um estabelecimento educacional.

## AS COMPETÊNCIAS DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

---

### 4. Formas de controle da ação do estado

Observamos anteriormente que as instituições previstas no organograma de governo para atuar na área da segurança pública têm competências diferenciadas, mas a atuação de cada uma delas pode ser complementar a outra. Neste sentido, o controle sobre a ação dos organismos de estado implica a possibilidade de responsabilização destas agências pelos resultados que foram alcançados e na prestação de conta dos serviços prestados.

Não só os membros do poder legislativo e do judiciário são responsáveis pelo controle externo da ação do poder público, os partidos políticos, as Ouvidorias, os organismos não governamentais e a mídia também exercem um papel fundamental neste processo. Enfim, várias são as formas de se exercer o controle sobre a atuação do Estado.

No âmbito interno de cada uma destas instituições, também temos: a supervisão hierárquica sobre a atuação dos agentes, os procedimentos disciplinares organizacionais com as corregedorias internas (punições e prêmios), a divisão de responsabilidades entre os membros, a forma de socialização na carreira, os critérios para ascensão profissional, os critérios para movimentação dos agentes e o contato com a comunidade.

Ao buscarmos informar sobre a competência, distribuição de responsabilidades e limites de atuação dos agentes públicos, pretendemos chamar a atenção para o fato de que a segurança pública não deve ser tratada como se fosse de competência exclusiva de qualquer um destes órgãos. A responsabilidade da provisão de segurança deve envolver não só todos os órgãos de governo, mas também a sociedade civil. Daí a necessidade da construção de políticas e ações integradas entre os órgãos e instituições competentes e da participação da comunidade na avaliação, formulação e acompanhamento das políticas públicas. Para que iniciativas eficazes sejam continuadas, é fundamental que a questão da segurança pública não seja tratada como uma política de governo, mas de Estado. Esse é um passo fundamental para que as políticas públicas de segurança possam estimular expectativas mais favoráveis e para que a segurança se torne um direito garantido a todo cidadão.

**Com referência a estas e outras informações, procurar em:**

ENTIDADE	SITE NA INTERNET	TELEFONE
<b>PODER LEGISLATIVO</b>		
<b>LEGISLATIVO FEDERAL</b>		
Congresso Nacional		
Câmara dos Deputados	<a href="http://www2.camara.gov.br/">http://www2.camara.gov.br/</a>	
Senado Federal	<a href="http://www.senado.gov.br/sf/">http://www.senado.gov.br/sf/</a>	0800 612211 (Central de Relacionamento com o Cidadão)
<b>LEGISLATIVO ESTADUAL</b>		
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ)	<a href="http://www.alerj.rj.gov.br/">http://www.alerj.rj.gov.br/</a>	
União Nacional dos Legislativos Estaduais	<a href="http://www.unale.org.br">http://www.unale.org.br</a>	
<b>LEGISLATIVO MUNICIPAL</b>		
Câmaras Municipais	procurar no site do município de interesse	
<b>PODER EXECUTIVO</b>		
<b>GOVERNO FEDERAL</b>		
Presidência da República	<a href="http://www.presidencia.gov.br/">http://www.presidencia.gov.br/</a>	
Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH	<a href="http://www.planalto.gov.br/sedh/">http://www.planalto.gov.br/sedh/</a>	
Ministério da Defesa	<a href="https://www.defesa.gov.br/">https://www.defesa.gov.br/</a>	
Comando da Marinha	<a href="https://www.mar.mil.br/">https://www.mar.mil.br/</a>	
Comando do Exército	<a href="http://www.exercito.gov.br/">http://www.exercito.gov.br/</a>	
Comando da Aeronáutica	<a href="http://www.fab.mil.br/">http://www.fab.mil.br/</a>	
Ministério da Justiça	<a href="http://www.mj.gov.br/">http://www.mj.gov.br/</a>	
Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP	<a href="http://www.mj.gov.br/senasp/">http://www.mj.gov.br/senasp/</a>	
Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN	<a href="http://www.mj.gov.br/depen/">http://www.mj.gov.br/depen/</a>	
Departamento de Polícia Federal - DPF	<a href="http://www.dpf.gov.br/">http://www.dpf.gov.br/</a>	
Departamento de Polícia Rodoviária Federal - DPRF	<a href="http://www.dprf.gov.br/">http://www.dprf.gov.br/</a>	
Fundação Nacional do Índio - FUNAI	<a href="http://www.funai.gov.br/funai.htm">http://www.funai.gov.br/funai.htm</a>	
<b>GOVERNO ESTADUAL</b>		
Governo do Estado do Rio de Janeiro	<a href="http://www.governo.rj.gov.br/">http://www.governo.rj.gov.br/</a>	
Secretaria de Estado de Direitos Humanos	<a href="http://www.direitoshumanos.rj.gov.br/">http://www.direitoshumanos.rj.gov.br/</a>	
Ouvidoria da Polícia		(21) 3399 1199
Corregedoria Geral Unificada	<a href="http://www.direitoshumanos.rj.gov.br/estrutura_e_programas/cgu.htm">http://www.direitoshumanos.rj.gov.br/estrutura_e_programas/cgu.htm</a>	(21) 3399 1085
Secretaria de Estado de Segurança Pública	<a href="http://www.ssp.rj.gov.br/">http://www.ssp.rj.gov.br/</a>	
Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro PMERJ	<a href="http://www.policiamilitar.rj.gov.br/">http://www.policiamilitar.rj.gov.br/</a>	
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro PCERJ	<a href="http://www.policiacivil.rj.gov.br/">http://www.policiacivil.rj.gov.br/</a>	190 (Emergência)
Departamento Estadual de Trânsito DETRAN	<a href="http://www.detran.rj.gov.br">http://www.detran.rj.gov.br</a>	
Instituto de Segurança Pública ISP	<a href="http://www.isp.rj.gov.br">http://www.isp.rj.gov.br</a>	
Disque-denúncia	<a href="http://www.disquedenuncia.org.br/">http://www.disquedenuncia.org.br/</a>	
Programa Delegacia Legal	<a href="http://www.delegacialegal.rj.gov.br">http://www.delegacialegal.rj.gov.br</a>	(21) 2253 1177
Corpo de Bombeiros Militar	<a href="http://www.defesacivil.rj.gov.br/">http://www.defesacivil.rj.gov.br/</a>	193 (Emergência)
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária SEAP	<a href="http://seap.ecosistemas.com.br/">http://seap.ecosistemas.com.br/</a>	
Departamento Geral de Ações Socioeducativas DEGASE	<a href="http://www.degase.rj.gov.br/">http://www.degase.rj.gov.br/</a>	
<b>GOVERNO MUNICIPAL</b>		
Prefeituras Municipais		
Confederação Nacional dos Municípios	<a href="http://www.cnm.org.br/">http://www.cnm.org.br/</a>	
Frente Nacional de Prefeitos	<a href="http://www.fnp.org.br/">http://www.fnp.org.br/</a>	
Guardas Municipais		
União Nacional dos Guardas Cíveis Municipais do Brasil - UNGCM	<a href="http://www.grupos.com.br/group/juridico.ungcm/">http://www.grupos.com.br/group/juridico.ungcm/</a>	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO</b>		
Ministério Público da União	<a href="http://www.mpu.gov.br/">http://www.mpu.gov.br/</a>	
Ministério Público dos Estados	procurar no site do Estado de interesse	

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

CARVALHO, Robson. Manual do cidadão. Natal, Rio Grande do Norte : EDUFRN Editora da UFRN, 2004.

COTRIM, Gilberto. Acorda Brasil: o que você deve saber sobre a Constituição, 3ª ed. São Paulo : Saraiva, 1989.

MAIA, Juliana. Aulas de direito constitucional de Vicente Paulo/ org. Juliana Maia, 7ª ed. Rio de Janeiro : Impetus, 2006.

### Fontes

Código de Trânsito Brasileiro

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988

# JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL

---

*Lucia Eilbaum*

---

Neste texto, vamos ver como se organiza e funciona o Sistema de Justiça Criminal brasileiro. Como sua principal característica é tratar com um tipo específico de conflitos - os crimes - por meio de um conjunto de passos e técnicas especializadas. Em primeiro lugar, vamos introduzir o tema com algumas considerações sobre esses conflitos e essas regras. Em seguida, vamos ver que instituições integram o Sistema de Justiça Criminal brasileiro. Comentaremos, brevemente, as atribuições e funções de cada uma delas. A maioria dessas instituições existe nos âmbitos do governo federal e dos governos estaduais. Neste último caso, é comum que existam diferenças de organização e de formas de trabalho entre os Estados. No entanto, neste texto abordaremos por alto essas diferenças, uma vez que nossa tentativa será dar uma idéia de como funciona o sistema, focalizando o tratamento dos conflitos que influenciam mais a vida cotidiana. Depois dessa apresentação das distintas instituições, propomos pensar sobre a idéia de sistema e sobre o que é afinal de contas um Sistema de Justiça Criminal. Continuando com esse tema, finalizamos nosso módulo pensando uma característica importante do funcionamento prático do sistema: as formas desiguais de tratamento entre as pessoas por parte de diferentes agentes ou funcionários.

## **“Um mundo de problemas”**

Em nossa vida cotidiana nos associamos a outras pessoas, participamos de festas, dividimos nossas alegrias com os amigos e a família. Também cumprimos uma rotina mínima de atividades cotidianas: ler o jornal, ir ao trabalho ou estudar, buscar as crianças na escola, preparar a comida, conversar com o vizinho, entre outras. Mas, sabemos que também existem problemas, confusões e conflitos. Estes podem envolver diferentes situações e aspectos de nossa vida: saúde, escola, trabalho, família, entre muitos outros. Estamos acostumados a resolver ou contornar parte deles em casa ou no trabalho. Por exemplo, alguns pais proibem seus filhos de sair como forma de punição quando acham que eles não

estão estudando o suficiente. Ou quando um funcionário discute com o chefe também pode "baixar a cabeça" e acabar fazendo o trabalho com má vontade. As possibilidades de reação nessas situações, às vezes tensas ou desagradáveis, são muitas e variadas.

Existem outros tipos de conflitos que podem nos afetar, mas que, para sua solução ou tratamento, procuramos instituições públicas. Por exemplo, quando vamos a um hospital diante de um problema de saúde, ou quando nos apresentamos na escola para conversar com a diretora ou uma professora sobre o mau comportamento de nosso filho.

Também acontecem outros conflitos que nos conduzem a outros tipos de instituição pública. São situações que sempre envolvem uma relação com outra pessoa, seja alguém conhecido (um parente, um amigo, um vizinho, um colega de trabalho) ou alguém que nunca vimos em nossa vida. Esses conflitos podem nascer a partir de uma convivência conflituosa, como brigar com um parente ou discutir com um vizinho. Também podem resultar de uma situação inesperada, como ser assaltado na rua, que alguém furte nossa carteira, ou ainda que um cliente nos passe um cheque falso.

Embora esses problemas sejam muito diversos, existe um lugar onde muitos deles se encontram classificados e definidos: o Código Penal. E o que é o Código Penal? É uma lei que reúne uma série de definições sobre quais ações são consideradas crimes, no Brasil. Assim, para que uma situação "x" seja definida como criminosa, seja o que for que aconteça, deve se adequar ao que for definido na legislação. Essa lei enumera um conjunto de comportamentos proibidos legalmente. Se alguém vier a praticar algum deles, deve ser punido. Ou seja: um crime é uma situação cuja transgressão é castigada e/ou reparada pela lei própria de cada país ou sociedade. Por isso, um mesmo comportamento, como o aborto, por exemplo, é crime no Brasil e não o é na Holanda.

No Brasil, existem instituições públicas responsáveis pelo trabalho de aplicação dessa lei, as quais punem comportamentos proibidos (os crimes). São as instituições que integram o chamado "Sistema de Justiça Criminal". Assim como quando estamos com uma crise renal vamos ao hospital, quando nos vemos envolvidos em uma situação considerada criminosa, serão aquelas instituições as que se responsabilizarão por nosso problema.

Pelo mencionado até aqui, poderíamos pensar nossa vida social como formada por diferentes círculos de relações, que podem se tocar ou não. Cada

um destes círculos contém situações e problemas de diferentes tipos, os quais são responsabilidade de instituições ou grupos diferentes. O Sistema de Justiça Criminal, formalmente, se encarrega de um desses círculos. O que não quer dizer, como veremos mais adiante, que no dia-a-dia não acabe tratando outros tipos de problemas.



## O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

---

Como vimos, esse conjunto de instituições que lidam com os conflitos de tipo criminal forma um sistema chamado "Sistema de Justiça Criminal".

Chama-se "sistema" porque é formado por instituições com funções e responsabilidades diferentes, mas que se complementam para que cada uma funcione melhor. Tal como o nariz, a boca e os pulmões compõem o sistema respiratório no corpo humano. Estas não atuam ao mesmo tempo, mas compõem uma espécie de corrente ou seqüência pela qual atravessa um determinado conflito. De forma semelhante, podemos pensar no sistema educacional: quando criança, uma pessoa estuda em um estabelecimento de ensino fundamental, muitas vezes na escola mais próxima a sua casa. Depois de estudar, em torno dos oito anos, passa à escola secundária onde realiza seus estudos médios. Já por volta dos 18 anos ingressa na universidade para se formar em uma determinada profissão. Os três níveis são exercidos por instituições que têm profissionais, que atuam com responsabilidades distintas e que mantêm com o aluno uma relação mais distante ou mais próxima. Isso não quer dizer que todas as pessoas que começam a estudar na escola primária completem seus estudos médios ou universitários. Podem perfeitamente terminar a escola primária e se desvincular do sistema educacional formal.

No Sistema de Justiça Criminal acontece uma coisa parecida. Assim, existem instituições encarregadas de trabalhar com os conflitos e os crimes e de

encaminhá-los posteriormente a outras instituições para que lhes dêem prosseguimento. Trata-se de uma espécie de divisão do trabalho entre diferentes funcionários públicos, cujas atribuições, papéis, funções e formações profissionais são distintas. As polícias prendem e investigam, o Judiciário julga e o sistema prisional se encarrega do cumprimento da pena, em caso de condenação.

Todas essas diferenças no trabalho das instituições do Sistema de Justiça Criminal se encontram definidas e registradas em leis e regulamentações. Previamente vimos que os comportamentos que eram classificados como “crimes” estavam enumerados no Código Penal. A lei que define os passos e procedimentos que as instituições do Sistema de Justiça Criminal devem seguir para tratar com esses crimes chama-se Código de Processo Penal.

### **Que instituições são essas e o que elas fazem?**

As instituições que formam o chamado Sistema Criminal são: a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário. Cada uma delas atua em diferentes momentos e com tarefas diferenciadas. Vejamos, então, quais são esses papéis.

## **AS POLÍCIAS**

---

No Brasil não existe uma polícia única, mas várias instituições com funções de polícia e espaços de intervenção diferentes. Neste texto vamos trabalhar duas dessas instituições que se vinculam de forma mais direta com os tipos de conflitos que podemos tratar no Sistema de Justiça Criminal: a Polícia Militar e a Polícia Civil. No Brasil, cada Estado tem uma Polícia Militar e uma Polícia Civil próprias que dependem do governo estadual, além do Distrito Federal cujo governo é distrital, mas mesmo assim também apresenta a mesma divisão entre as instituições policiais. Assim, embora as funções principais sejam as mesmas, podem existir diferenças na organização das formas de trabalho, nos modos de se relacionar com outras instituições, nas relações entre os integrantes da instituição, entre outras características particulares de cada local. Neste módulo, por uma questão didática, trabalharemos apenas com as polícias estaduais o que não significa dizer que as instituições do Sistema de Justiça Criminal, vinculadas

ao governo federal, não sejam importantes (por exemplo, Polícia Federal ou Ministério Público Federal).

Como ponto comum entre as duas polícias, podemos dizer que ambas funcionam como a porta de entrada dos conflitos no Sistema de Justiça Criminal. Vamos ver agora as funções de cada uma: primeiro da Polícia Militar e, em seguida, da Polícia Civil.

## A POLÍCIA MILITAR

---

A Polícia Militar é a instituição que faz o que se chama “policciamento ostensivo”. Trata-se do trabalho de prevenção de crimes e de preservação da ordem pública. Ou seja, cabe aos policiais militares a tarefa de vigiar e percorrer as ruas das cidades ou as áreas rurais. Também podem ser convocados a um local específico devido a algum distúrbio ou conflito.

A palavra policiamento se refere à atividade de estar na rua exercendo a função policial de segurança. O policial militar faz diferentes tipos de policiamento. Pode estar a pé ou a cavalo, ou patrulhando as ruas de viatura, de moto ou de helicóptero. Essas atividades na rua têm como base os Batalhões da Polícia Militar que estão distribuídos por áreas que correspondem a diferentes bairros e municípios no Estado do Rio de Janeiro. São as sedes mais descentralizadas da Polícia Militar. Cada batalhão é identificado com um número (12º Batalhão da PM, por exemplo, que corresponde a todo o município de Niterói no Estado do Rio de Janeiro). Nos batalhões se faz o trabalho interno de administração do policiamento na área, mas não é um lugar de recepção de denúncias. No entanto, costuma acontecer que muitas pessoas acabem indo diretamente aos batalhões na busca da solução de seus problemas, embora isso não seja oficialmente a missão da Polícia Militar.

Também existem batalhões especiais, como o Batalhão de Turismo, o Florestal e Meio Ambiente, de Trânsito, entre outros. Outros batalhões que costumam ter bastante repercussão pública são os que realizam operações especiais (no caso do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, é conhecido como BOPE - Batalhão de Operações Policiais Especiais). Neste caso, a Polícia Militar atua em atividades de repressão com objetivos específicos: captura de um delinqüente considerado perigoso, incursões nas favelas na busca de armas ou droga, libertação de reféns, entre outras situações cujas características excederiam as

possibilidades das unidades de operações comuns.

No entanto, a Polícia Militar também é conhecida, de forma mais cotidiana, pela sua visibilidade no espaço público, pois são os agentes policiais que comumente vemos uniformizados nas ruas. Nessas ocasiões, está exercendo diferentes atividades de prevenção e repressão de crimes.

Um exemplo é quando vemos os carros da Polícia Militar nas vias de acesso às cidades ou em algumas ruas, realizando o controle de automóveis, motos, caminhões, táxis e ônibus. É o que conhecemos como "blitz", denominada pela Polícia Militar de Operação Policial Militar. O objetivo da blitz é buscar, apreender e capturar armas, drogas, documentos falsos, carros roubados e pessoas com mandado de prisão. Nessa ocasião, o policial militar pode solicitar a documentação do carro e revistá-lo. São atividades realizadas por grupos de policiais, comandos por um oficial. Geralmente, os policiais são divididos em duas equipes: equipe de seleção (seleciona o veículo a ser abordado) e equipe de revista (promove a busca no veículo e, eventualmente, em seus ocupantes). Todos os policiais devem estar fardados, em viaturas oficiais e identificados. É importante esclarecer também que, caso o veículo não tenha sua documentação correta, a única autoridade que pode rebocar o veículo é o Batalhão de Trânsito, que nem sempre é a repartição da Polícia Militar que está controlando a blitz. Outra atividade da Polícia Militar é a preservação da "ordem pública". Ela faz isso quando é chamada para atuar nos eventos públicos que mobilizam muitas pessoas: manifestações políticas, greves, passeatas, comícios, grandes shows de música, entre outros.

Na atividade de prevenção, o policial militar também pode ser chamado para intervir através do Comando Central. Na sede deste existe uma central de recepção de denúncias conhecida como serviço "190". Recebida a denúncia, a central distribui a informação à patrulha mais próxima ao local do conflito. Em muitos outros casos, acontece que, estando na rua, o policial militar observa algum conflito e intervém por iniciativa própria.

Sempre que um policial intervém, na rua, em uma situação criminosa ou em outra situação que não é crime (auxiliar em um incêndio ou cuidar de uma pessoa ferida, por exemplo), deve preencher o Talão de Registro de Ocorrência - T.R.O. - que é um formulário que o policial militar preenche, de punho, com informações sobre a situação do conflito. Conta brevemente o que aconteceu e os dados das pessoas envolvidas, a fim de que fique um registro da atuação.

Devido ao tipo de conflito, pode acontecer que o agente leve algum dos envolvidos presos. Isto acontece quando se trata de um "flagrante", ou seja, uma situação em que o policial pegou a pessoa "com a mão na massa": cometendo um roubo, batendo em alguém, furtando uma carteira, com certa quantidade de droga na bolsa, entre outras situações. Considera-se flagrante também quando a pessoa acaba de cometer a infração, quando é perseguido, logo após, pelo policial, pela vítima ou por alguma outra pessoa que viu o crime ou, inclusive, quando é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas ou objetos que façam presumir que foi autor da infração. O período de tempo legal para que essas situações sejam definidas como "flagrantes" é de 24 horas.

Também pode acontecer que, quando o policial entra em contato com uma pessoa por algum conflito na rua (uma briga entre duas pessoas ou porque uma outra pessoa está causando algum distúrbio na rua, por exemplo), ocorra, a sua vez, uma outra discussão entre a pessoa e o agente e este último decida levar a pessoa detida por um delito chamado "desacato a autoridade". Ou seja, porque considera que a pessoa faltou com o respeito ao agente enquanto funcionário ou não obedeceu às ordens dadas.

Em todos os casos nos quais o policial militar detém alguém deve levá-lo para uma delegacia da Polícia Civil, que é a instituição que dará prosseguimento ao caso. A Polícia Militar não tem autoridade para manter as pessoas detidas, nem para passar o caso para o Judiciário.

Todas estas atividades que descrevemos são as funções oficiais da Polícia Militar como autoridade policial. No entanto, também é comum que as pessoas procurem um policial militar diante de situações que não são crimes, mas que precisam da ajuda de alguma autoridade. Entre outros motivos, isto acontece muito no caso da Polícia Militar porque os policiais militares estão na rua e podem ser facilmente ativados diante de alguma emergência ou situação conflituosa. Por exemplo, é comum lhes solicitar ajuda para conduzir uma pessoa ferida ou uma parturiente ao hospital, ou mesmo, para auxiliá-los no local. O policial militar também é chamado a intervir diante de um conflito com um morador de rua, seja porque este está deitado na rua passando mal, seja porque uma terceira pessoa reclamou de uma atitude agressiva por parte deste. Outra situação comum em que a Polícia Militar é ativada, geralmente através do serviço "190", é diante de conflitos entre vizinhos ou parentes. Por exemplo, o caso de um jovem vizinho que esteja dando uma festa até altas horas da noite. Nestas

situações que não formam parte da atividade estrita de aplicação da lei em situações de crime, o policial militar pode apelar a sua autoridade para acalmar uma situação de conflito, ter prioridade no trânsito ou alguma outra questão exigida pela situação. No entanto, diante de situações conflituosas que não são crimes - um mendigo gritando do lado de um pedestre -, o policial militar não tem a atribuição de prendê-lo.

## A POLÍCIA CIVIL

---

A Polícia Civil cumpre funções de "polícia judiciária e apuração de infrações penais". Enquanto a Polícia Militar atua na prevenção dos crimes, a Polícia Civil intervém quando é realizada uma denúncia sobre um delito já acabado. Então, quando se fala que a "polícia judiciária apura os fatos" se quer dizer que ela investiga o que aconteceu e quem foi responsável pelo suposta notícia criminal. Como é que ela faz isso?

A Polícia Civil se organiza, fundamentalmente, em delegacias de polícia (DP). Estas estão distribuídas por áreas de atuação (assim como os batalhões, as delegacias são identificadas com um número, por exemplo, 4ª DP). Também podem se organizar por tipo de crimes. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, existem delegacias especializadas em diferentes crimes: Delegacia de Homicídios, de Roubos e Furtos de Automóveis, de Atendimento à Mulher, de Repressão a Entorpecentes, entre outras. Estas se diferenciam das delegacias chamadas "distritais", que atendem todo o tipo de crime. Esta distinção não quer dizer que, se alguém teve seu carro roubado, deve ir até a Delegacia Especializada em Roubos e Furtos de Automóveis. Essa pessoa pode se dirigir à delegacia distrital da área onde ocorreu o roubo para apresentar sua queixa e, eventualmente, o policial encaminhará esse caso à delegacia especializada para que este seja investigado de forma mais específica. Dessa forma, a vítima tem a opção de registrar sua queixa, tanto na Delegacia Distrital, quanto na Especializada, indistintamente. A situação é diferente quando se trata de conflitos que envolvem menores ou violência contra a mulher. Nesses casos, embora a pessoa apresente sua demanda na delegacia distrital, esta é encaminhada às delegacias especializadas em atendimento à criança e à mulher, pois se entende que são casos que precisam um tratamento especial, seja pelo tipo de legislação que corresponde, seja pelos vínculos pessoais envolvidos, entre outros motivos.

A delegacia começa sua intervenção, fundamentalmente, através de três vias: da queixa de uma pessoa vítima de uma situação criminosa; da atuação em flagrante da Polícia Militar ou de outra autoridade e a partir de tarefas de investigação próprias.

O primeiro caso é muito importante porque é a possibilidade das pessoas apresentarem uma denúncia diante de uma autoridade pública. Em uma delegacia de polícia se apresentam variadas situações de conflito. Algumas delas são registradas pelos policiais em um Registro de Ocorrência - R.O. Outras, por diversas razões, não são registradas. Por um lado, acontece que a polícia só pode registrar as situações passíveis de serem enquadradas em uma tipologia dos crimes enunciados no Código Penal. E muitas das queixas apresentadas não se encaixam nesses tipos. É comum, por exemplo, uma pessoa se apresentar dizendo que o cachorro do vizinho faz todo dia cocô no quintal ou que outro vizinho fica olhando da janela para o quarto da pessoa. Essas são situações que são problemas de convivência entre vizinhos, mas não são crimes. Estes podem ser apresentados, por exemplo, diante de uma instância civil, mas não se trata de um assunto criminal. Portanto, são outras as instituições responsáveis por resolver o conflito (por exemplo, o Juizado Especial Cível). Por isso, é comum que as pessoas que apresentam esse tipo de demanda na Delegacia de Polícia, sejam, na hora, encaminhadas a essas outras instituições com competência em conflitos civis.

Por outro lado, pode ocorrer que o tipo de demanda que o denunciante leva à polícia não necessariamente se satisfaça através do registro. Existem casos em que os policiais, antes de fazer o registro, conversam e negociam com o denunciante, e eventualmente com o denunciado, sobre outros possíveis encaminhamentos do problema. Em alguns casos, por exemplo, uma pessoa pode querer apresentar uma queixa contra seu vizinho porque este o ameaça permanentemente. Embora uma atitude de ameaça possa ser crime, às vezes, os policiais se oferecem para ir até o local e falar com o vizinho ou mesmo "dar um susto", mas sem necessidade de iniciar toda a tramitação burocrática.

Também acontece de as pessoas se apresentarem na delegacia solicitando coisas que não fazem parte do mandato da Polícia Civil ou que são de competência de outra delegacia. Isto último por uma questão dos limites da área de atuação de cada uma, uma vez que a denúncia deve ser apresentada na delegacia que corresponde ao local onde ocorreu o conflito, e não naquela que corresponde ao lugar de moradia do denunciante.

As delegacias também têm uma demanda importante por parte de pessoas que perderam ou tiveram seus documentos roubados. Nesse caso, a autoridade policial lotada na delegacia emite uma certidão de extravio para proteger a pessoa do uso indevido de seus documentos com fins criminosos.

Então, retomemos o que dissemos até agora: o R.O. é um formulário onde se registra a situação denunciada. Descreve-se brevemente o acontecido, o nome do denunciante e, se possível, as características do autor ou de outras pessoas envolvidas. Além disso, o fato ou "notícia crime", como dizem alguns policiais, deverá ser tipificado a partir dos crimes definidos no Código Penal. Deste modo, se denuncio que "alguém levou minha carteira sem eu perceber", isso ficará registrado como "furto", ao passo que se alguém me forçar a entregar minha carteira mediante o uso de uma arma, o fato será classificado como "roubo".

Pode acontecer que a denúncia fique apenas registrada caso o denunciante desista de continuar com a queixa. Isso é muito comum nos casos de furto de celular ou de carro. O interesse da pessoa pode ser simplesmente ter um registro oficial da perda para apresentar diante da empresa de seguro. Os policiais, inclusive, muitas vezes comentam que dificilmente esse tipo de caso será devidamente investigado, uma vez que são tantos os roubos de celulares e carros que é impossível para a delegacia investigar cada caso individual em detalhe. No entanto, ter apresentado a denúncia pode ter utilidade posterior. Na maioria das vezes, os investigadores trabalham na busca de quadrilhas e criminosos especializados em tipos específicos de crime, procurando reprimir certos tipos de criminalidade no atacado. Por isso, de uma forma ou de outra, o registro das ocorrências é extremamente importante, pois pode ajudar nas investigações. Caso a polícia consiga recuperar os bens roubados, o dono poderá retirar seus pertences da delegacia. Mas, para isso, precisará apresentar o Registro de Ocorrência, de modo a comprovar que na época do roubo fez a denúncia pela perda desse objeto.

Nos casos que têm prosseguimento para outra etapa, dentro da delegacia, os policiais, realizam o que eles chamam de Investigação Preliminar. Nesta etapa, verificam as informações sobre a denúncia para saber se podem, ou não, iniciar um "inquérito policial". O inquérito policial é iniciado para a Polícia Civil desenvolver a investigação sobre um caso. É um processo administrativo, ou seja, que ainda não entrou no Judiciário. Para realizar a investigação os policiais po-

dem citar testemunhas para depor na delegacia, podem ir ao local ou área onde aconteceu o fato, podem pedir relatórios de especialistas - chamados peritos - de diferentes temas como droga, forense, psiquiatra, entre outros. Depois de realizada a investigação, o delegado, que é a maior autoridade de uma delegacia, passa o caso para a etapa seguinte: o Ministério Público. Caso se trate de um crime que corresponde a uma vara criminal, a Polícia Civil encaminha o Inquérito Policial para o Ministério Público. Caso se trate de um crime de competência dos Juizados Especiais Criminais envia um documento que se chama "Termo Circunstanciado", onde consta, principalmente, o autor do fato e a vítima.

As mesmas etapas são seguidas nos casos de flagrantes, que, em geral, são levados para a delegacia pelos policiais militares, embora outras autoridades, como os guardas municipais, também possam fazê-lo. A diferença nestes casos é que a pessoa que foi pega na situação denunciada é detida na delegacia. Por isso, nos casos de flagrantes, o inquérito policial é iniciado logo, sem uma investigação preliminar. Uma das primeiras coisas que se faz é interrogar a pessoa detida para lhe perguntar sobre o acontecido. Na maioria dos casos, a pessoa está sem um advogado defensor, mas pode acontecer que seja solicitado aos policiais para ligar para um advogado que fique presente durante o interrogatório, porém sem poder falar durante o mesmo. Além de interrogar o preso, também são ouvidos os depoimentos da autoridade que interveio no flagrante e, se houver, das testemunhas. Nestes casos, o inquérito policial deve ser encaminhado, em um prazo legal de dez dias, para o Ministério Público lhe dar prosseguimento. Além dos casos que são denunciados na delegacia, a Polícia Civil também pode fazer uma investigação sem a apresentação de queixa do denunciante. Por exemplo, porque através de fontes informais suspeita que um certo local seja um ponto de venda de droga. Se, a partir de algumas diligências, os policiais juntam provas que demonstrem que essa informação é verdadeira, pode se iniciar um inquérito policial para encaminhar o caso para as etapas seguintes. Também pode acontecer que o Ministério Público receba uma denúncia e peça para a Polícia Civil dar início a uma investigação. Vejamos, então, o que é que faz o Ministério Público.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO

---

O Ministério Público, na verdade, é uma instituição enorme que se chama Ministério Público da União. Este se separa em quatro ramos: Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e os Ministérios Públicos dos Estados. Neste texto, vamos centrar nossa atenção sobre o percurso dos conflitos nos Ministérios Públicos dos Estados.

Cada Ministério Público Estadual reúne um conjunto de funções e funcionários organizados em hierarquias distintas e distribuídos em diferentes repartições. De acordo com essa ampla estrutura, suas funções também abrangem uma variedade de aspectos e responsabilidades. O Ministério Público de um Estado tem uma dupla função: por um lado, defende os interesses sociais e individuais (por exemplo, protegendo o meio ambiente, o patrimônio público e cultural e os direitos da infância, da adolescência ou do idoso, entre outros) e, neste sentido, também controla as repartições públicas (inclusive as polícias) no cumprimento dos direitos das pessoas. Por outro lado, exerce o papel de acusador nos casos levados à Justiça Criminal. Entende-se, neste caso, que o Ministério Público representa a acusação da sociedade sobre uma pessoa que agiu contra a ordem social e legal estabelecida. Assim, quando um funcionário do Ministério Público, em um processo criminal, acusa uma pessoa de ter roubado um banco, faz essa acusação em representação de todos nós. Por isso, diz-se que este atua defendendo a sociedade. É este último papel de acusador no processo criminal que nos interessa neste texto.

No Sistema de Justiça Criminal brasileiro, dentro dos Ministérios Públicos Estaduais, as repartições que exercem a função de promover a acusação penal são as chamadas promotorias criminais. Cada uma delas é comandada por um promotor, que trabalha com uma equipe de assistentes.

Essas promotorias se relacionam diretamente com as delegacias da Polícia Civil. Em geral, cada uma delas trabalha com uma área específica. Essa relação se dá porque quando na delegacia se cumpre o prazo previsto para a primeira etapa da investigação, o delegado envia o inquérito policial para o Ministério Público. Este recebe o inquérito e lê as peças e os depoimentos tomados na delegacia. Assim, pode achar que as informações não são suficientes para fazer seu trabalho e devolver o inquérito à delegacia, requisitando aos policiais

determinadas diligências.

Suponhamos um caso de assalto a um apartamento. No inquérito policial enviado ao Ministério Público estão apenas os depoimentos do dono, que não se encontrava em casa, e do vizinho, que disse que ouviu movimentos entre as 8h e às 10h, mas que não presenciou nada. Também os policiais declararam que, na visita que fizeram ao prédio, constataram que há uma única porta de entrada e saída. Como não existem dados que permitam identificar o autor do assalto, porque ninguém viu nada, o promotor, por exemplo, pode retornar o inquérito à delegacia para que os policiais tomem o depoimento do porteiro que se encontrava nesse horário, na porta de entrada. Neste exemplo, a investigação feita pelos policiais não era suficiente para dar prosseguimento ao caso e tomar uma decisão, uma vez que para que haja uma acusação é fundamental a existência de um suposto autor do ato criminal. Por isso, o promotor solicita ao delegado a realização de novas diligências, que considera importantes para obter mais informações sobre a situação.

É comum também que o delegado envie para o promotor o inquérito policial já sabendo que a informação não é suficiente para levar o inquérito policial adiante. Então, solicita um prazo maior para concluir efetivamente a investigação. Isto costuma acontecer em sucessivas oportunidades: o delegado pede um prazo, o promotor o outorga, o delegado pede mais outro prazo, o promotor o outorga novamente e assim por diante. Por isso, essa relação entre os delegados e os promotores é muitas vezes descrita como um "vai-vem" ou "sobedesce", fazendo referência ao movimento do inquérito policial da delegacia à promotoria e vice-versa.

Quando o promotor lê o inquérito e considera que já não há mais diligências que devam ser feitas, pode:

1. Mandar arquivar o inquérito. Isto pode acontecer porque, com tanto "vai-vem", o prazo para prosseguir o caso venceu, ou simplesmente porque não há provas que permitam acusar ninguém.

2. Apresentar a denúncia contra a pessoa suspeita como autora do crime denunciado. Esta denúncia é apresentada diante do juiz correspondente, em função do tipo de crime e do local de ocorrência. Uma das principais características dessa denúncia é que alguém - identificado com nome e sobrenome - está sendo acusado de ter cometido um crime. Quer dizer, para apresentar sua denúncia, o promotor tem que ter elementos que permitam acusar uma pessoa

específica.

Nesse segundo tipo de decisão, então, o caso passa a uma terceira etapa: a Judiciária propriamente dita. Pode ser útil esclarecer que, nesta corrente que estamos descrevendo, ao passar de uma etapa para outra o número de casos diminui consideravelmente. Como se, no caminho, os casos fossem se perdendo. Conforme uma série de entrevistas realizadas com policiais civis e promotores, no Estado do Rio de Janeiro, do total de registros de ocorrência apresentados nas delegacias, aproximadamente 20% se convertem em um inquérito policial. Do total de inquéritos policiais, mais ou menos 10% se tornam denúncias do Ministério Público.

Além de auxiliar a investigação, existe outra atribuição do Ministério Público nas suas relações com a Polícia Civil. Trata-se da atividade de controle que o Ministério Público deve exercer sobre as ações da Polícia Civil. Esse controle está pensado para atuar em dois momentos: antes dos possíveis desvios se produzirem e uma vez produzidos. No primeiro caso, o Ministério Público deveria monitorar a atividade investigativa da polícia e assinalar possíveis deficiências. No segundo, o controle se dá fundamentalmente através da revisão do que está escrito no próprio inquérito policial. Isto é possível porque o promotor pode - e deve - ver se o trabalho dos policiais está correto ou não, para poder decidir sobre os passos seguintes. Chama-se de "controle externo" sobre as atividades da polícia, porque não é um controle da própria instituição policial.

Esta situação, muitas vezes, desperta rivalidades e disputas pela autonomia de cada instituição. O certo é que, em geral, acontece que cada delegacia conduz o inquérito e a investigação de forma independente até o momento de enviar os autos para o Ministério Público. É raro que os promotores compareçam na delegacia para fiscalizar o que a Polícia está fazendo. Eles exercem seu controle através dos autos escritos que chegam às promotorias.

Para concluir com esta breve apresentação do Ministério Público é bom lembrar que este também pode sugerir a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas ou propostas destinadas à prevenção e combate à criminalidade.

## O JUDICIÁRIO

---

Se o promotor apresentou a denúncia, então, os casos chegam à etapa decisória: o Judiciário, no qual existem repartições específicas para tratar os distintos tipos de crimes que chegam às suas mãos. Cada uma deles tem organizações e procedimentos diferentes que, de forma breve, veremos a seguir: os Juizados Especiais Criminais, as Varas Criminais e o Tribunal do Júri.

### O JUIZADO ESPECIAL CRIMINAL

---

O Juizado Especial Criminal - JECrim - é o espaço de julgamento de casos mais recente do Sistema de Justiça Criminal. Em 1995, foram criados, no âmbito federal e estadual, Juizados Especiais Cíveis e Criminais. No extremo oposto ao Tribunal do Júri que, como veremos, se ocupa dos crimes intencionais contra a vida, os JECrims se ocupam dos casos de crimes chamados de "menor potencial ofensivo" ou "pequenas causas". Isto inclui, no caso dos JECrims estaduais, as contravenções penais (jogo do bicho, urinar na rua, embriaguez, vadiagem) e os delitos com uma pena prevista de dois anos no máximo (pagamento de pensão alimentícia, atribuição da guarda dos filhos, sucessão de bens, violência familiar, ameaças, lesões corporais leves, entre outros) e, nos JECrims federais, os crimes federais com uma pena prevista inferior aos dois anos, em geral conflitos entre cidadãos e o Estado.

Chamar este tipo de conflito de menor potencial ofensivo pode nos parecer, em um primeiro olhar, uma denominação controvertida. Por exemplo, quando um homem bate em uma mulher ou em um caso de briga entre outras duas pessoas, não estamos pensando que sejam conflitos de menor importância, inclusive porque são conflitos que podem ter conseqüências posteriores graves. Mas, não é por ser considerado de "pouca importância" que recebe esse nome. Este se deve ao valor da pena e também aos objetivos dos JECrims: ter uma Justiça mais ágil e informal para situações, muitas vezes, vinculadas a problemas da vida cotidiana. A forma de tratar esses conflitos é diferente daquela que vemos para os outros delitos (com o juiz singular e com o Júri).

Os JECrims são comandados por juizes, que trabalham com a ajuda de seus funcionários. Também há promotores e defensores públicos que só trabalham nesta instituição. Quando o caso chega ao Juizado, através da delegacia

da Polícia Civil ou por uma denúncia realizada no mesmo Juizado, o que é feito primeiro é verificar se o caso é de competência do Juizado ou se deve ser encaaminhado para a Justiça Criminal comum.

Caso decida-se que a questão é competência do JECrim, o passo seguinte é citar o autor e a vítima para se apresentarem ao Juizado. Neste primeiro encontro, as partes se reúnem com um conciliador, que não é o juiz e não é necessariamente formado em direito. O objetivo do encontro é chegar a uma solução acordada do conflito. Esse acordo se chama "composição cível", porque, através do acordo, o autor e a vítima transformam o conflito penal em um problema civil. Com a intermediação do conciliador, abre-se a possibilidade de encerrar o caso a partir de um acordo que, por exemplo, se traduz em um tipo de indenização em dinheiro paga pelo autor à vítima, e não em uma pena criminal. Isto pode ser realizado nos crimes em que a vítima deve intervir no processo (ameaça, lesão corporal leve, dano), chamados "crimes de ação privada".

Nos casos em que as partes não chegam a nenhum acordo, ou nos crimes em que intervém exclusivamente o promotor, há outra possibilidade de resolução do conflito: a "transação penal". Se o acusado se declarar culpado, o promotor pode propor a aplicação de uma pena mais leve. No lugar da prisão pode ser, por exemplo, o pagamento de uma multa, a doação de cestas básicas para instituições de caridade, prestar serviços à comunidade (como dar cursos sobre alguma temática específica), entre outras. A intervenção do juiz nestes processos é importante, pois, para que o acordo da transação penal seja válido, deve ser aceito por ele. Nesse caso, diz-se que ele "homologa o acordo".

Caso as partes não cheguem a um acordo, seja porque estas não conseguem concordar, ou porque o promotor não propõe uma pena mais leve ou o juiz não aceita o acordo estabelecido, o caso irá passar a uma última etapa chamada "audiência de instrução e julgamento". Esta é conduzida pelo juiz e é finalizada com uma sentença deste sobre a culpa ou inocência do acusado. No entanto, é importante ressaltar que a grande maioria dos casos que ingressam nos JECrims não alcança esta última etapa, porque geralmente as partes chegam a um acordo na audiência de conciliação ou porque o juiz decide por uma transação penal. Por exemplo, há informações que mostram que, em um dos JECrims do Estado do Rio de Janeiro com mais quantidade de casos, dos dois mil casos iniciados em um ano apenas 17 chegaram à etapa de instrução e julgamento.

Enfim, este sistema relativamente recente procura criar a possibilidade de transformar a tramitação dos casos na Justiça Criminal em uma coisa mais rápida e menos repressiva. Isto se faz por meio da busca de um acordo entre os atores envolvidos que permita evitar a prisão, bem como a satisfação dos interesses da vítima.

## AS VARAS CRIMINAIS

---

As varas criminais são as repartições da Justiça Criminal que recebem as denúncias do Ministério Público sobre os crimes com uma pena superior a dois anos de prisão, mas que não são crimes contra a vida (homicídio, por exemplo). Recebem casos de roubo, lesões corporais graves, assalto, entre outros. As varas criminais têm um juiz criminal que é seu titular, o qual é chamado de "juiz singular".

Logo depois de receber a denúncia do promotor, o juiz tem que chamar o acusado para que seja interrogado novamente. Acontece muitas vezes de o acusado repetir o que já disse na delegacia, ou inclusive, que lhe seja perguntado se "ratifica" aquele depoimento, sem prestar uma nova declaração sobre os fatos. Diferentemente da delegacia, quando o acusado faz uma declaração no Judiciário obrigatoriamente tem que ter um advogado defensor. Além deste interrogatório, por iniciativa do juiz ou por solicitação do promotor ou do defensor, também podem ser chamadas testemunhas para dar seu depoimento sobre o caso.

Quando se encerra esse período de citação de testemunhas, o juiz escuta o promotor e o defensor. Depois disso, o juiz está finalmente pronto para decidir sobre o caso, isto é, julgar o caso e dar um veredicto. Todos os depoimentos e tudo o que foi realizado até esse momento está escrito nos autos. Sobre essa informação, o juiz dita uma sentença decidindo se o acusado é inocente ou culpado. Nesse caso, também decide qual pena será imposta. Esta decisão depende do crime julgado, porque o Código Penal estabelece para cada crime um tipo de pena (prisão, multa) e um prazo mínimo e um máximo para o cumprimento da sentença. Dizem os livros de direito e a lei que o juiz decide com o que se chama "livre convencimento". Isto quer dizer que as informações dos autos orientam a decisão do juiz, mas que a decisão final depende de sua consideração pessoal sobre o caso julgado.

## O TRIBUNAL DO JÚRI

---

Além das varas criminais, existe outro tipo de tribunal para julgar outros crimes. É o chamado "Tribunal do Júri", que trata dos crimes intencionais contra a vida: homicídio, aborto, infanticídio, entre outros. Nestes crimes, o juiz singular não tem a última palavra: o caso passa para decisão do Tribunal do Júri. Este é um procedimento especial cuja principal característica é que os casos são julgados por membros da sociedade que integram um "Júri". Vejamos como é o procedimento.

Depois da denúncia do promotor, o caso não passa diretamente ao Tribunal do Júri. Vai primeiro a um juiz que, dependendo do Estado, pode ser o presidente do Júri ou um outro juiz singular. Esse novo juiz deve decidir se o caso merece ir ao Júri ou não. Quando considera que sim, porque se convenceu que existiu um crime e que há indícios que comprovem que o acusado foi o autor, se diz que o juiz "pronuncia o réu". Quando não se convenceu dessas duas situações, resolve que a denúncia não terá prosseguimento, o caso não passa ao Júri e é encerrado. Focalizemos, então, os casos que passam ao Tribunal do Júri.

Em primeiro lugar, o que é e como se escolhe o Júri? O Júri é constituído por moradores da cidade onde será julgado o caso. O presidente do Júri escolhe, por conhecimento pessoal ou porque tem boas referências de alguém, 500 a 300 moradores, nas cidades grandes, e 200 a 80, nas cidades pequenas. Esse grupo de pessoas forma o "corpo de jurados" de cada juiz. Desse "corpo", se sorteiam 21 jurados por mês. Quando será julgado um caso específico, dentre desses 21 se sorteiam sete, que formarão o chamado "conselho de sentença" que decidirá em um caso específico. Nenhuma das pessoas sorteadas pode ser parente do juiz, do promotor, do advogado, do réu ou da vítima. Isso porque se supõe que não decidirão de forma imparcial, mas que sua decisão será influenciada pela relação pessoal com essas figuras. Os jurados também não podem ser parentes entre si (marido e mulher, pai/mãe e filhos, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, padrasto ou madrasta e enteado etc.).

Não é qualquer morador da cidade que pode ser jurado. Este deve ser, segundo a lei, cidadão de "notória idoneidade" e maior de 21 anos. Dentre estas pessoas, ser jurado é uma obrigação. Quem for sorteado, mas se negar a ser jurado ou diretamente não comparecer, pode ser multado. No entanto, há pessoas

que estão excetuadas de participarem em um Júri: as maiores de 60 anos e os funcionários públicos (presidente da República, governadores, prefeitos, deputados, senadores, policiais, militares, magistrados, serventuários da Justiça, entre outros). Também podem ser dispensados, se comprovarem a dificuldade de participar como jurado, mulheres com ocupações domésticas, médicos, religiosos, farmacêuticos, parteiras e as pessoas que foram jurados por um ano.

Ora, participar do Júri também tem seus privilégios e recompensas. Como a participação como jurado é considerada, por lei, um "serviço público relevante", os jurados terão, se necessário, direito à prisão especial e preferência nos concursos públicos, quando estiverem na mesma situação que outra pessoa.

A partir do momento em que são selecionados para participar de um caso, os jurados não podem se comunicar entre si. Cada um deverá decidir segundo sua própria convicção. O julgamento, por sua vez, se desenvolve em uma sala especial e é público. Ou seja, qualquer pessoa pode assistir. A sessão de julgamento consiste basicamente na escuta das testemunhas e do réu. Encerrados os depoimentos, o promotor e, em seguida, o defensor, têm duas horas para expor sua história sobre o ocorrido e sobre a culpabilidade do réu nessa história. Depois de cada exposição, cada um tem mais meia hora para replicar o falado pela parte contrária e defender melhor a própria história.

Depois desse debate, ficam reunidos na sala o presidente do Júri, os jurados, o defensor, o promotor, os oficiais de Justiça e um escrivão. O público e o réu se retiram. Esse momento é conhecido com "sessão secreta", onde os jurados decidirão sobre o caso. A decisão se dá da seguinte forma: o juiz formula uma série de perguntas que deverão ser respondidas de forma secreta por cada jurado. As perguntas se chamam "quesitos" e devem ser respondidas "sim" ou "não". Reunidos os votos, fica decidida, por maioria simples, a culpa ou inocência do réu. Se a maioria dos jurados achou o réu culpado, o juiz decide a pena específica que lhe será atribuída.

## **A DEFENSORIA PÚBLICA**

---

Para que o andamento dos casos no Ministério Público e a decisão do Judiciário sobre o destino dos acusados sejam possíveis, os acusados devem contar com o auxílio técnico de um defensor formado em direito. Nenhuma pessoa

pode ser processada na Justiça Criminal brasileira sem que tenha sido designado um advogado defensor. O advogado defensor é imprescindível já que, como estamos vendo, o Sistema de Justiça Criminal funciona sobre a base de leis, códigos, regras, prazos e palavras técnicas que nem sempre são de fácil compreensão. Neste sentido, um dos papéis fundamentais do advogado é ser uma espécie de tradutor entre a pessoa defendida e o mundo judiciário (juizes, promotores, serventuários). Como ele conhece as regras do jogo, isto é, as leis, ele é capaz de defender os interesses de seu assistido diante das acusações do promotor e, da mesma maneira, garantir que as regras sejam cumpridas sem prejudicá-lo. Todavia, contratar um advogado pode ser muito caro. Caso a pessoa não tenha dinheiro para tal, o Estado tem a obrigação de disponibilizar um defensor público para os que não têm recursos para contratar um advogado particular. Para tanto, existe uma instituição específica: a Defensoria Pública. Nela trabalham os defensores públicos, os quais são advogados que prestaram concurso para esse cargo no serviço público. No caso dos processos criminais, o trabalho do defensor público é o de defender todas aquelas pessoas acusadas de um crime e que não podem pagar um advogado.

Também pode acontecer de o acusado não querer designar um advogado por motivos diversos tais como não conhecer um profissional de confiança ou estar convencido que é inocente. Neste caso, o Estado sorteia um advogado dentre a lista dos profissionais registrados para atuar na condição de defensor, o que é denominado "advogado dativo". Diferentemente da designação de defensor público, nesse caso, como o acusado tem possibilidades de pagar o serviço, é exigido que no final do processo pague o salário do advogado nos valores estabelecidos pelo juiz.

Como vimos nas descrições anteriores, o advogado defensor, além de cuidar do cumprimento das normas e garantias do réu, pode pedir ao juiz que cite certas testemunhas ou que incorpore provas que considere necessárias para defender o acusado. Durante as audiências, também pode fazer perguntas às testemunhas levadas pelo promotor.

## O SISTEMA PENITENCIÁRIO

---

Chegamos à etapa final do Sistema de Justiça Criminal, onde desembocam todos aqueles casos que resultaram na condenação à pena de reclusão.

Ou seja, o sistema penitenciário trata com as pessoas que, depois de terem sido indiciadas pela polícia, acusadas pelo Ministério Público e julgadas no Judiciário, foram consideradas culpadas de um crime e, por isso, lhes foi atribuída uma pena de prisão. Neste sentido, a função do Sistema Penitenciário é administrar e lidar com as pessoas punidas pelo Judiciário, isto é, executar a pena em termos jurídicos. Aliás, o nome penitenciário deriva da palavra pena, que é o castigo aplicado para as pessoas consideradas culpadas. Para administrar e cuidar deste sistema existe, no âmbito federal e nos diferentes Estados, a Secretaria de Administração Penitenciária.

O Sistema Penitenciário trabalha fundamentalmente com a pena de prisão, cuidando, portanto, dos estabelecimentos prisionais e das pessoas internadas neles. Por isso, se diz que sua missão é "a custódia, reeducação e reintegração do preso à comunidade". Para tanto, podem ser desenvolvidas diferentes atividades para promover esse objetivo: cursos educativos ou de formação, trabalhos, assistência psicológica, entre outras. Nem todas as prisões têm esse tipo de atividades e também é comum que aconteça que o acesso às mesmas seja considerado um privilégio para alguns e sua negativa uma punição para outros. O desempenho dos presos que aderem a essas atividades é um critério para possibilitar a diminuição ou flexibilidade da pena.

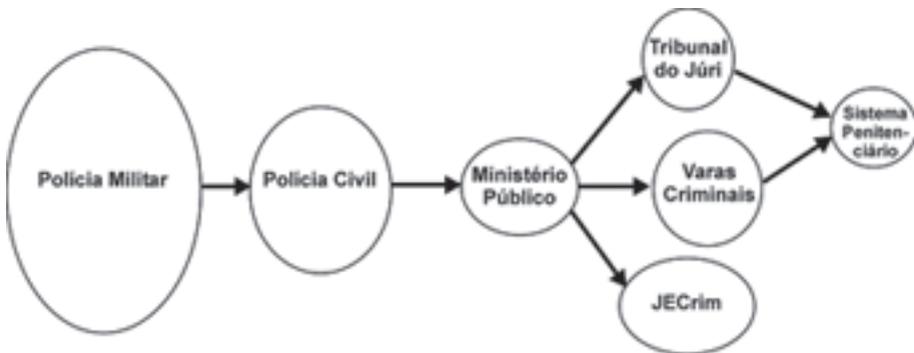
Existem algumas diferenças entre tipos de prisões, sobretudo, porque nem todas as pessoas presas estão na mesma etapa do processo. Por exemplo, existem cárceres para as pessoas que ainda não foram condenadas, mas que devem esperar a sentença em detenção. São as penitenciárias. Também existem cárceres para as pessoas já condenadas, chamadas presídios. Dentre estes, estão os presídios de segurança máxima, para aqueles condenados considerados, pelo tipo de crime ou pelos antecedentes criminais, altamente perigosos. Todos esses tipos de cárceres apresentam também estabelecimentos separados para mulheres e para homens. Há outros estabelecimentos especiais para certos tipos de pessoas: profissionais, dirigentes sindicais, membros do Júri, entre outros. Isto se chama "prisão especial" e se dá até o preso ser condenado. Por sua vez, os réus condenados que aguardam uma vaga no Sistema Penitenciário ficam presos nas carceragens das delegacias. Embora isto seja ilegal, porque a Polícia Civil não tem a função de cuidar aos presos, acontece em muitos Estados do país.

No ano 1984 foi aprovada uma lei chamada "Lei de Execução Penal" (nº 7.210), que regula a organização dos estabelecimentos prisionais, as formas de

cumprimento da pena, as autoridades responsáveis do cuidado dos presos, do controle e monitoramento da execução dessa lei, entre outros aspectos. Embora tenham passado mais de 20 anos da aprovação dessa lei, muitos dos pontos planejados nela não foram executados e ainda esperam ser colocados em ação. Essa lei também define uma série de condições que as prisões deveriam respeitar quanto à limpeza, salubridade, número de vagas ou disposição dos presos em celas individuais, entre outras. No entanto, por falta de recursos, de investimentos públicos na área ou outros motivos, é sabido que as condições das prisões no Brasil estão longe de cumprir esses objetivos.

## UM ELO ATRÁS DO OUTRO

As funções das instituições que mencionamos se integram em uma sequência de atividades. Estas vão umas atrás das outras compondo a corrente do Sistema de Justiça Criminal. Em termos gerais, e para resumir o que vimos anteriormente para cada instituição, podemos pensar esse fluxo de funções a partir do seguinte esquema:



## VOLTANDO AO “SISTEMA”

Como dizíamos previamente, falar de “sistema” nos faz pensar que existe uma articulação entre suas partes. Por isso, imaginamos que, se cada parte tem uma atribuição e uma função específicas, o sistema só deveria funcionar caso todas as partes fizessem seu trabalho. Podemos pensar no Sistema de Justiça Criminal como uma corrente cujos elos são as instituições que atuam nele. Como estão encadeadas entre si, cada instituição depende da outra para fazer seu trabalho. Por exemplo, a Polícia Militar leva um caso para a Polícia Civil e

o Ministério Público não intervém até a Polícia Civil apresentar o caso diante dele.

No entanto, é comum ouvir ou ler no jornal sobre disputas, rivalidades ou ciúmes entre a Polícia Militar e a Civil ou entre esta última e o Ministério Público. Às vezes, uma instituição quer fazer o trabalho de outra porque acha que está em melhores condições para desenvolver essa atividade. Por exemplo, alguns promotores dizem que no Ministério Público eles têm mais recursos e funcionários para desenvolver a investigação de crimes, tarefa que corresponde à Polícia Civil. Outras vezes uma instituição reclama que a outra não fez direito seu trabalho e que isso atrapalha a própria atividade.

Um caso comum, por exemplo, é um integrante do Ministério Público dizer que a Polícia Civil "não investiga bem ou de forma profissional" e que por causa disso não pode apresentar a denúncia acusando a pessoa diante do juiz. Por isso, reclama para o Ministério Público a função de investigar o caso desde o início, tomando as responsabilidades que hoje tem um policial civil.

O que acaba acontecendo é que essa briga entre as instituições não contribui para que o sistema funcione de forma articulada. Assim, a passagem de um caso de uma etapa para a etapa seguinte se vê dificultada, porque uma instituição não colabora com a outra. Em lugar da colaboração, muitas vezes o trabalho é realizado de forma desarticulada. "Eu faço o meu, de meu jeito. Os outros que façam sua parte".

É verdade que esta atitude é comum em outros âmbitos. No escritório de trabalho, ou mesmo em nossas casas, quando entre irmãos há brigas para se definir quem lava a louça e cada um acaba lavando seu próprio prato. A questão é que no caso das instituições do Sistema de Justiça Criminal o que uma faz não pode ser feito pela outra, pelo menos de maneira adequada e eficiente. Não são instituições com funções intercambiáveis entre si. Aliás, elas intervêm em seqüência e se uma não faz corretamente seu trabalho, ou o faz de forma incompleta, o trabalho posterior da outra se vê prejudicado. Por isso, é muito importante que ajam articuladamente. No entanto, isso não acontece e é bom perguntarmos o porquê dessa falta de articulação.

## **OS PRÓPRIOS INTERESSES**

---

Uma resposta comum, muitas vezes manifestada pelos próprios inte-

grantes do sistema, é que cada instituição do Sistema de Justiça Criminal está mais preocupada com sua própria sobrevivência, do que com o funcionamento azeitado do sistema em seu conjunto. Assim, defendem os próprios interesses para manter a cota de poder ou os recursos que lhes são exclusivamente designados. Atitude essa que não é necessariamente exclusiva de cada instituição como um todo, mas que acontece também dentro de cada uma delas.

Cada instituição é um pequeno mundo composto por diferentes pessoas, em posições e funções distintas. Estas, muitas vezes, atuam defendendo seus próprios interesses, os quais podem ser opostos aos interesses de outros colegas ou, inclusive, da instituição. É o que muitas vezes vemos quando um policial militar, por exemplo, nos pede dinheiro na rua porque nosso carro está com documentação irregular ou porque nossa carteira de motorista venceu no dia anterior. Em lugar de fazer o que as normas lhe indicam (por exemplo, cobrar uma multa), o policial e o motorista negociam, no local, uma outra solução que interessa a ambos. Ao motorista porque não recebe uma sanção formal, não tem que ir ao banco a pagar e até porque o valor combinado pode ser menor do que o valor da multa legal. Ao policial porque, por exemplo, ganha dinheiro complementando seu orçamento de forma ilícita. Esse comportamento não necessariamente quer dizer que a instituição "Polícia Militar" seja corrupta ou aja ilegalmente, mas que alguns dos seus integrantes encontram espaço dentro de seu trabalho para burlar ou usar a lei de um modo ilegal.

Desta forma, vemos que, embora as instituições do Sistema de Justiça Criminal estejam formalmente encadeadas entre si, na prática funcionam desarticuladamente. Existe um grau de autonomia e independência de cada uma delas e de seus agentes, que permite a defesa dos interesses e espaços próprios. Esta questão nos permite pensar também sobre o modo cotidiano de trabalho dos funcionários do Sistema de Justiça Criminal.

## O DIA-A-DIA

---

Como já vimos, existe um conjunto de normas que define e regulamenta as funções das instituições do Sistema de Justiça Criminal. Ora, é muito comum ler no jornal, ou mesmo vivenciar, o fato dos policiais, dos funcionários do Judiciário ou dos agentes penitenciários transgredirem ou quebrarem essas leis e normas. Isso acontece quando eles atuam de forma contrária à lei, como tam-

bém quando deixam de fazer o que a lei manda. Podemos pensar em dois planos do comportamento dos funcionários: um normativo e outro prático. O primeiro indica como as coisas deveriam ser. O segundo indica como as coisas são e acontecem no dia-a-dia. Os dois planos se tocam entre si quando os funcionários agem segundo a lei e se distanciam quando eles atuam de forma ilegal.

Uma questão importante é refletirmos sobre o que acontece quando os funcionários não fazem o que exige a lei. Existem diferentes formas e motivos pelos quais não a obedecem. Um caso, por exemplo, é quando na delegacia os policiais se negam a registrar situações que deveriam ser registradas. Ou ainda, quando vemos que o policial militar é chamado para intervir em uma briga, mas este não se apresenta ou demora tanto que a briga já acabou. Também existem diferentes formas de perceber ou avaliar esses comportamentos dos funcionários. Há casos, por exemplo, em que saímos satisfeitos da delegacia porque, embora a queixa não tenha sido registrada, o policial prometeu outro tipo de ação. Às vezes também concordamos em que o agente de trânsito não cobre uma multa, mas o condenamos quando aceita uma gorjeta. Nós, como parte da sociedade, às vezes, adotamos uma postura muito crítica dessa desobediência. Outras vezes a consideramos legítima. Achamos que a lei é injusta ou impossível de se cumprir e concordamos com a decisão do funcionário.

Isto pode acontecer quando se trata de uma situação que nos envolve, porque achamos que o sistema burocrático é muito lento e achamos melhor resolver a situação por fora do mesmo. É comum, por exemplo, que os policiais militares arbitrem brigas entre vizinhos, conversando com eles e incentivando-os para não irem à delegacia para registrar a queixa. Em muitos casos as pessoas ficam satisfeitas, porque chegaram a alguma solução sem maiores perturbações e deslocamentos. Em outros casos, os envolvidos podem ver seus planos iniciais frustrados, uma vez que acreditavam que o policial civil devesse levar adiante o processo de confecção do inquérito policial, apesar do conflito poder se enquadrar em uma classificação penal, ou mesmo de existirem evidências e indícios suficientes para levar o caso adiante.

Ora, pode também acontecer que a atitude dos funcionários nos pareça injusta. Que cheguemos à delegacia porque queremos registrar uma queixa e nos encontremos com a resistência do policial para registrar nosso problema. E pior ainda nos sentimos quando ficamos sabendo que um problema semelhante ao nosso foi registrado e teve um outro tratamento. Isto se relaciona com uma ca-

racterística recorrente do Sistema de Justiça Criminal brasileiro: a desigualdade no atendimento dos casos e no tratamento das pessoas.

## **“POR QUE O DIREITO DELE É DIFERENTE DO MEU?”**

---

Lembremos de nossos dois planos: o normativo e o prático. Dentre as normas que regulam o Sistema de Justiça Criminal brasileiro, existem algumas que definem um tratamento particular para algumas pessoas, diferente do estabelecido para outras. Por exemplo, a lei estabelece diferentes tipos de estabelecimentos para que certas pessoas cumpram pena de prisão. Como exemplo, comparemos dois casos. Maurício, um jovem arquiteto foi considerado culpado de matar um outro jovem em uma boate da zona sul do Rio de Janeiro, porque este último estava “paquerando” a namorada dele. João, um homem que não terminou a escola média, matou um vizinho em uma briga de bar quando ambos discutiam sobre o último jogo de Flamengo e Vasco. Suponhamos que nos dois casos os jurados consideraram que ambos deviam ser condenados à pena de prisão. José iria para um estabelecimento diferente do João pelo fato de o primeiro ter formação universitária. Assim, o primeiro estaria em condições mais confortáveis para o cumprimento da pena, embora tivessem sido julgado pelo mesmo tipo de crime. Dessa forma, eles teriam um tratamento desigual perante a lei, pois as situações pelas quais foram condenados eram semelhantes: matar uma pessoa.

Ao mesmo tempo, no dia-a-dia, na prática dos agentes encarregados de aplicar essas normas existem diferentes atitudes na forma de intervir em casos semelhantes. Essas diferenças podem ser explicadas por múltiplos fatores. Podem depender da pessoa envolvida no problema, de sua profissão, cor de pele, classe social, aspecto físico, entre outros. Podem também variar em função do tipo de problema. Imaginemos que um juiz considere que o assalto a uma pessoa famosa mereça um julgamento mais rápido que o homicídio de um morador de favela. Também pode depender do funcionário responsável pelo problema. Existem policiais mais céleres e dispostos a registrar queixas e outros mais resistentes, bem como existem juizes de Juizados Especiais que priorizam chegar a um acordo entre as pessoas envolvidas e outros que impõem um tipo de decisão de forma mais imediata.

A percepção que muitas vezes nos fica ao ver ou vivenciar estas formas

de tratamento desigual é a existência de privilégios para uns e desvantagens para outros. Da mesma forma que o percebemos em outros âmbitos, esta desigualdade, na maioria das vezes, depende do nível econômico das pessoas envolvidas, do lugar de moradia ou da cor da pele. O aspecto talvez mais visível e conhecido desta desigualdade seja a violência policial nas favelas, contra jovens negros. Também os jornais nos mostram casos em que juízes tomam decisões diferentes para casos semelhantes. É conhecido nos dias presentes o caso de uma jovem que matou seus pais junto com o namorado e o cunhado. No entanto, no período de espera entre a morte dos pais e a decisão do Júri, o juiz decidiu que a jovem esperasse o julgamento livre, enquanto os dois jovens ficaram na prisão. Uma questão sobre a qual podemos pensar é se essas formas das instituições intervirem não têm também uma relação ou semelhança com formas de agir em nosso dia-a-dia e em outras situações públicas. Isso pode nos ajudar a entender que muitas das coisas que achamos injustas do Sistema de Justiça Criminal existem também em outros lugares e que as percepções dos funcionários dessas instituições partilham muitos valores da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

AMORIM, Maria Stella, Burgos, Marcelo e Kant de Lima, Roberto (org.). Juizados Especiais Criminais. Sistema Judicial e Sociedade no Brasil. Ensaios Interdisciplinares. Editora Intertexto, Niterói, 2003.

KANT DE LIMA, Roberto - Por uma antropologia do direito, no Brasil. In Joaquim Falcão (org) Pesquisa Científica e Direito. Recife, Ed. Massangana, 1983

Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In O Brasil não é para principiantes. Gomes, Barbosa e Drummond (orgs.), Carnavais, Malandros e Heróis 20 anos depois. Rio de Janeiro, FGV, 2000

Direitos Civis e Direitos Humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação SEADE, Vol 18, no. 1, jan/mar 2004, pp. 49-59.

A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro,

Ed. Forense, 1995.

TEIXEIRA, Regina Lúcia Mendes - Igualdade à Brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. In Amorim, Maria Stella, Kant de Lima, Roberto e Teixeira Mendes, Regina (orgs.), Ensaio sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil RJ, Lumen Juris, 2005, pp. 1-34

## **Fontes**

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Código Penal. Decreto-Lei Nº 2.848/40 e Lei nº 7.209/84

Código de Processo Penal. Decreto-Lei Nº 3.689/41

Estatuto Orgânico do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Lei Complementar Nº 106/03

Lei de Execução Penal Nº 7210/84

Lei Nº 9.099/95. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Site Oficial da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.  
[www.policiacivil.rj.gov.br](http://www.policiacivil.rj.gov.br)

Site Oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. [www.policiamilitar.rj.gov.br](http://www.policiamilitar.rj.gov.br)

# COMPREENDENDO OS DADOS DE VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

---

*Doriam Borges*

*Renato Dirk*

---

## Introdução

A violência e o crime no Brasil levam a discussão às dificuldades em se elaborar um planejamento de políticas públicas de segurança. Em alguns lugares, a criminalidade tem sido melhor controlada, mas é importante salientar que isto não se deve apenas a fatores de desenvolvimento, socioeconômicos ou à estabilização do tráfico de drogas, mas também à reorientação das políticas de segurança pública que se tornou possível, entre outros motivos, graças à criação, aperfeiçoamento e análise de um amplo sistema de informações criminais.

Algo semelhante já foi feito no Brasil na área econômica, com a diminuição e a estabilização da inflação. Não teria sido possível criar uma política de estabilização eficaz se não conhecêssemos o fenômeno no Brasil. Também não seria possível monitorá-lo sem a existência das diversas pesquisas de preços e custo de vida realizadas por instituições governamentais e privadas. Para se ter uma idéia, os dados referentes aos indicadores econômicos estão amplamente difundidos nos meios de informação, e principalmente, estão sendo utilizados por pesquisadores e governo como matéria-prima para a tomada de decisões e produção da política econômica em si. Por isso, a política econômica brasileira tem se saído melhor que outrora, e melhor, também, que as políticas voltadas para segurança pública. Talvez uma aplicação mais efetiva das informações e o melhor conhecimento do fenômeno tenham dado à política econômica uma vantagem que, pelo menos por hora, não é vista na política de segurança pública.

No planejamento e no monitoramento de qualquer política pública, seja na área econômica ou na criminal, é necessário coletar, sistematizar e analisar dados básicos sobre o fenômeno, bem como a aplicação prática destas informações no desenvolvimento e implementação de tais políticas. Assim como o Brasil

conseguiu controlar a inflação, também pode diminuir a criminalidade a níveis toleráveis. Como aprendeu com os erros de sucessivos planos econômicos frustrados, até encontrar um caminho viável, o país também pode encontrar uma saída para a dramática situação da segurança pública. Neste módulo, abordamos onde conseguir e como trabalhar com informações quantitativas, tais como taxas de homicídios anuais, percentual de ocorrência mensal de determinado tipo de crime etc, ligadas à área de violência, criminalidade e segurança pública. Deste modo, iniciamos apresentando as principais fontes de dados voltadas para o tema. Em seguida, serão demonstrados métodos básicos de trabalhar com os dados criminais. Em resumo, este módulo visa a discutir as principais fontes de dados, bem como, de maneira sucinta, ofertar maneiras de analisar e interpretar esses mesmos dados.

## **FONTES DE DADOS**

---

Há duas maneiras de obter dados quantitativos sobre criminalidade, violência e segurança pública. Uma através de pesquisas do tipo survey, também chamadas pesquisas amostrais. As pesquisas do tipo survey são pesquisas quantitativas com questionário estruturado aplicado apenas a uma parte da população estudada. Quando necessitamos de informações sobre um grupo determinado, não precisamos investigar todos os indivíduos, ou seja, não há a necessidade de realizar um censo (obter informações sobre TODAS as pessoas do grupo). Podemos trabalhar com uma amostragem estatística, que é um procedimento através do qual torna possível conhecer as características de um grande grupo de pessoas referindo-se a um número bem menor de indivíduos. Como exemplo de pesquisas do tipo survey, podemos citar as de intenção de voto, as pesquisas de vitimização, e também as várias pesquisas realizadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), como a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar, Pesquisa de Orçamento Familiar, Pesquisa Mensal de Emprego etc. Outras fontes de dados provêm dos registros administrativos, os quais, diferentemente das pesquisas amostrais, são resultados de procedimentos que devem, por força da lei, ser efetuados quando um acontecimento pré-definido ocorre. Por exemplo, quando ocorre um crime, este deve ser comunicado às autoridades,

e nesse momento é preenchido um registro administrativo, neste caso, o boletim ou registro de ocorrência. O agrupamento dos vários registros de ocorrência conforma um banco de dados, ou seja, no caso da polícia civil, o banco de dados das notificações de ocorrências é composto por registros administrativos, pois, em primeiro lugar os registros da polícia não se referem a um survey, e em segundo lugar, tais registros são pré-definidos por força da lei, como dito anteriormente. O mesmo ocorre com a declaração de óbito, que, segundo a legislação brasileira, é um documento obrigatório para o sepultamento. E também neste caso, o agrupamento das várias declarações de óbito constitui uma fonte de dados que provem de registros administrativos.

## 1. As Polícias Estaduais

De acordo com a Constituição de 1988, as polícias estaduais se dividem em duas: a polícia militar, responsável pelo policiamento ostensivo, e a polícia civil responsável pelos procedimentos judiciais e investigativos.

No estado do Rio de Janeiro a base das estatísticas criminais é coletada através da polícia civil, por meio dos RO - Registros de Ocorrência - que é um documento oficial emitido pelas delegacias de polícia quando é registrada uma queixa. Tais registros são digitados e acumulados num banco de dados, que é utilizado, entre outros fins, para divulgação mensal de dados estatísticos. Na polícia militar o documento preenchido quando há algum atendimento é chamado TRO - Talão de Registro de Ocorrência - porém este documento não conforma um banco de dados, não podendo ser utilizado na produção de estatísticas mensais. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, divulga mensalmente, através do ISP - Instituto de Segurança Pública - um total de 38 títulos de ocorrências criminais (homicídios, estupro, vários tipos de roubos, furtos etc) e não-criminais (desaparecidos, recuperação de veículos, número de registros de ocorrências etc), abrangendo todo o território do estado. Estes registros são divulgados segundo desagregação de AISP - Área Integrada de Segurança Pública - e segundo área de circunscrição de delegacia de polícia.

O Instituto de Segurança Pública é uma autarquia ligada à Secretaria de Estado de Segurança Pública que, entre várias funções, tem o papel de divulgar as estatísticas oficiais dos registros de ocorrência da polícia civil, bem como, o de responder, mediante aprovação interna, a pedidos da mídia, pesquisadores e

população em geral sobre estatísticas de eventos registrados que não são divulgados no Diário Oficial. Os arquivos divulgados encontram-se na rede mundial de computadores, na página da internet ([www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br)), e também em publicação do Diário Oficial.

Esta prática possibilita uma maior transparência que é feita por meio de uma prestação de contas à sociedade civil. Através dos dados, é possível avaliar os impactos das políticas de segurança pública, identificar problemas de gestão, além de traçar planos para o futuro.

## **2. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)**

A SENASP é uma outra fonte de registros de eventos criminais e não-criminais, com abrangência nacional. A SENASP recebe, com certa regularidade, os dados provenientes das secretarias de segurança dos estados e os divulga em sua página na internet. Além dos relatórios sobre ocorrências, podemos encontrar também, dados sobre efetivo policial e do corpo de bombeiros e informações sobre as guardas municipais, bem como relatórios de pesquisas por amostra. A SENASP é importante fonte de informações sobre violência, criminalidade e segurança pública no Brasil, estado por estado. O endereço eletrônico da SENASP é ([www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp)).

## **3. Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)**

As taxas de mortalidade e as causas de morte são usadas mundialmente como instrumentos de análise da situação de saúde de populações. A seleção da Causa Básica de Morte é feita pelo médico segundo padronização da Organização Mundial de Saúde, pela 10ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças, que tem sido utilizada desde 1996. No período de 1979 a 1995 utilizou-se a 9ª Revisão desta classificação. Entre as causas do óbito, destacamos: Doenças dos Aparelhos Circulatório, Respiratório e Digestivo, Neoplasias (tumores) e Causas Externas (Homicídios, Acidentes e Suicídios).

Em 1976, o Ministério da Saúde criou o Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), com o objetivo de implementar um sistema nacional de informações para o setor de saúde. O instrumento utilizado para captação destas informações é a Declaração de Óbito. De acordo com a legislação vigente no

Brasil, nenhum sepultamento pode ser realizado sem a Declaração de Óbito. Essa declaração deve ser preenchida, baseando-se no atestado médico, ou, na ausência de médico, por duas pessoas qualificadas que tenham presenciado ou constatado a morte. A Declaração de Óbito contém, basicamente, idade, sexo, estado civil, profissão, naturalidade, raça/cor e local de residência do(a) falecido(a), a assistência médica, local, data e as causas do óbito. Além disso, para menores de 1 ano ou óbitos fetais, são coletadas algumas informações sobre a situação da mãe e da gravidez.

As causas externas ou mortes violentas são declaradas em formulário padronizado, de preenchimento obrigatório pelos médicos legistas. Vale ressaltar que a definição de morte violenta dada pelo SIM é diferente da dada pelas polícias. Pelo SIM os homicídios são definidos segundo a Classificação Internacional de Doenças, enquanto que para as polícias a definição é feita segundo o Código Penal. Com isto, por exemplo, as mortes por homicídio classificadas pelo SIM abrangem mais de um tipo de morte violenta registradas pelas polícias. Deste modo, as taxas de homicídio contabilizadas pelos dados da saúde são sempre maiores que as contabilizadas pelas polícias, uma vez que a polícia não registra como homicídios os casos em que a vítima não morre imediatamente após a agressão.

Outra diferença entre as duas fontes é que para a polícia, os dados se referem ao local da ocorrência do fato, enquanto que para o SIM se referem ao local do óbito. Por exemplo, supondo que um indivíduo levou um tiro em um município Y, e foi levado para um hospital no município X, e faleceu neste. Para a polícia, o crime ocorreu no município Y, enquanto que na saúde a morte é registrada no município X. Logo, não é possível realizar comparações entre as duas fontes de dados. Feito um estudo com os dados da saúde, é importante considerar que os registros se referem ao local da morte e não o local de ocorrência do crime, que é o mais importante no estudo da segurança pública.

O SIM abrange todas as regiões do país, e pode ser analisado aos níveis nacional, estadual ou municipal. Por exemplo, podemos fazer uma análise de todo o país, ou do estado do Rio de Janeiro ou da cidade de Nova Iguaçu, o que facilita as comparações estaduais e/ou municipais.

Alguns problemas do SIM:

1) Falhas na cobertura, ou seja, em alguns estados, principalmente os do Norte e Nordeste, alguns óbitos não são registrados.

2) Falhas no preenchimento da Declaração de Óbito. Em um grande número de óbitos a Causa Básica de Morte é mal definida, não sendo bem classificado o que causou a morte do indivíduo.

3) Atraso na liberação dos dados. Os dados são liberados para os usuários com uma defasagem de dois a três anos. Por exemplo, em junho de 2006 só haviam sido divulgados os dados do ano de 2003.

4) No caso das causas externas, muitas vezes não é possível determinar a intencionalidade da violência, ou seja, em muitos casos não se sabe se a causa foi um homicídio (morte intencional) ou um acidente, com isto uma parcela das mortes entra para o grupo de óbitos por causas externas de intenção indeterminada.

5) Problemas de não preenchimento, ou preenchimento inadequado das informações coletadas pela Declaração de Óbito, como por exemplo, para o ano de 2003 no estado do Rio de Janeiro, 0,1% não tinham a informação de sexo preenchida, 8,5% de idade, 11,5% de estado civil e 30,3% de escolaridade, constituindo um conjunto de dados com registros incompletos.

As bases nacionais de Mortalidade podem ser facilmente acessadas pelo site (<http://www.datasus.gov.br>), e analisadas a partir do Software de tabulação TabWin, que permite tabular os dados das bases de dados citadas com grande facilidade e flexibilidade, distribuído também pela Internet (<http://www.datasus.gov.br/tabwin/tabwin.htm>).

#### **4. Pesquisas Quantitativas ou Surveys**

Pesquisas Quantitativas ou Surveys são muito semelhantes ao Censo realizado pelo IBGE, com a diferença de ser examinada apenas uma parcela (amostra) da população (enquanto o censo geralmente implica na coleta de informações de toda a população). Surveys são muito utilizados, por exemplo, em pesquisas políticas para avaliação da intenção de voto.

Os Surveys amostrais tem por objetivo entender a população estudada, baseando-se na montagem de amostras cuidadosamente elaboradas, que representem fielmente esta população. As amostras referem-se a um pequeno número de pessoas selecionadas da população, que deverá conter elementos que representem integralmente o universo a ser estudado, pois os resultados serão projetados à população. Os resultados de uma pesquisa qualquer se referem

apenas aos números da amostra. Para fazer a passagem dos números da amostra para o número total da população é necessário um peso, que é um número multiplicador. Por exemplo, temos que numa amostra, um indivíduo acaba por representar um número maior de indivíduos que não foram entrevistados, por possuírem características mais ou menos parecidas com aquele que estava na amostra, por isso não é necessário entrevistar todas as pessoas da população. Através do processo de projeção é possível entrevistar poucos indivíduos e estes poucos representarem a população estudada.

Antes de analisar os resultados de um survey é fundamental conhecer a metodologia utilizada no trabalho para verificar a confiabilidade dos dados. Por exemplo, o erro amostral é aquele que diz o quão perto a estatística da amostra cai ou está em relação ao valor real da população, ou seja, os resultados de uma pesquisa eleitoral podem revelar que o Candidato "A" possui 40% das intenções de voto, com um erro amostral de 5% para mais ou para menos. Isso significa dizer que, no resultado final das eleições o Candidato "A" pode ter entre 35% e 45% do total de votos. O tamanho da amostra pode ser um problema. Pesquisas com amostras muito pequenas para representar uma população grande, em geral, têm significativas implicações nos resultados.

Para analisar algum estudo, devemos tomar algumas precauções, tais como:

a) Não ter idéias preconcebidas acerca do resultado. Exemplo: realizar uma pesquisa eleitoral já contando com a vitória do Candidato "A";

b) Não desprezar fatos que contrariam o resultado a que se quer chegar. Exemplo: aceitar que o candidato "B" tem mais intenções de voto que o Candidato "A";

c) Descobrir todas as causas e não indicar uma só. Exemplo: não aceitar que a única explicação para que o Candidato "A" esteja melhor nas pesquisas que o Candidato "B" seja porque ele "aparece mais bem vestido na TV", muito embora "aparecer bem vestido na TV" seja uma das explicações possíveis da pesquisa.

d) Evitar o confronto de dados não-comparáveis (unidades ou épocas diferentes). Exemplo: comparar os censos de 2000 com os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio de 2004;

e) Contentar-se com o grau de precisão necessário. Exemplo: se uma pesquisa responde bem a um problema com uma margem de erro de 5%, não é necessário fazer uma pesquisa com margem de erro de 0,1%;

f) Tirar conclusões com um número suficiente de observações. Exemplo: nas pesquisas quantitativas não podemos projetar os dados da amostra utilizando apenas seis ou sessenta indivíduos.

## 5. Pesquisa de Vitimização

As pesquisas de vitimização são pesquisas em que os entrevistados são abordados em casa, feitas com base em amostra representativa da população, sendo o entrevistado, uma vítima, ou outra pessoa do domicílio, dependendo da metodologia adotada. Permitem conhecer o perfil das vítimas; informações sobre a experiência das pessoas relacionadas ao crime; a propensão das vítimas em registrar queixa policial; definir os grupos com risco de vitimização; e identificar as atitudes da população em relação aos agentes encarregados da administração da justiça (policiais, promotores, juízes). É preciso deixar claro, entretanto, que as pesquisas de vitimização não substituem os registros oficiais. Estas são complementares e constituem uma alternativa às estatísticas produzidas pelo sistema policial.

Aparentemente, seria mais simples e econômico consultar as estatísticas oficiais para conhecer a quantidade de crimes de que a sociedade tem sido vítima. Acontece que, por uma série de motivos, os dados oficiais nem sempre refletem com fidedignidade a situação real da criminalidade. As estatísticas oficiais estariam corretas se todos os cidadãos vitimizados relatassem os crimes de que foram vítimas às autoridades. Neste sentido, as pesquisas de vitimização foram desenvolvidas, inicialmente, como uma tentativa de estimar a quantidade de crimes sofridos pela população e não comunicados aos órgãos governamentais. Como exemplo podemos dizer que tendo uma pessoa sofrido um furto e não notificado à polícia sobre o acontecido, esta não-notificação faz com que os dados oficiais (aqueles que representam todos os crimes registrados) não representem todos os crimes ocorridos.

# ANÁLISE DOS DADOS

---

Quando os dados estão coletados, a principal tarefa a ser realizada é a análise dos resultados. Neste sentido, é necessário transformar os dados brutos num conjunto de números organizados, que possam ser usados para demonstrar o comportamento do fenômeno estudado.

## 1. Compreendendo a análise percentual

Como organizar os dados e transformá-los em um conjunto-resumo fácil de entender? O primeiro passo poderia ser construir uma distribuição de frequência sob a forma de tabela. As frequências são baseadas sobre um processo de contagem de crimes, ou de carros, ou de indivíduos na população que tem uma mesma característica, que pode ser uma faixa etária, a raça, entre outras. Por exemplo, a frequência de diferentes crimes é o número de vezes que cada um ocorreu no mês e local escolhido.

Quando se estuda distribuições de grupos com o mesmo tamanho, os dados frequenciais podem ser usados para comparações entre eles. Assim, o número de homens vítimas de homicídio no bairro A pode ser diretamente comparado com o número de homens vítimas de homicídio no bairro B, uma vez que existe o mesmo total de vítimas de homicídio nos dois bairros. Em geral não é possível estudar distribuições com exatamente o mesmo número de sujeitos. Por exemplo, como podemos estar certos de que precisamente haverá 100 vítimas de homicídio em ambos os bairros?

Deste modo, é necessário um método que permita padronizar distribuições de frequências quanto ao tamanho, ou seja, uma forma de comparar grupos com diferenças nas frequências totais. Dois dos mais úteis e populares métodos de padronizar tamanho e comparar distribuições são o método da proporção e o método da percentagem.

No método da proporção, compara-se o número de elementos de uma dada categoria em relação ao total de elementos que compõe a distribuição (e na qual a dada categoria se inclui). Podemos transformar qualquer frequência numa proporção  $P$ , através da divisão do número de elementos de uma dada categoria  $f$  pelo número total de elementos da distribuição ( $N$ ).

Portanto, 150 homens assassinados num grupo de 200 vítimas de homicídio dão origem a proporção .

Apesar da utilidade do método das proporções, muitas pessoas preferem indicar o tamanho relativo de um conjunto de valores em termos de percentagem. A percentagem se calcula para reduzir dois ou mais conjuntos de dados à mesma escala, isto é, para padronizá-los, de forma que sejam diretamente comparáveis mesmo que seus totais sejam diferentes. Uma percentagem se calcula sobre totais superiores a 100 para reduzi-los a uma escala padronizada. Percentagens calculadas sobre números muito menores que 100 são problemáticos, já que a leitura de um percentual seria assim: 'em cada 100 casos, x casos referem-se a esta categoria'. Portanto se o total não chegar a 100, a frase não faria muito sentido. Para calcular a percentagem, simplesmente multiplicamos uma dada proporção por 100, conforme a fórmula a seguir:

Portanto, a proporção do exemplo anterior transforma-se em 75%. Assim, 75 % das vítimas de homicídio são homens, ou seja, em 100 vítimas, 75 eram do sexo masculino.

Para ilustrar, examinemos a distribuição de frequência da Tabela 1. Observe em primeiro lugar, que a tabela é encabeçada por um título que dá ao leitor uma idéia da natureza dos dados apresentados - "Número de vítimas de homicídio por faixa etária, no estado do Rio de Janeiro em 2003". Outro ponto muito importante ao analisar uma tabela é verificar a fonte de dados, neste exemplo os dados foram coletados pelo Sistema de Informação sobre Mortalidade.

**Tabela 1 - Número de vítimas de homicídio por faixa etária, no estado do Rio de Janeiro em 2003**

Faixa Etária	Frequência (f)	%
Até 14 anos	97	1%
15 a 24 anos	2979	42%
25 a 34 anos	2172	30%
35 a 44 anos	1034	14%
45 a 54 anos	523	7%
55 a 64 anos	207	3%
65 anos ou mais	132	2%
<b>Total</b>	<b>7144</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade

A Tabela 1 é composta por três colunas. A primeira coluna contém as categorias de análise (faixas etárias). A segunda, intitulada "Frequência" ou "f" indica o número de sujeitos em cada categoria, bem como o número total de sujeitos (7.144 vítimas de homicídio), e a terceira coluna apresenta as porcentagens das vítimas de homicídio por faixa etária. É importante notar que ao observar apenas as Frequências, surge uma dificuldade ao estabelecer rapidamente a diferença entre as faixas etárias. Em contrapartida, as porcentagens revelam de forma clara que a faixa de 15 a 24 anos representa a maior parte das vítimas de homicídio, e que depois desta faixa, a participação no total de vítimas por homicídio é reduzida com o aumento da idade.

## 2. Compreendendo as taxas

As taxas são a razão entre duas quantidades  $\left( \frac{\text{numerador}}{\text{denominador}} \right)$ , onde o numerador da razão está contido no denominador, por exemplo, para o cálculo da taxa de desemprego usamos a razão entre o número de pessoas desempregadas (Numerador), sobre a soma do número de pessoas desempregadas e o número de pessoas empregadas (Denominador). Este método torna comparáveis grupos onde as populações não são iguais, tais como a taxa de desemprego no estado do Rio de Janeiro e no estado de São Paulo. Como outro exemplo podemos citar o caso da taxa de homicídios em duas regiões, uma possuindo 10 vezes mais indivíduos na população do que a outra. Neste caso, ao observarmos apenas o número de casos pode nos levar a conclusões equivocadas sobre a incidência da violência.

Se a maior região registrou 50 assassinatos e a menor registrou 20 assassinatos, poderíamos pensar que a primeira foi mais afetada. Porém, devemos considerar que a primeira pode ter tido mais casos porque tinha uma maior população e não por conta da criminalidade mais elevada.

A taxa é dada em termos de um múltiplo da razão entre duas quantidades. Esta razão pode ser multiplicada por 10, por 100, por 1.000, por 10.000, por 100.000, etc, de acordo com a ordem de grandeza das populações envolvidas. Assim, por exemplo, no ano de 2001 ocorreram 2.098 homicídios no município do Rio de Janeiro, e 187 em Vitória, ou seja, o número de vítimas no Rio de Janeiro é 11 vezes maior que em Vitória. Se analisarmos diretamente o número de

vítimas de homicídio podemos tirar conclusões erradas, mas ao considerarmos as respectivas populações e calcularmos as taxas por 100 mil habitantes podemos encontrar outro resultado, já que a população de Vitória é muito menor que a do Rio de Janeiro. Então, se padronizarmos os dois municípios por 100 mil habitantes, é possível verificar que a taxa em Vitória é quase o dobro que a do Rio de Janeiro. Enquanto que no Rio de Janeiro a cada 100 mil habitantes 36 são vítimas de homicídio, em Vitória a cada 100 mil habitantes 63 são vítimas deste tipo de crime. O que demonstra que Vitória é mais violenta que o município do Rio de Janeiro.

**Tabela 2 - Número, População e Taxa por 100 mil habitantes nos municípios do Rio de Janeiro e de Vitória em 2001**

Municípios	Número de homicídios	População	Taxa por 100 mil habitantes
Rio de Janeiro	2.098	5.893.258	36
Vitória	187	295.886	63

Fonte: SENASP - MJ

### 3. Compreendendo os indicadores

Um indicador é um número padronizado que pode ser calculado através de uma taxa, um percentual, uma razão, ou por diferentes processos matemáticos que representem um determinado conceito mensurável. O indicador é, no limite, o resultado numérico ou a quantificação possível de um conceito qualquer. Por exemplo, a taxa de homicídio de uma região é um indicador, mais ou menos consistente, da quantidade de pessoas assassinadas, por 100 mil habitantes, nesta mesma região. O indicador revestido na qualidade de taxas pode ser comparado com outras áreas, uma vez que está padronizado por grupos de 100 mil habitantes, ou por qualquer quantidade delimitada de população. Um indicador muito utilizado no Brasil que responde pelas condições gerais de vida dos habitantes é a taxa de mortalidade infantil. Esta taxa é calculada a partir do número de mortes de crianças com até 1 ano de idade dividido pelo total de crianças nascidas vivas e representa um indicador da saúde populacional.

Quando utilizamos operações matemáticas para compor um indicador este passa a ser chamado de indicador composto ou número índice. Um exemplo conhecido é o Índice de Desenvolvimento Humano, criado pelas Nações Unidas para medir o grau de desenvolvimento humano dos países. Este índice é composto pela média aritmética simples de três dimensões: longevidade, educação e renda. Estas três dimensões unidas resultam num número índice que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano, e pelo contrário, quanto mais próximo de 0, menor o desenvolvimento humano de uma região ou país. Este tipo de indicador é muito utilizado quando as pessoas desejam fazer comparações entre regiões e países.

O indicador, como o próprio nome diz, indica e não substitui o conceito que lhe originou, por exemplo, o IDH apenas indica determinado grau de desenvolvimento de um local ou região, ele não é o próprio desenvolvimento humano em si. Outro exemplo seria o termômetro (instrumento de medição) que mede, apenas, a temperatura do corpo (indicador) e não a febre (conceito).

#### **4. Tabela de duas entradas**

As tabelas de duas entradas, ou seja, tabelas que incluem o cruzamento entre duas informações (no exemplo abaixo: sexo e idade), são uma outra maneira de organizar um conjunto de dados de maneira mais racional e inteligível, tanto para o analista quanto para o público consumidor da informação. As tabelas de duas entradas são utilizadas quando necessitamos fazer um melhor recorte numa distribuição de frequência, por exemplo, quando precisamos mostrar a diferença ou igualdade de uma variável (sexo, estado civil etc) segundo uma outra variável qualquer (isto é, idade, cor etc). Outro aspecto é o conteúdo de uma tabela de duas entradas, neste nosso exemplo poderíamos usar o número de vítimas de homicídio doloso. Senão vejamos:

**Tabela 3 – Número de vítimas de homicídio por faixa etária, no estado do Rio de Janeiro em 2003 – Base %**

Idade	Masculino	Feminino	Total
Até 14 anos	74	30	104
	1,1	6,3	1,5
15 a 24 anos	2838	141	2979
	42,5	29,6	41,7
25 a 34 anos	2048	124	2172
	30,7	26,1	30,4
35 a 44 anos	956	78	1034
	14,3	16,4	14,5
45 a 54 anos	474	49	523
	1,1	10,3	7,3
55 a 64 anos	177	30	207
	2,7	6,3	2,9
65 anos ou mais	108	24	132
	1,6	5,0	1,8
<b>Total</b>	6675	476	7151
	100	100	100

Fonte: Sistema de Informações de Mortalidade

Nesta tabela, os percentuais estão alinhados pela coluna do sexo, ou ainda, perfazem 100% para cada um dos sexos e para o total dos sexos. Isto é feito quando necessitamos estabelecer comparações entre mais de uma dimensão, neste caso, masculino e feminino. Observa-se que, na tabela de duas entradas mais informações são adicionadas do que a frequência simples utilizada anteriormente (Ver Tabela 1). Agora podemos derivar que as diferenças entre as vítimas de homicídio segundo idade são grandes. As pessoas do sexo masculino são mais vitimadas na faixa etária que vai dos 15 aos 24 anos (42,5%), assim com a das mulheres (29,7%), muito embora os homens sejam mais vitimados que as mulheres nesta mesma faixa. Na medida que as idades avançam, os percentuais decrescem. O que se chama de faixa etária de risco seria aquela que vai dos 15 aos 34 anos, que para os homens significa 73,2% do total de vítimas, e no caso das mulheres, este valor é de 55,8%.

Mesmo não tendo percentuais, vemos que a diferença absoluta entre os homens e as mulheres é muito grande, são 6.675 vítimas do sexo masculino

e 475 vítimas do sexo feminino. Assim sendo, podemos afirmar que as maiores vítimas do delito homicídio doloso no Rio de Janeiro, no ano de 2003, são jovens entre 15 e 34 anos do sexo masculino.

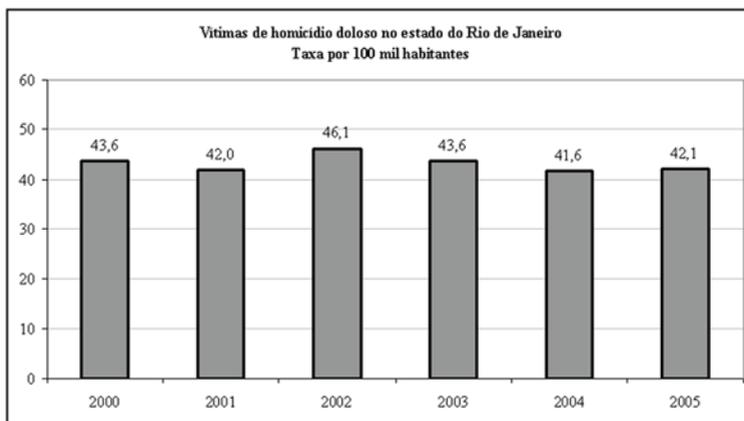
## 5. Gráficos

Outra maneira de apresentar resultados muito utilizada por várias pessoas e instituições são os gráficos. O gráfico, se bem apresentado, informa de maneira rápida e eficiente o leitor ou analista. Contudo, se mal construído, pode desinformar mais do que esclarecer. Por sua qualidade intuitiva e visual, que permite instruir de maneira sucinta e estética, os gráficos são muito mais comuns no cotidiano das pessoas do que as tabelas, que requerem leitura mais retida e demorada sobre o assunto que está para ser informado.

Existem vários tipos de gráficos, cada qual mais ou menos adequado a um conjunto e tipo de informações diferente, e dependendo do que devemos mostrar, vamos utilizar este ou aquele gráfico, no entanto não há regra pré-estabelecida para o uso de um ou de outro. Devemos escolher o que tecnicamente ou visualmente melhor se ajuste às nossas necessidades. O que deve ser entendido é que existem gráficos voltados para informações nominais, como sexo, cor, estado civil etc, e existem gráficos voltados para informações numéricas, tais como, número de homicídios, altura, peso, idade etc. Alguns exemplos: para informações nominais os principais gráficos são aqueles chamados de pizza ou torta, gráficos de barra ou de colunas etc; já para informações numéricas podemos usar os gráficos de linha, dispersão etc.

### 5.1. Gráfico em Colunas

O gráfico em colunas é adequado para uso em séries específicas e geográficas. Neste tipo de gráfico, para cada rótulo da série existe um valor a ser representado. O que se faz, então, é erguer uma coluna para cada rótulo cujo tamanho seja igual ao valor observado. Um exemplo poderia ser:

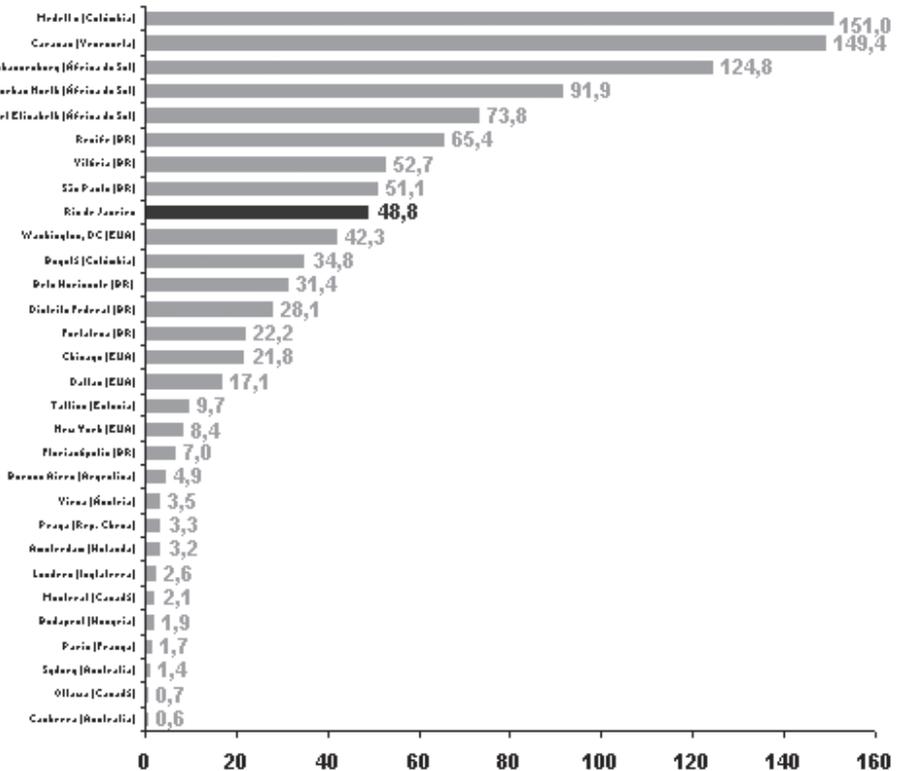


Fonte: Boletim Mensal de Monitoramento e Análise/ISP

## 5.2. Gráfico em Barras

O gráfico em barras é análogo ao gráfico em colunas, apenas invertendo o que é representado no eixo horizontal pelo que era representado no eixo vertical. Só é utilizado quando os rótulos associados a cada grupo são muito grandes para serem colocados sob as colunas (alargariam demais as bases das mesmas). Assim, agora você pode dispor de uma ou duas linhas ao lado do eixo vertical só para escrever o rótulo.

Taxa de homicídios dolosos por cem mil habitantes:  
A cidade do Rio de Janeiro comparada com outras cidades - 2000

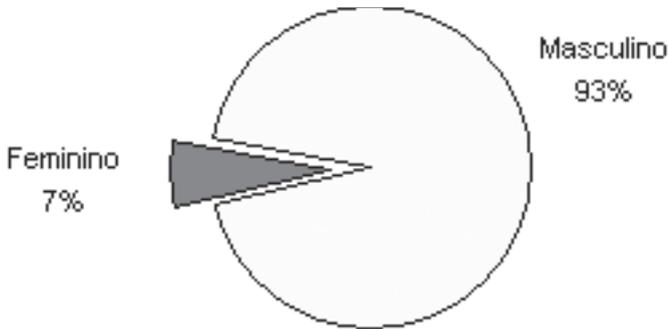


Fonte: Departamento de Polícia de várias cidades, apud Musumeci, 2002.

### 5.3. Gráfico em Setores

A idéia do gráfico em setores é parecida ao do gráfico em colunas (ou em barras). A sua única necessidade é que os dados associados a cada rótulo sejam percentuais. Como o círculo inteiro, correspondendo a 100% dos dados, então ele vai ser dividido em fatias proporcionais à contribuição de cada rótulo (relativo ao seu percentual).

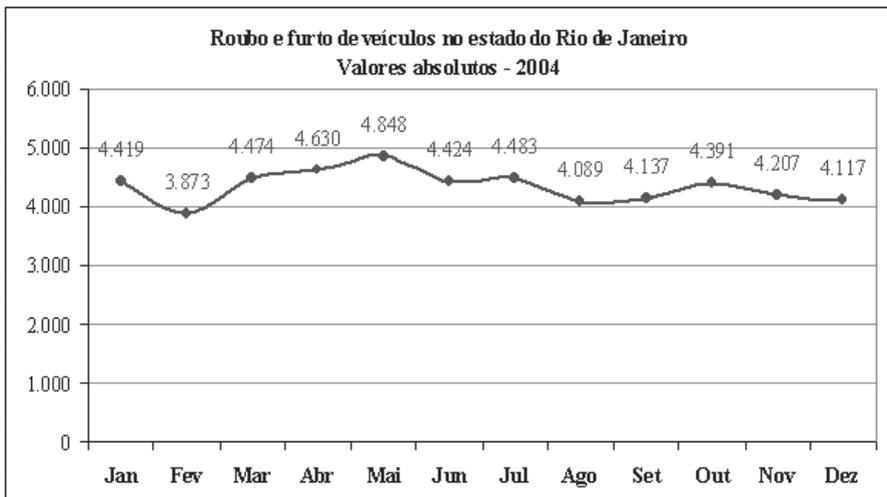
Distribuição percentual das mortes por homicídio segundo sexo na cidade do Rio de Janeiro em 2000



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade - SIM/DATASUS  
Censo - 2000 / IBGE

#### 5.4. Gráfico em Linha

O gráfico em linha é adequado para o uso em séries temporais. Neste tipo de gráfico, no eixo horizontal são representadas as unidades de tempo consideradas para a medição da série temporal, ou seja, os instantes de tempo em que tais medições foram realizadas. No eixo vertical são representados os valores medidos por unidade de tempo. O aspecto deste tipo de gráfico é, por exemplo:



Fonte: Boletim Mensal de Monitoramento e Análise/ISP

## 5.5 - Diagrama de Dispersão

O diagrama de dispersão é muito utilizado quando se deseja verificar a existência de relação entre duas séries numéricas, X e Y, onde cada ponto é correspondente a um valor do eixo X e do eixo Y. No exemplo a seguir, cada ponto representa uma unidade da federação, com suas respectivas renda domiciliar per capita e taxa de analfabetismo.

Relação entre renda domiciliar per capita média e taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais de idade, por unidade da federação - 1999

Fonte: PNAD-1999

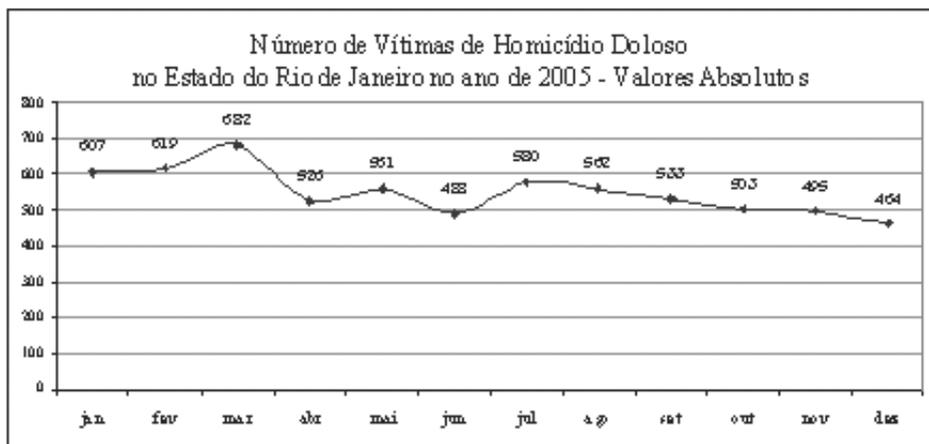
Porém, algumas medidas devem ser tomadas para uma melhor apresentação gráfica. O que deve ser observado são informações primárias que devem constar dos gráficos, para que eles, realmente, informem ao invés de confundir. Vejamos o exemplo abaixo:



Neste exemplo encontramos alguns erros:

- a) O título não expressa a totalidade das informações do gráfico, deste modo não sabemos onde os homicídios ocorreram;
- b) Não constam valores para cada mês, dificultando as comparações mais apuradas;
- c) Não consta a fonte de onde os números são provenientes, impossibilitando conferir os números e não dando o devido crédito a quem, de fato, reuniu a informação;
- d) Não consta a qualificação dos valores, ou ainda, não sabemos se são números absolutos ou taxas, ou mesmo se são valores percentuais;
- e) A escala do gráfico começa em 450, e isso acentua a tendência de queda dos homicídios, e pode levar o leitor a uma análise equivocada da informação. Mesmo que a tendência seja de queda, essa tendência é amplificada pela escala que começa em 450, quando deveria começar em 0.

No exemplo abaixo estes erros foram corrigidos:



Fonte: Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal / Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

- a) O título expressa de maneira clara e concisa o tipo de informação, o ano e o local onde ocorreram os homicídios;
- b) Apresenta valores para cada mês, possibilitando comparações e a soma total;

- c) A fonte está devidamente identificada;
- d) A qualificação dos valores está claramente descrita no título do gráfico;
- e) A escala do começa em 0, não dando margem para leituras equivocadas.

## **6. A importância dos dados para a avaliação de políticas públicas**

A avaliação de políticas públicas possui um caráter estratégico, porque permite ajudar no planejamento, execução e (re)direcionamento das ações do sistema de segurança pública. A avaliação é um processo sistemático de análise das ações, características e resultados de uma política pública, a fim de verificar sobre sua eficiência, eficácia, efetividade e relevância, gerando recomendações para sua correção e melhoria. Neste sentido, será apresentado algum comentário sobre o método comparativo em criminologia. Entre os tipos de desenhos possíveis para a avaliação de políticas públicas, o mais utilizado é o chamado de avaliação "antes e depois, com grupo de controle".

Neste tipo de avaliação é preciso observar e medir o fenômeno que se pretende modificar antes da intervenção da política pública. Feita a intervenção, devemos medir novamente o fenômeno após certo tempo. Além disto, para ter certeza de que a mudança no fenômeno não foi devida a fatores externos a política pública, é preciso medir também, nos dois períodos, um outro grupo, que não tenha sofrido esta intervenção. Este é chamado "grupo de controle", que deve ser, na medida do possível, o mais parecido com o grupo em que foi implementada a política pública. Idealmente, a única diferença entre os dois grupos deve ser a intervenção que está sendo realizada.

Utilizando a avaliação "antes e depois, com grupo de controle", pode-se utilizar qualquer dos métodos de análise já apresentados para tentar verificar se a política pública teve sucesso. Exemplos de propostas que podem ser investigadas: policiamento comunitário, blitz policial na periferia, policiamento escolar e qualquer outro tipo de política criminal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BEATO, Claudio. *Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais*, Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas I. Rio de Janeiro: Ipea e Cesec/Ucam, 2001.

CANO, Ignácio. *Introdução à Avaliação de Programas Sociais*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2ª ed., 2004

\_\_\_\_\_. *Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: Problemas de Validade e Confiabilidade*, Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas I. Rio de Janeiro: Ipea e Cesec/Ucam, 2001

JANUZZI, Paulo. *Indicadores sociais no Brasil. Conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Aline, 2001

\_\_\_\_\_. *Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. In: \_\_\_\_\_. Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2002, p.53-71.

KAHN, Túlio. *Medindo a Criminalidade: Um Panorama dos principais Métodos e Projetos Existentes*, Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas I. Rio de Janeiro: Ipea e Cesec/Ucam, 2001

MIRANDA, Ana Paula M. de. (2004) *Informação, política de segurança e sentimento de insegurança*. Trabalho apresentado no VII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra. Disponível: <http://www.isp.rj.gov.br>

SCHRADER, Achim. *Métodos de Pesquisa Social Empírica e Indicadores Sociais*. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2002

**Sites Consultados :**

[www.isp.rj.gov.br](http://www.isp.rj.gov.br)

[www.mj.gov.br/senasp](http://www.mj.gov.br/senasp).

[www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

# GESTÃO DE DIFERENÇAS

---

*Fabiano Dias Monteiro  
Rosângela dos Santos Bauer*

---

## Apresentação

Este trabalho tem como objetivo abordar aspectos sociais, políticos e jurídicos que perpassam pelo desempenho de alguns segmentos sociais (mulheres, idosos, portadores de deficiência física, afro-brasileiros e homossexuais) na mediação e resolução de conflitos no espaço urbano do Rio de Janeiro.

As bases da argumentação aqui desenvolvida residem em uma discussão mais ampla a respeito da conjugação das idéias de igualdade e de diferença. Em um primeiro momento, podemos pensar, equivocadamente, igualdade e diferença como idéias opostas, antônimos. Todavia, do ponto de vista social e político essas duas noções podem caminhar lado a lado.

Os Estados nacionais modernos, em sua maioria, adotam princípios constitucionais que determinam a igualdade entre os seus cidadãos. Essa igualdade, entretanto, não leva em consideração as especificidades de determinados segmentos sociais. Assim, questões como gênero e idade, por exemplo, levam a um conjunto de lutas de direitos específicos balizados pelas diferenças entre homens e mulheres, crianças e adultos, idosos e jovens, etc.

A garantia da igualdade, neste sentido, abarca o respeito às diferenças que podem ser de várias ordens: etárias, religiosas, de gênero, raciais e culturais. Com o passar dos anos, o Homem universal do período Iluminista (o homem que se igualava pelas suas potencialidades racionais) se fragmentou em diferenças que foram construídas social e politicamente. A verdadeira igualdade, neste sentido, se cristaliza quando segmentos desprivilegiados da sociedade passam a exigir acesso a direitos específicos, superando, assim, a desigualdade inicial.

Neste módulo iremos abordar aspectos formais e práticas sociais relativos a cinco conjuntos de direitos: (a) os direitos das mulheres, (b) os direitos das pessoas portadoras de deficiência (c) a legislação que coíbe as práticas de discriminação racial, (d) os direitos da pessoa idosa e (e) o combate à violência contra homossexuais.

Estes grupos (bem como as legislações que dizem respeito a eles) serão analisados em conjunto por pelo menos dois fatores centrais.

Em primeiro lugar, pela possibilidade de que esses grupos sejam vítimas de variadas formas de preconceito, intolerância e discriminação, o que os coloca em um campo de maior exposição a conflitos. Não é preciso muito esforço para explicitar o quanto, infelizmente, mulheres, idosos, portadores de deficiência e afro-brasileiros são vítimas, em nossa sociedade, de olhares preconceituosos, tendo que superar, continuamente, o obstáculo da discriminação em sua convivência com os demais cidadãos.

Em segundo lugar, propomos uma análise conjunta destes segmentos em função de seu desprestígio social e econômico, o que pode se traduzir na sua situação desprivilegiada diante de indicadores como renda, escolaridade e acesso ao mercado de trabalho.

O que "alinha", por fim, estes eixos de discussão são as tentativas do poder público em criar mecanismos que estabeleçam e garantam, efetivamente, o acesso destes grupos a esse conjunto de direitos. É sobre os impasses, tensões, avanços e dificuldades destas tentativas de estabelecimento do respeito às diferenças e da inclusão de grupos excluídos socialmente, sobretudo pela ação do preconceito e da intolerância, em um sistema formalmente igualitário que esse módulo se concentra.

## **Mulheres**

### **O que é a violência contra a mulher?**

Em 1994, o Brasil assinou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Esta Convenção entende que a violência contra a mulher inclui violência física, sexual e psicológica:

a) que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou tenha convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende,

entre outros, estupro, violação, maus tratos e abuso sexual;

b) que tenha ocorrido na comunidade e seja praticada por qualquer pessoa incluindo, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou em qualquer outro lugar;

c) que seja praticada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

A Convenção recomenda que todos os esforços devem ser feitos para prevenir essas formas de violência e atender as suas vítimas com respeito e eficiência.

A partir da definição das formas de violência sofridas pelas mulheres, esboçadas no texto acima citado, podemos observar que os muitos anos de luta pelos direitos das mulheres continuam sendo motivo de preocupação e atenção públicas.

Muito se fez no que diz respeito à defesa dos direitos das mulheres no estado do Rio de Janeiro: as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM); Núcleos Integrados de Atenção à Mulher (NIAMs); Defensoria Pública, abrigos para mulheres vítimas de violência, entre outros órgãos.

Todavia, de acordo com a Cartilha produzida pelo CEDIM, em 2004, as estatísticas de violência contra mulher não refletem a situação real, uma vez que elas ainda têm muito medo de denunciar. Em 2005, através de uma parceria entre a SSP/RJ, o ISP e o CEDIM, foi produzida uma cartilha destinada a capacitar policiais a lidar com a questão, incluindo um fluxo de atendimento que abrange não somente os procedimentos de polícia judiciária, mas envolve entidades como as unidades de saúde e a Defensoria Pública. Além da cartilha, foi produzido um dossiê que trata da violência contra a mulher, apresentando uma análise do perfil dos agressores e das vítimas no estado do Rio de Janeiro.

Sendo o agressor, na maioria das situações, pertencente ao círculo de

relações pessoais da vítima, há uma série de empecilhos ao ato da denúncia. Isso faz com que as mulheres se submetam a relações de gênero bastante desiguais e, na maior parte das vezes, violentas.

A história de luta das mulheres por seus direitos vem de longa data e conta com episódios dramáticos que incluem uma série de abusos como, por exemplo: direito tardio ao voto, longas jornadas de trabalho, assédios de chefes, baixos salários, condições de trabalhos precárias, estupro, maus tratos por parte de familiares, entre outras.

O sofrimento das mulheres culminou em uma luta por direitos organizada por meio de várias Conferências Mundiais, bem como por discussões locais e nacionais, fazendo com que os seus direitos fossem reafirmados como direitos humanos universais.

Em 1975, a Organização das Nações Unidas (ONU), precursora da defesa de direitos, oficializou através de decreto, o dia 8 de março - Dia Internacional das Mulheres. Esta data, além de comemorativa, marca em todo o mundo, uma agenda de debates, reuniões e conferências cujo objetivo é discutir o papel da mulher na sociedade. 2

Enfim, essa é uma questão que precisa ser analisada à luz de uma discussão mais ampla que envolve a diferença entre os sexos em nossa sociedade, sendo papel dos gestores de políticas públicas promoverem ações que incluam a perspectiva de gênero como instrumento de valorização e respeito aos sexos, a fim de que a violência possa apresentar-se num contexto social que envolva os vários segmentos da sociedade.

## **PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS**

---

O Brasil está dotado de leis específicas que objetivam a integração social da pessoa portadora de deficiência desde a década de 1980. A principal orientação desta legislação foi garantir a atenção (e o desenvolvimento pleno das potencialidades) às pessoas portadoras de deficiência, pelo poder público e pela sociedade civil, em campos como a educação, o transporte e o acesso a espaços. São pontos particularmente críticos para essas pessoas também a saúde e a formação profissional.

O dispositivo legal que faz referência ao tema é a Lei N° 7.853, de 24 de

outubro de 1989. Esta lei dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social e sobre a atuação e competências da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde.

A essência desta lei buscou privilegiar os valores constitucionais fundamentais da igualdade de tratamento e oportunidade, da justiça social, do respeito à dignidade da pessoa humana e do bem-estar.

Entretanto, para termos um melhor entendimento do assunto, não podemos ficar limitados ao que a lei diz. Devemos procurar observar quais são os impasses e dificuldades vivenciados pelas pessoas portadoras de deficiência física no dia-a-dia e, sobretudo, tentar entender qual o papel das entidades responsáveis pela manutenção da ordem pública na defesa e garantia dos direitos deste grupo de pessoas.

Neste sentido, vale a pena voltar a um dos itens do parágrafo único do artigo 2º da lei citada anteriormente. O item V do mencionado artigo, que versa sobre a área das edificações, aborda uma dimensão interessante do assunto:

a. A adoção e a efetiva execução de normas que garantam a funcionalidade das edificações e vias públicas, que evitem ou removam os óbices às pessoas portadoras de deficiência, permitam o acesso destas a edifícios, a logradouros e a meios de transporte.

Os moradores dos centros urbanos do Brasil certamente já se familiarizaram com as dificuldades que os portadores de deficiência encontram no cumprimento de tarefas simples. Com frequência, deficientes visuais, deficientes auditivos e cadeirantes (entre outros detentores de necessidades especiais) estão diante de dificuldades instrumentais na sua atuação dentro do espaço urbano. O acesso aos transportes públicos, aos prédios de governo (e não podemos ignorar os edifícios privados) e aos serviços de forma geral, não raramente, torna-se um desafio, muitas das vezes, intransponível.

Nos reencontramos com estas demandas nas deliberações da I Conferência Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Rio de Janeiro, realizada em março de 2006, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Nestas deliberações ficou estabelecida a gratuidade e a garantia do acesso dos portadores de deficiência física aos transportes coletivos, observando-se a viabilidade da utilização destes, no que tange ao atendimento das adaptações técnicas neces-

sárias.

As deliberações desta Conferência versam também sobre a necessidade de uma preparação para os prestadores dos serviços coletivos, visando a atender de maneira mais qualificada as necessidades dos portadores de deficiência.

É claro que estas modificações colocam em cena um grande conflito de interesses que, por sua vez, descortina o preconceito e uma falta de sensibilização diante das questões relativas às necessidades dos portadores de deficiência física. Estariam os servidores públicos, os donos de casas de entretenimento e empresários de empresas de ônibus dispostos a atender, prontamente, as necessidades dos portadores de deficiência?

Na mesma proporção que os direitos dos portadores de deficiência física foram conquistados dentro de canais institucionais legítimos e que representam um ideal não podemos nos esquecer que eles representam, ainda, um desafio em termos de execução.

Em um plano é fundamental que a disponibilização dos serviços públicos, bem como o planejamento urbano em si, estejam adequados às necessidades dos portadores de deficiência, assim como é importante que os agentes responsáveis pela manutenção da ordem pública tornem-se cientes dos enfrentamentos cotidianos deste segmento social, perspectivando, na sua atuação, contribuir com a superação dos conflitos inerentes a este tema.

## **DISCRIMINAÇÃO RACIAL**

---

Ainda hoje, na sociedade brasileira nos deparamos com o discurso que afirma a inexistência de racismo no Brasil. Mesmo que indicadores sociais como renda salarial e escolaridade indiquem um distanciamento muito grande entre negros (aqui compreendidos como os pretos e pardos, que são as classificações usadas pelo IBGE no censo demográfico) e brancos, vivemos numa sociedade onde as relações raciais são pensadas de forma muito conflitante. Por um lado o racismo muito dificilmente é associado às desigualdades sociais existentes entre negros e não-negros. Por outro lado, o racismo é reconhecido, mas nunca assumido, ou seja, de maneira genérica as pessoas reconhecem que há racismo no Brasil, mas é extremamente raro que as pessoas se reconheçam enquanto agente de discriminação ou portadora de preconceitos de cor.

Freqüentemente, os defensores do discurso da inexistência de racismo no Brasil se utilizam da comparação de nosso país com outras nações multirraciais como os EUA e a África do Sul, tendendo a concluir que somente estes países apresentariam um quadro de preconceito e intolerância racial observável. É bem verdade que as relações raciais no Brasil têm suas particularidades. Apenas para ilustrar podemos mencionar o fato de que em países como África do Sul e EUA já existiram legislações diferenciadas para brancos e negros. No Brasil, desde a primeira constituição republicana, vige a idéia de isonomia, ou seja, o princípio de que "todos" são iguais perante a lei.

Uma outra característica marcante em nossa sociedade é a ocorrência de um preconceito orientado pelas características físicas do estigmatizado, enquanto em países como os EUA o preconceito se funda na origem familiar da pessoa. Essa diferenciação foi definida pelo sociólogo Oracy Nogueira como preconceito de marca vs preconceito de origem. O princípio enunciado pelo autor é simples. No Brasil, uma pessoa pode ter pais ou avós negros, mas se devido à miscigenação, sua pele é clara e se seus cabelos são lisos, dificilmente essa pessoa vai ser caracterizada como negra e sofrer algum tipo de preconceito por cor. Já nos EUA, se uma pessoa tem negros entre os seus ascendentes, ela será classificada como negra e, por extensão, estará suscetível aos estigmas e preconceitos de caráter racial.

Ora, mas o fato de haverem especificidades nas relações raciais brasileiras não significa que elas não sejam tensas e conflituosas. O fato de vivenciarmos um cotidiano onde negros e brancos se entrelaçam sem demonstrações explícitas de ódio racial não significa que o racismo não exista no Brasil. Os atos de discriminação racial em nosso país geralmente ocorrem como um ritual onde a desigualdade (traduzida nos estilos de vida e nos indicadores socioeconômicos) é reafirmada e onde a hierarquia (onde os negros aparecem em posição desprivilegiada em relação aos brancos) é reproduzida.

O Brasil é dotado de uma legislação anti-racista desde a década de 1950. Mais precisamente, em 03 de julho de 1951, foi promulgada a lei 1390/51, mais conhecida como LEI AFONSO ARINOS, que incluía entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de "raça" ou de cor.

Para alguns autores Afonso Arinos teria se motivado a propor uma lei de tal natureza a partir de um episódio onde uma bailarina negra e norte-americana teria

sido impedida de se hospedar em um hotel.

Sendo a motivação esta ou não, o que importa é que a lei acabou ganhando essa feição, primando, sobretudo, pela garantia de acesso do negro a espaços como casas comerciais, barbearias, etc.

O que provavelmente aconteceu é que esta lei, além de "branda", tornou-se obsoleta com o tempo. Ou seja, atos como o de impedir deliberadamente a entrada de negros em lojas e clubes caíram em desuso, conforme sugere o sociólogo C. Hasenbalg (1979), já na década de 1970.

A lei 7716/89, de autoria do Deputado Federal Carlos Alberto de Oliveira (também conhecida como Lei Caó), adicionou penas mais pesadas a este tipo de crime, mas não corrigiu a inclinação da lei no que se refere ao seu enfoque na proibição do acesso.

É somente a lei 9459/97 que vai promover uma inovação significativa no campo do anti-racismo jurídico, ao promover a adição de um 3º parágrafo ao artigo 140 do Código Penal. Este artigo versa sobre o crime de injúria e a nova lei introduziu a componente discriminação por cor, origem nacional e religião ao texto legal.

De fato, os números demonstrados pelo trabalho de agências de combate ao racismo (serviços como o Disque-Racismo3) indicam que os ultrajes verbais representam a esmagadora maioria dos atos de discriminação racial. Xingamentos como "macaco", "crioulo safado", "negro fedido", "preta suja" tem uma frequência muito maior que os impedimentos de acesso, hoje, mais raros.

Neste sentido, é importante frisar que as querelas entre conhecidos, vizinhos, colegas de trabalho e parentes representam um percentual significativo das denúncias registradas pelo Disque-Racismo (Monteiro, 2003).

Mas se a legislação anti-racista passou por esse processo de aperfeiçoamento e se as agências jurídicas de combate ao racismo vem se expandindo desde os anos 1980, por que as condenações por discriminação racial são ainda tão raras?

Existe um leque variado de respostas. Respeitando as dimensões deste trabalho, não poderemos abordar todas, nos concentrando apenas em duas delas.

Um motivo é a existência de uma grande desinformação sobre as leis que versam sobre o racismo. Nos registros de ocorrência (feitos nas delegacias,

muitas vezes por inspetores) o crime de injúria discriminatória acaba por ser confundido ou mal tipificado, transformando-se, assim, em outros delitos como injúria simples, constrangimento ilegal e outros. Ou seja, a dimensão racial pode ser apagada dos processos judiciais com muita facilidade. Isso por desconhecimento e também pelo fato de os próprios operadores envolvidos no processo desacreditarem na existência do racismo, ainda que contrariando as evidências que estão diante deles.

Um exemplo típico é um caso que repercutiu na mídia<sup>4</sup> no ano 2000, quando um integrante de uma renomada família de lutadores de jiu-jitsu agrediu um guarda municipal. Segue abaixo a transcrição do relato da vítima junto ao Disque-Racismo:

"O Sr.Rogério Gracie teve seu carro rebocado e quando foi ao depósito público para solicitar a liberação do veículo proferiu as seguintes agressões contra o guarda responsável: 'Macaco, crioulo safado, você nunca vai passar de um guarda municipal!. O guarda Hélio registrou a ocorrência<sup>5</sup>".

Ora, o que podemos observar é que o crime de injúria discriminatória fica em segundo plano diante do desacato. Por extensão, o agressor foi julgado e condenado, mas por desacato à autoridade e não por discriminação racial. Neste caso, nem mesmo a aproximação da vítima com uma agência que se dedica exclusivamente ao combate ao racismo, garantiu a justa caracterização do crime. Uma segunda dimensão importante na afirmada inoperância das ações anti-racistas é o papel dos agentes de manutenção da ordem pública. É bem verdade que, como afirmamos, muitas vezes os atos discriminatórios ocorrem na esfera privada, dificultando qualquer intervenção policial no ato do delito. Por outro lado há uma incidência grande de relatos de casos onde a participação policial é ineficaz diante do flagrante.

Recentemente, foi registrado pelo Disque-Racismo o relato de um senhor negro que é síndico de um prédio no bairro do Catete. Por querelas condominiais um morador veio a xingar o síndico em função de sua cor. Como o agressor alegava possuir uma arma de fogo, a vítima chamou a polícia, que ao chegar presenciou toda uma nova rodada de insultos referentes à ascendência racial deste síndico.

Naquela oportunidade, todos foram levados para a 9ª Delegacia de Polícia, mas os relatos dos policiais acabaram ficando de fora do registro de ocorrên-

cia feito pelo síndico insultado, que só conseguiu fazer o registro dias depois.

Ou seja, é importante que os policiais (civis e militares) além de incorporarem uma postura não discriminatória em suas práticas, percebam o seu papel no processo de criminalização do racismo.

Sabemos que a discriminação racial não é uma prática reproduzida apenas pelas polícias, sendo um problema da sociedade como um todo. Sabemos, todavia, também, que cidadãos pretos e pobres tem sido alvos mais recorrentes de ações truculentas das polícias e que o preconceito parece ainda orientar as iniciativas de policiais e agentes de segurança, o que pode se exemplificar no número de prisões em flagrante de brancos e negros. Por uma maior vigilância e suspeição o número de flagrantes entre criminosos negros é maior, conforme indica o estudo *Discriminação Racial e Justiça criminal em São Paulo*, do sociólogo Sérgio Adorno (1996).

É claro que os policiais (civis ou militares) emergem da sociedade e, portanto, comungam das representações sociais nela vigentes. Isso, entretanto, não pode ser justificativa para que as práticas preconceituosas se enraízem nas corporações de polícia, tendo em vista a sua responsabilidade na coibição dos crimes e não com a sua reprodução.

O passo fundamental para que as polícias possam cumprir seu papel institucional no enfrentamento do racismo é o reconhecimento do problema. Assim, deve ser abandonada a idéia de que a sociedade brasileira não é racista, uma vez que esta é uma premissa falsa facilmente refutável pelo volume dos casos de discriminação observados no dia-a-dia. Tão importante quanto o reconhecimento é o compromisso das corporações responsáveis pela manutenção da ordem pública com a criminalização do racismo e com a utilização das leis existentes, compreendendo esta iniciativa tanto como combate efetivo da intolerância racial como uma iniciativa na prevenção primária da violência tendo em vista que os conflitos por cor, muitas vezes, evoluem para modalidades de violência física (lesões corporais na maior parte dos casos). Assim, a discriminação por cor, que já é uma forma de violência, pode passar a outras formas quando não coibida.

## IDOSOS

---

O envelhecimento populacional tornou-se uma temática bastante presente nos dias atuais. Transformado em problema social, chamou o campo político para si e criou uma série de demandas socialmente aceitas e, posteriormente, resumidas na forma de Lei, dando origem ao ESTATUTO DO IDOSO. 5

Idosos, principalmente os integrantes de grupos mais organizados como aposentados e pensionistas além de outros, vêm reivindicando direitos específicos baseados no conceito de uma classificação por idade, isto é, os direitos e deveres dos idosos vêm sendo balizados na idéia de que ao completarem 60 anos de idade muito se trabalhou, muito se contribuiu para a sociedade, sendo, agora, necessário que a mesma retribua toda essa contribuição em direitos garantidos. Dessa forma, o Estatuto do Idoso, é mais um instrumento que auxilia e consolida não apenas direitos e deveres relativos à pessoa idosa, mas também produz e orienta políticas públicas que acabam provocando regras e/ou normas que norteiam as relações sociais desenvolvidas no contato do idoso com os outros membros da sociedade (Debert, 1999).

É importante dizer que o Art. 3º do Estatuto assegura aos idosos o seguinte:

"É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária" (Estatuto do Idoso, 2005).

As políticas públicas direcionadas para o idoso são muito recentes, por isso apenas a partir dos anos 90 é que podemos observar com maior clareza projetos específicos voltados para essa parcela da população. Em contrapartida a isso, os grupos de idosos, sejam de aposentados, pensionistas, de homens que se juntam para jogar cartas nas praças ou de mulheres que se unem para fazer artesanato e ganhar algum dinheiro, existem há bastante tempo. Antes, inclusive, de o idoso se tornar uma categoria amplamente conhecida por todos nós.

O resultado desse fato é que se no plano das políticas públicas ainda precisamos avançar de forma substancial; já no nível populacional temos apro-

ximadamente 15 milhões de pessoas ou 9,5% da população idosa do país.

Segundo as projeções feitas por Institutos como o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - o país está envelhecendo e em 2025 estima-se uma população de aproximadamente 32 milhões de idosos.

As análises estatísticas apontam para o aumento considerável de idosos em nosso país, fato que nos remete ao início deste trabalho para fazer a seguinte pergunta: de que forma a pessoa idosa pode ser considerada uma minoria em nossa sociedade? Certamente é difícil responder positivamente a essa questão em termos numéricos, todavia é necessário esclarecer que falamos de pessoas que atingiram uma faixa etária extremamente susceptível. Idosos, apesar de apresentarem nos dias de hoje alguma disposição física, tempo - muitos têm pelo menos um salário mínimo e a tecnologia avança a cada dia no que diz respeito ao tratamento de doenças graves, entre outros benefícios -, são vítimas, devido a sua condição bio-psico-social mais frágil, de violações de direitos tais como: agressões físicas, negligência, abuso psicológico, danos materiais, sofrem maus tratos em casas e abrigos geriátricos e, principalmente, dentro da própria família. Também encontram dificuldades no acesso aos transportes urbanos; aliás, reclamações contra empresas de ônibus são constantes em órgãos de denúncias, assim como maus tratos (tanto físicos, psicológicos quanto materiais) sofridos por membros da própria família.

Dessa forma, se do ponto de vista da estatística essa população aumenta cada vez mais, temos que realizar uma reflexão mais abrangente no plano sociocultural, pois ao propor formas de gestão da velhice é absolutamente fundamental avaliar a heterogeneidade, ou seja, a diversidade cultural da população idosa, pois nem todos serão velhos ao mesmo tempo e nem todos serão velhos da mesma forma (Guedes, 2000).

O aumento dessa parcela da população traz uma série de problemas a serem pensados pelos gestores de políticas públicas, bem como pelos cidadãos comuns, uma vez que apesar de todos os esforços, o processo do envelhecimento acarreta aos indivíduos a perda progressiva de suas funções biológicas, psicológicas e sociais.

Com avanço da idade os problemas de saúde se agravam, a memória pode ficar comprometida, a locomoção da pessoa idosa começa a ficar restrita e a cidade torna-se um obstáculo perigoso. Isso porque os problemas existentes no

município como calçadas com buracos, com rampas inadequadas ou mesmo sem rampas, os ônibus com escadas altas e distantes do chão, entre outros problemas encontrados no cotidiano da população em geral, colocam essa parcela da população em constante vulnerabilidade, assim como os portadores de necessidades especiais.

Além disso, há ainda os idosos considerados dependentes, ou seja, aqueles que não conseguem mais fazer tarefas ou mesmo cuidar de si sem a ajuda de outras pessoas, como enfermeiros pagos ou membros da própria família. Estes indivíduos atingiram idades avançadas, 80, 90, alguns têm 100 anos de idade, e podem vir a precisar de cuidados durante todo o tempo. Nesse contexto, os abrigos de longa permanência podem se fazer necessários. Em sua maioria, são pagos e os custos nesses locais são muito caros. Por isso, faz-se necessário e urgente a criação de abrigos públicos de longa permanência para aqueles idosos que não têm como arcar com tal despesa.

Esses são apenas alguns dos inúmeros problemas a serem enfrentados pela sociedade com relação à questão do envelhecimento populacional.

Todavia, é preciso lembrar que a passagem da figura do velho, do velhinho, do vovô e da vovó, que antes era uma pessoa restrita ao mundo da família e presente em menor número, tornou-se idoso, isto é, pessoa com direitos específicos e Estatuto próprio, em um número nunca antes pensado, 15 milhões de pessoas, que estão nas ruas, em casas, em instituições públicas ou privadas, enfim, uma enorme parte da população que não pode mais deixar de ser pensada e incluída na pauta de discussão das políticas públicas atualmente.

## **HOMOSSEXUAIS**

---

Não por acaso, este tema foi escolhido para encerrar as exposições sobre seguimentos sociais vítimas de preconceito, discriminação e intolerância. Nossa intenção principal é provocar no leitor uma reflexão comparativa das medidas de coibição do preconceito e da violência contra homossexuais com àquelas anteriormente mencionadas, ligadas à defesa dos direitos de mulheres, portadores de deficiência física, afro-brasileiros e idosos.

Ao contrário de alguns dos seguimentos sociais anteriormente analisados, os homossexuais não contam com uma legislação nacional que coíba as

práticas homofóbicas (sentimento de repulsa a pessoas que se relacionem afetivo-sexualmente, ou que sintam o desejo de se relacionar, com pessoas do mesmo sexo) e nem dispõem de um "estatuto" que preconize direitos específicos para este segmento.

Isto não quer dizer que o chamado "movimento gay" não venha conquistando espaço político e representatividade social nas últimas décadas. Legislações estaduais, grupos de auxílio mútuo e centros de denúncia de práticas homofóbicas vêm se pluralizando, desde os anos 1980, mas muitas vezes sem conquistar a penetração institucional que as políticas de defesa dos direitos das mulheres e dos negros parecem vir demonstrando, por exemplo.

O tema homossexualidade é particularmente complexo para ser abordado em um material conciso como este. Isto porque a própria idéia de homossexualidade merece um tratamento relativamente cuidadoso, uma vez que a utilização de representações mais usuais e correntes no dia-a-dia sobre o tema pode terminar reativando os mecanismos e a lógica do preconceito.

Apenas para ilustrar o que dizemos, devemos observar que o próprio termo homossexualidade está relacionado ao discurso médico-jurídico-psicanalítico que, na sua utilização cotidiana, durante muito tempo aproximou a inclinação afetiva e sexual a pessoas do mesmo sexo a noções como doença, distúrbio e anormalidade.

Todavia, o termo parece ganhar solidez na sua ressignificação política, sendo reproduzido pelo movimento gay a partir da valorização da "identidade gay" e da preconização do direito de assumir-se como tal. Algo que merece ser destacado, nesta discussão, é que esta identidade gay, fora dos círculos mais politicamente orientados, pode, assim como as identidades de maneira geral, demonstrar-se um tanto quanto fluída. Um homem ou uma mulher (utilizando, aqui, a divisão por gênero) que se "relacionem" com pessoa do mesmo sexo, não necessariamente precisam assumir a identidade gay e, inclusive, nem mesmo precisam tornar públicas suas práticas sexuais. Por outro lado, muitas vezes pessoas que se relacionam com pessoas do mesmo sexo, ainda que externalizem tais práticas não se considerando propriamente homossexuais, dada a circunstancialidade de suas experiências. Podemos citar o caso dos michês, como exemplo (Martins, 2002). Não haveria, em nossa sociedade, uma forte ligação entre as práticas sexuais e as identidades sexuais.

Por fim, seria também importante refletir sobre o fato de que a "identidade sexual", não raro, está atrelada a um processo de identificação que é exterior à pessoa. Muitas vezes, a despeito de suas práticas sexuais efetivas, homens e se mulheres se observam "rotulados" sexualmente pelas pessoas que os(as) cercam. Essa classificação pode ser motivada por princípios bastante preconceituosos, onde um timbre de voz mais fino (no caso dos homens), uma certa maneira de se vestir, trejeitos menos masculinizados ou até mesmo a polidez no trato com terceiros seriam indicadores de homossexualidade. Isto ratificaria não só a idéia de que pode haver uma forte dissociação entre a identidade e a prática sexual, mas também a noção de que a orientação sexual, longe de ser um simples atributo médico-psicanalítico, é uma construção social e histórica, pautada em práticas e representações sobre o que seja a sexualidade e, também, sobre o que seja uma sexualidade ideal.

Visando entender melhor quais as principais formas de violência praticadas contra homossexuais, podemos dividi-las, para efeito de exposição, em dois grandes universos: a violência praticada pelas pessoas próximas e a violência praticada por estranhos.

No campo das violências (o termo aparece no plural em função da diversidade de modalidades) praticadas no universo dos íntimos, teríamos a resistência da própria família que, muitas vezes, sem conseguir lidar de forma civilizada e humanizada com a orientação sexual de um dos seus membros, acaba promovendo episódios traumáticos de um ponto vista social (abandono, expulsão, etc.) e psicológico.

A escola também aparece como um palco privilegiado para manifestações do preconceito e da discriminação contra homossexuais (ou pessoas que são classificadas como homossexuais) O poder público vem desenvolvendo alguns mecanismos de combate a homofobia no espaço escolar, se valendo, sobretudo de campanhas educativas como a Homossexualidade na escola, toda discriminação deve ser reprovada, do Governo Federal, que busca a parceria de entidades como os Conselhos Regionais de Psicologia.

No universo dos desconhecidos são múltiplas as modalidades de violência contra homossexuais. Pelas dimensões deste trabalho, não caberia nos aprofundarmos muito em cada uma delas. Os xingamentos e humilhações, típicos, também, do universo dos conhecidos, perfazem um percentual significativo

destas modalidades. Segundo Martins (2002), em sua pesquisa sobre o Disque Defesa Homossexual do Rio de Janeiro (DDH), o relatório de julho/99 a fevereiro/00 revelara que 48% das denúncias recebidas poderiam ser enquadradas nesta modalidade.

São recorrentes também as agressões físicas praticadas por profissionais do sexo e por falsos amantes que tentam realizar práticas como roubo, chantagem e extorsão contra homossexuais, que, muitas das vezes, não querem ter sua orientação sexual revelada. Os golpes, como o conhecido "Boa noite Cinderela!" (praticada em que um suposto parceiro homossexual se aproxima da vítima para drogá-la e furtá-la), também não são raros.

Por fim, podemos citar a ação de grupos neonazistas, como os skinheads, que promovem ataques a homossexuais e travestis (também a negros e nordestinos) em várias cidades do Brasil, promovendo episódios de um nível de violência alarmante. Ilustrando, podemos lembrar que em fevereiro de 2000, na cidade de São Paulo, o adestrador de animais, Edson da Silva foi morto numa ação de um grupo neonazista. Fato semelhante veio a ganhar as manchetes dos jornais, no corrente ano, quando um rapaz foi esfaqueado, na cidade de Curitiba.

O antropólogo e ativista Luiz Mott, segundo Martins, avaliaria que na última década (a publicação de Martins é de 2002, lembremo-nos) teriam ocorrido mais de 1200 assassinatos de gays e lésbicas, número, este, crescente.

Devemos observar que o preconceito e a discriminação contra os homossexuais colocam este segmento social à margem da sociedade, ilhados frente a instituições que podem aproximar os indivíduos dos mecanismos institucionais de resolução de conflitos (a escola, o mercado de trabalho, as associações profissionais, etc.).

Este distanciamento, de um grupo à margem da sociedade, afastaria os homossexuais da utilização dos seus direitos e muitas vezes dos dispositivos de instrumentalização dos mesmos. É sabido que, não raro, homossexuais vítimas das mais variadas formas de violência (xingamentos, golpes, chantagens, extorsões e outras) se esquivam da denúncia, receosos da própria exposição (mais uma vez voltamos à questão do descompasso entre a prática sexual e a identidade sexual) e do desconforto do atendimento realizado, por exemplo, pelas delegacias de polícia.

Conforme já foi mencionado antes, uma grande contribuição dos agen-

tes de segurança pública seria a de não reproduzir as práticas preconceituosas que germinam e frutificam na sociedade, como um todo. Existem, hoje, trabalhos realizados por parcerias da sociedade civil com o Estado, que buscam uma maior conscientização dos policiais diante das demandas e das violências sofridas por homossexuais. Podemos citar o trabalho do Centro de Referência de Combate a Violência e Discriminação Homossexual (CERCONVIDH) que, além de fornecer orientação jurídica e psicológica a vítimas da homofobia, desenvolve um trabalho de capacitação junto aos batalhões da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Vimos nos tópicos anteriores uma série de demandas específicas colocadas por alguns segmentos sociais, que têm no enfrentamento do preconceito e da discriminação uma bandeira e uma motivação de luta.

Observamos, também, algumas das medidas que o poder público vem tomando no atendimento dessas demandas, onde se salienta a fundamental participação da sociedade civil, que não só tem pressionado o Estado no que diz respeito a garantir o empenho deste no enfrentamento da discriminação, mas que também tem sido sua aliada em experiências que unem população e governo no combate a variadas formas de intolerância e de preconceito.

Essa parceria de governo e sociedade muitas vezes se dá através da constituição de conselhos, núcleos de orientação, centros de referência, observatórios e outros. No estado do Rio de Janeiro, na capital e em diversos municípios, já existem serviços e órgãos colegiados com este perfil. Podemos citar como exemplo a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, o Programa Viva Idoso (Prefeitura de Niterói), o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM), o Centro de Referência Nazareth Cerqueira contra o Racismo e o Anti-Semitismo (CERENA/DISQUE RACISMO) e o Centro de Referência de Combate à Violência e à Discriminação Homossexual (CERCONVIDH/DDH), os três últimos vinculados à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos do Consumidor do Rio de Janeiro.

Devemos entender que estas políticas públicas se constituem a partir de uma história de mobilização destes segmentos sociais, visando à inclusão social destes "grupos" perante o enraizamento do preconceito e da discriminação, que

insiste em colocá-los à margem da vida social. O direito de não ser discriminado é apenas um entre vários que vem sendo reivindicado por estes setores. Contudo, é a não discriminação que possibilita o gozo de outros direitos como o acesso à justiça, ao trabalho, à educação, à saúde, etc.

Direitos específicos não traduzem privilégios ou mesmo favorecimento piegas a certos setores da sociedade. As diferenças às quais nos referimos neste material não dizem respeito, por sua vez, a diferenças de ordem física e biológica. As diferenças (ou a diferenciação, se assim preferirmos) são construções sociais, nascidas das relações inter-individuais e das experiências intersubjetivas que se dão no jogo social. Desta forma, a igualdade a qual nos referimos não perpassa por uma "homogeneização" dos atores sociais. Ela se calca numa democratização dos direitos civis, políticos e sociais aos mais variados segmentos da sociedade cujas diferenças foram nela e por ela criadas. Não se trataria, portanto, de uma superação da diferença pela igualdade, mas sim, de um compromisso envolvendo a sociedade civil e o Estado, com uma igualdade de direitos que respeitem estas diferenças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ADORNO, Sérgio. *Racismo, Criminalidade Violenta e Justiça Penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v9, nº 18, pp.283-300, 1996.

DEBERT, Guita G. *A Reinvenção da velhice: Socialização e Processos de Reprivatização do Envelhecimento*. São Paulo: EDUSP: Fapesp, 1999.

CARTILHA *Violência contra Mulher: um guia de defesa, orientação e apoio*. CEPIA/CEDIM, 2004, 5ª edição (atualizada e ampliada)

ESTATUTO DO IDOSO. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe e dá outras providências sobre os direitos e deveres da Pessoa Idosa. Brasília, 2005.

FRY, Peter. *A persistência da raça, ensaios antropológicos sobre o Brasil e a*

*África austral*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_ e MacRae, E. *O que é homossexualidade*. 7 ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1991. 125 p. (Coleção Primeiros Passos, 81)

GUEDES, Simoni Lauhd. Uma visão antropológica das categorias de idade. In: *Caminhos do Envelhecer*. Rio de Janeiro, 2000.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. *Classes, Raças e Democracia*. São Paulo, Ed. 34, 2002.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro. DP&A, 2004

HANCHARD, Michel. "Cinderela negra? Raça e esfera pública no Brasil" Rio de Janeiro, Estudos Afro-asiáticos, nº 30, p41-59, 1996.

\_\_\_\_\_. *Orfeu e o Poder: Movimento Negro no Rio e São Paulo*. Rio de Janeiro. EDUERJ, 2001.

HASENBALG, Carlos. *Excepcionalidade do Corriqueiro: as notícias sobre discriminação racial na imprensa*. Revista de Cultura e Política, nº 02, ano 01, pp 75-88, 1979

MAIA, Luciano Mariz. Os direitos das minorias étnicas. In: *Anais dos Seminários Regionais preparatórios para Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*. Organizadores Gilberto Vergne Sabóia, Samuel Pinheiro Guimarães. Brasília, Ministério da Justiça, 2001.

MARTINS, Hidélberto Vieira. *Basta um Telefonema? O disque defesa homossexual no campo da violência*. Orientador: Sérgio Carrara. Rio de Janeiro. UERJ/IMS.2002, 148p Dissertação (mestrado em Saúde coletiva)

MONTEIRO, Fabiano Dias. *Retratos em Branco e Preto, Retratos sem nenhuma cor: a experiência do Disque Racismo da Secretaria de Segurança Pública do*

*Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado defendida no PPGSA/UFRJ, 2003.

NOGUEIRA, Oracy. *Tanto preto, quanto branco: estudos de relações raciais no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiróz, 1983 Série 1 v.9. Biblioteca Básica de Ciências Sociais

### **Sites Consultados :**

[www.suapequisa.com](http://www.suapequisa.com)

[www.redemulher.org.br](http://www.redemulher.org.br)

# FORMAS E USOS DE TEXTOS

*Renata Tinoco dos Santos*

*Patrícia Estaky Cabral Vieira*

## A comunicação

A todo momento, utilizamos a língua a fim de nos comunicarmos com alguém. A esse uso, seja falado ou escrito, chamamos de ato de fala. Em todo ato de fala, é obrigatória a presença dos seguintes elementos de comunicação: emissor, receptor, mensagem, código, canal e referente.

Nesta charge, por exemplo, podemos observar os componentes do ato de fala entre as duas personagens, o avô e o neto:



- emissor é o neto: é aquele que diz algo a alguém.
- receptor é o avô: é aquele com quem o emissor se comunica.
- mensagem é o texto "Vô, o jogo de basquete foi muito maneiro! Nosso time começou perdendo, mas acabou ganhando de virada!": é tudo o que foi transmitido do emissor para o receptor.
- código é a língua portuguesa: a convenção social que permite ao receptor compreender a mensagem.
- canal (ou contato) é a língua oral (sons e ar): é o meio físico que conduz a mensagem ao receptor.
- contexto (ou referente) é a situação que os dois interlocutores vivenciam.

Dessa forma, dizemos que a comunicação foi estabelecida quando a mensagem pretendida pelo emissor chega sem prejuízos à compreensão de seu interlocutor (seu receptor). Entretanto, há uma grande diferença entre a comunicação através da fala e através da escrita. Esta, por exemplo, não dispõe de recursos extralingüísticos, como expressões faciais, gestos e a possibilidade de reformular o discurso - características comuns à fala -, por isso exige planejamento e organização das idéias.

Além disso, quando produzimos um texto escrito, precisamos ter em mente nosso interlocutor (as pessoas que vão ler a mensagem) e, assim, adequar nossa linguagem, uma vez que não podemos escrever a um desconhecido ou a uma pessoa de cargo mais elevado com informalidades, uso de gírias ou despreocupação com o nível padrão da língua.

Assim, as correspondências empresariais ou oficiais visam à comunicação entre os órgãos públicos (das esferas municipal, estadual e federal) e a comunidade ou o cidadão comum.

## **CARACTERÍSTICAS DA COMUNICAÇÃO TEXTUAL**

---

Quando produzimos qualquer texto, temos de nos preocupar com o nosso receptor: a mensagem será transmitida como esperamos? Ele compreenderá exatamente o que queremos? Dessa forma, cinco características são fundamentais na construção de textos:

- 1 Clareza - Os textos têm de ser escritos de maneira clara para serem en-

tendidos com maior facilidade pelo interlocutor, agilizando a comunicação. Além disso, não pode haver ambigüidade - duplo sentido -, uma vez que não podemos estar ao lado de nosso texto a todo momento para explicá-lo, isto é, ele precisa ser auto-suficiente; assim, o leitor entenderá exatamente o que foi pretendido pelo emissor/ autor.

2 Objetividade - As informações contidas nos textos devem ser apresentadas objetivamente, sem rodeios e tratando diretamente do assunto de interesse. Dessa forma, os textos não devem ser longos, pois podem cansar o leitor/ receptor, dificultando sua compreensão.

3 Coesão - Essa característica é responsável pela unidade textual, isto é, é ela que diferencia um texto de um aglomerado de frases soltas, uma vez que estabelece relações de significado entre as idéias apresentadas na produção escrita.

4 Coerência - Os textos têm de apresentar uma lógica para serem entendidos pelos seus leitores/ receptores. Além disso, a coerência facilita também a construção textual, orientando o autor na organização de suas idéias, que não podem, de forma alguma, entrar em contradição.

5 Correção gramatical - textos formais exigem o padrão culto da língua portuguesa, por isso desvios gramaticais não devem ocorrer. Há que se respeitar a ortografia vigente, utilizar adequadamente os sinais de pontuação e as regras de concordância, tais como a colocação pronominal e a marcação de crase.

## **COMO ELABORAR DOCUMENTOS OFICIAIS**

---

A elaboração dos documentos oficiais irá exigir, além das cinco características apresentadas no tópico anterior, a impessoalidade. O caráter público dos assuntos (é importante ressaltar que na redação oficial, o receptor é público. Seja o cidadão comum, sejam os órgãos públicos) não permite que os textos apresentem marcas pessoais. A redação oficial tem de ser imparcial.

Será exigido também um certo grau de formalidade por parte do emissor. Por isso, a norma padrão utilizada deverá ser a língua portuguesa em sua forma culta, por ser o registro privilegiado pela sociedade e por ser o ensinado nas escolas brasileiras.

Algumas regras com relação à apresentação desses documentos também

serão estabelecidas para que a comunicação ocorra de maneira clara, sem ruídos e a mensagem possa ser transmitida de modo eficaz.

Nos tópicos seguintes apresentaremos alguns documentos oficiais, indicando a finalidade de cada um deles, o conteúdo que as mensagens devem possuir e a formatação (a forma de organização dessas mensagens).

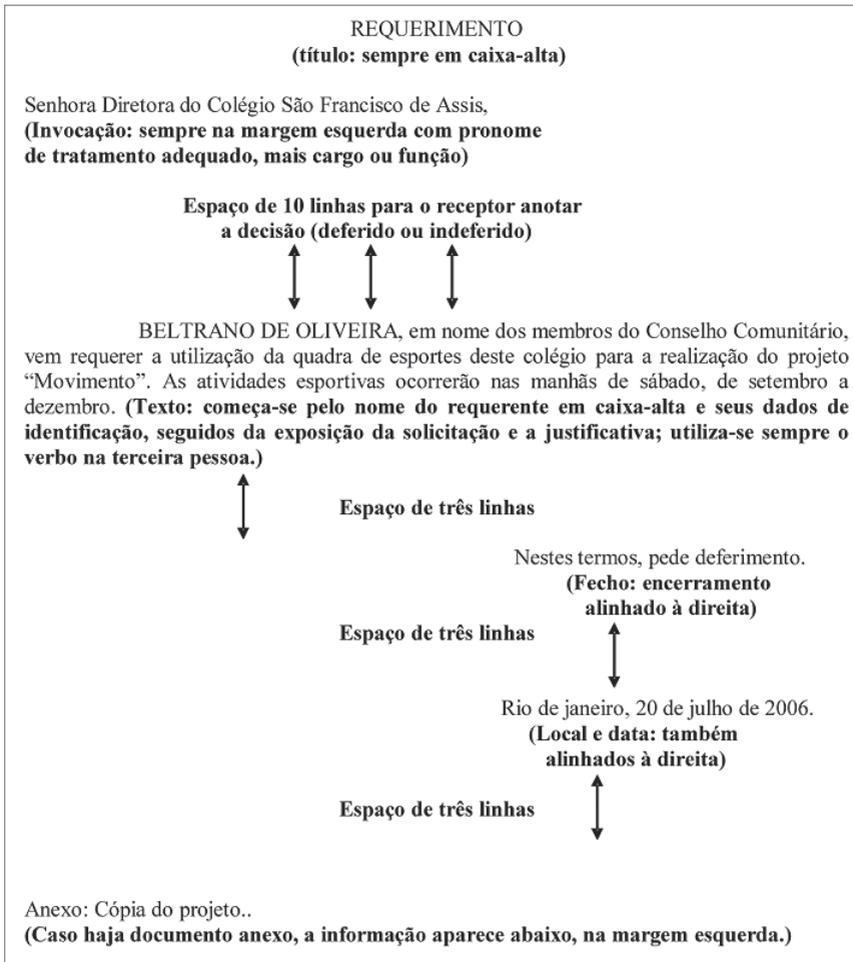
Para a elaboração desse material, tomamos como base o Manual de Redação da Presidência da República. Sabemos, no entanto, que no Estado do Rio de Janeiro há regimentos internos que regulam as comunicações oficiais, como o Manual da SARE e o Manual da Polícia Civil. É importante ressaltar que as diferenças entre os manuais não são muitas. As finalidades e conteúdos são basicamente os mesmos. Entretanto, há pequenas divergências nos nomes dos expedientes e na formatação do texto.

## **1. Requerimento**

O requerimento é um documento utilizado para solicitar a uma autoridade ou a um órgão público algo a que o emissor se julga ter direito legal. Assim, seu uso é sempre muito amplo, como para realizar inscrição em concursos públicos, matrícula ou transferência em escolas ou universidades, entre outros.

Esse documento deve apresentar uma estrutura padrão, aceitando poucas variações. Geralmente, em alguns órgãos públicos ou instituições, é possível haver um modelo previamente elaborado pronto para ser copiado ou diretamente preenchido pelo requerente.

O requerimento é composto pelas seguintes partes:



Obs: As informações entre parênteses não devem aparecer no documento, aqui elas servem apenas para localizar e explicar cada parte constituinte do requerimento.

## 2. Ata

Nesse documento, registamos os fatos ocorridos durante uma reunião. Geralmente, as empresas têm um livro onde deve ser feito esse registro. Além disso, a ata é redigida durante a reunião, logo, o responsável pelas anotações

não pode estar envolvido nas discussões. Muitas vezes, quando a lei obriga, a ata deve ser registrada no órgão responsável e publicada em jornais.

Esse documento deve ser redigido em bloco, ou seja, sem parágrafos ou espaços em branco a fim de evitar que, após o término da ata, acrescentem-se novas informações. Também não pode apresentar rasuras, mas, se por acaso, o redator errar, deve escrever "digo" e corrigir. Entretanto, se o erro só for percebido depois, coloca-se no fim a expressão: "Em tempo, onde se lê..., leia-se...".

Além disso, a ata deve empregar uma linguagem simples, clara e objetiva. Ela inicia-se com o cabeçalho, que deve conter o número da ata e o tipo de reunião. Em seguida, coloca-se a data e hora por extenso, local, tipo de reunião, nome completo da empresa ou órgão público e forma de convocação para a reunião. Assim, faz-se a verificação da presença, registrando o número de presentes para a realização da reunião, e a definição da mesa diretora, citando os nomes do presidente e da secretária e a forma de escolha, que pode ser por aclamação, indicação ou votação. O texto traz os assuntos tratados, as decisões e opiniões dos presentes. Por fim, utiliza-se a frase padrão "Nada mais havendo a tratar, encerram-se os trabalhos, lavrando-se a presente ata, que lida e aprovada por todos, vai ser assinada pela mesa diretora e pelos aqui presentes".

**ATA DA 13ª REUNIÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DO 4º BATALHÃO**

Aos doze dias do mês de junho de dois mil e seis, às dez horas, na sede social, na rua dos Pinheiros, 15, nesta cidade, reuniram-se os membros do Conselho Comunitário e autoridades locais para discutirem questões relativas à segurança no Bairro. Estavam presentes o Comandante Carlos Alberto A. Soares (4º Batalhão); Doutor Fábio, Delegado titular da 17ª delegacia; Capitão Campos, do Instituto de Segurança pública; Inspetor Luciano, da guarda municipal; Tenente Coronel Ilmar Soares, do Corpo de Bombeiros; Senhora Berenice de Oliveira, Presidente da associação de moradores; Senhora Júlia da Silva, diretora do colégio São Bernardo, além de outros membros da comunidade local. O comandante abriu espaço para os informes da comunidade. Assim, o Senhor Luiz Cláudio, professor do colégio Olavo Bilac, informou a respeito dos cursos de informática que estavam sendo oferecidos gratuitamente à comunidade. A matrícula deverá ser feita por telefone (7222-3633) até o dia vinte de julho. A diretora do colégio São Bernardo, Senhora Júlia da Silva, solicita policiamento para a realização da festa junina, no próximo dia 22. O Comandante comprometeu-se a cuidar do policiamento. A senhora Fátima dos Santos, moradora da rua Mineira, informa que as árvores estão cobrindo as lâmpadas dos postes, fazendo com que a rua fique escura. O Inspetor Luciano disse que entrará em contato com a Fundação Parques e Jardins para que as árvores sejam podadas. A presidente da Associação de moradores, senhora Berenice de Oliveira, solicita a volta do patrulhamento noturno nas ruas do bairro. O professor de educação física, Pedro Vasconcellos, apresentou o projeto “Movimento”, que tem a intenção de difundir a prática de esportes nas escolas. Na próxima reunião deste conselho, serão apresentadas as sugestões para o desenvolvimento do projeto. Nada mais havendo a tratar, encerram-se os trabalhos, lavrando-se a presente ata, que lida e aprovada por todos, vai ser assinada pela mesa diretora e pelos aqui presentes.

Assinaturas:

### 3. Ofício

Este é um tipo de documento utilizado para as comunicações oficiais feitas entre os diferentes órgãos públicos ou empresas, isto é, ele é um documento para as comunicações externas. Por ser um documento oficial, há algumas regras que devem ser respeitadas em sua elaboração.

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2006.

- assunto: resumo do teor do documento

Exemplo: Poda de árvores no Bairro do Caju.

- destinatário: o nome e o cargo da pessoa a quem é dirigida a comunicação. No caso do ofício deve ser incluído também o *endereço*.

Exemplo: Ao Senhor Diretor

Beltrano de Oliveira

Diretoria de Administração

Av. das Luzes, 123 – Centro – RJ.

- texto: nos casos em que não for de mero encaminhamento de documentos, o expediente deve conter a seguinte estrutura:

- Introdução – apresentação do assunto que será tratado.
- Desenvolvimento – detalhamento do assunto.
- Conclusão – reapresentação ou ratificação da posição recomendada sobre o assunto.

- Fecho: como o próprio nome já indica, tem a finalidade de fechar o texto, saudando seu destinatário. Atualmente, os fechos devem ser simplificados e impessoais. Além do mais, serão apresentados na mesma direção do parágrafo.

Exemplo:

- Atenciosamente, (usado para autoridades de mesma hierarquia ou de hierarquia inferior); ou
- Respeitosamente, (usado para autoridades superiores, inclusive o Presidente da República).

- Assinatura do autor da comunicação: devem aparecer o nome e o cargo do autor do documento, centralizados.

Exemplo:

Fulano de Oliveira

Inspetor da Guarda Municipal

De acordo com o Manual de Redação da Presidência da República, o

Ofício deve conter as seguintes partes:

1 tipo e número do expediente, seguido da sigla do órgão que o expedite.

Exemplo: Ofício nº 038/2006/SSP - RJ

2 local e data em que foi assinado, por extenso, com alinhamento à direita.

Observe no exemplo abaixo as semelhanças entre um modelo de ofício e um memorando.

(5 cm ↓)

Ofício n.º 038/2006/SSP-RJ (→3 cm)

(↓6 cm)

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2006.

(→ 2,5 cm)

Ao Senhor Diretor  
Beltrano de Souza

Diretoria de Administração

Rua das Luzes, 123 – Centro –RJ

Assunto: Poda de árvores no Bairro do Caju.

Senhor Diretor,

Solicito a poda das árvores das ruas do bairro do Caju, uma vez que as folhas estão dificultando a iluminação. A segurança dos moradores está ameaçada, assim, peço o empenho de Vossa Senhoria no atendimento dessa solicitação.

Ressalto que a rua da Mineira é a que mais merece atenção, devendo ser providenciada, se possível, a poda imediata.

Atenciosamente,

FULANO DE OLIVEIRA

Inspetor da Guarda Municipal

## 4. Memorando

Memorando é um tipo de documento usado para realizar a comunicação entre os setores de um mesmo órgão ou empresa. Dessa forma, podemos afirmar que se trata de um documento interno, geralmente utilizado para tornar pública alguma decisão superior, transmitir ordens, lembrar de prazos estabelecidos, etc.

Assim como o ofício, o memorando também possui algumas regras de conteúdo (informações que devem estar presentes) e formatação (a forma de apresentação desse documento). A apresentação de um Memorando diferencia-se do Ofício na seguinte parte:

1 o destinatário desse documento deve ser citado apenas pelo cargo que ocupa.

### Memorando

Mem. n.º28/SSP - RJ

Em 05 de junho de 2006.

Ao Senhor Gerente de Recursos Humanos

Assunto: Indicação de servidores para curso de Capacitação

Conforme Resolução n.º 097, de 03 de maio de 2006, solicito a indicação de servidores interessados em participar do I Curso de Capacitação para os integrantes dos Conselhos Comunitário de Segurança.

As aulas serão aos sábados das 09h às 12h. Os interessados solicitar a inscrição ao próprio setor de Recursos humanos até o dia 26 de junho.

Atenciosamente,

FULANO DE OLIVEIRA  
Diretor Administrativo – ISP/ RJ

## 5. Circular

A finalidade deste documento é um pouco parecida com a do memorando. A diferença está no fato de em uma única circular abranger informações para todos os setores de um mesmo órgão público ou empresa. Além disso, a circular é usada para informar algo importante para os clientes.

Com isso, dizemos que esse documento é utilizado tanto nas comunicações internas (entre todos os setores) quanto nas externas (informações prestadas também aos clientes). Observe:

<p><b>COLÉGIO SÃO BERNARDO</b>          Rua: Sete de maio, 1977, Riodades – Rio de Janeiro</p>	
	(dois espaços duplos)
→ (15 espaços) Circ. 038/06.	( alinhada à direita →) Rio de Janeiro, 22 de junho de 2006. (dois espaços duplos)
<p>De: Departamento de Administração          Para: os alunos e funcionários</p>	
	(quatro espaços duplos)
→ (10 espaços)	Comunicamos que no dia 30 de junho, a partir das 15 horas, o auditório estará reservado para a realização do café comunitário do Conselho Comunitário de Segurança. Alunos e funcionário interessados em participar, favor informar à direção do Colégio.
	(quatro espaços duplos)
<p>Atenciosamente,</p>	
	(dois espaços duplos)
	<hr/> José das Couves – Diretor .

## OUTROS DOCUMENTOS

Embora não sejam oficiais, acrescentamos estes documentos por julgarmos importante, uma vez que circulam com frequência não só no contexto oficial, mas também no dia-a-dia dos cidadãos comuns. Dessa maneira, abordaremos rapidamente cada um deles, dando exemplos.

### 1. Carta informal e Formal

A carta informal é uma correspondência geralmente trocada entre pessoas que têm um pouco de intimidade. Assim, como elas já se conhecem, muitos fatos e informações também são, muitas vezes, previamente conhecidos pelo receptor, o que faz com que nem tudo seja explicado.

Observemos o exemplo abaixo de carta informal

Querida amiga Ju,  
 Estou com muitas saudades!!!  
 Não pude responder sua última carta antes, pois tenho estado sem tempo. Ser presidente da associação de moradores é maravilhoso, mas dá trabalho. Nosso bairro tá tão mudado... Quando cê voltar, é capaz de querer até participar das reuniões. O pessoal da comunidade agora tem voz.  
 Outra notícia legal é que consegui aquele emprego que eu estava batalhando. Estou tão feliz! Ah, já ia me esquecendo de contar: tô namorando, ele é um gato!!!. Por falar nisso, como vai o Frank? mande um beijo pra ele.  
 Tô com saudades de nossos papos.... Espero que você volte logo!  
 Bjs!  
 Paula

Nessa carta, Paula, a emissora, se refere a fatos e pessoas que já são conhecidas por Ju, sua interlocutora. Além disso, devido ao nível de informalidade, o falante utiliza gírias e não há rigor quanto ao padrão culto da língua portuguesa.

Por outro lado, a carta formal é um documento utilizado, muitas vezes,

entre desconhecidos, o que exige um maior grau de formalidade, embora ainda possa apresentar uma linguagem mais simples. Esse tipo de correspondência serve para responder a um convite, fazer uma solicitação ou um agradecimento. Além disso, quando usada em uma empresa, ela tem caráter impessoal, ou seja, quem assina responde pela firma ou pelo órgão público, quando se tratar de correspondência oficial.

Diretoria da  
Escola São Francisco de Assis  
Rua das Estrelas, 2421  
Rio de Janeiro – RJ

Rio de Janeiro, 18 de junho de 2006.

Prezado Diretor,

Fiquei sabendo, através da Ata da reunião do Conselho Comunitário, que a esta escola está oferecendo cursos de informática básica para a comunidade. Estou no sétimo período da Faculdade de Análise de Sistemas e preciso ter, pelo menos, 30 horas de estágio supervisionado. Dessa forma, gostaria de prestar serviços de monitoria nesse curso.

Agradeço desde já.

(Assinatura)

Marco Aurélio Moraes Júnior

Meu Endereço:  
Rua Faria Costa, 289  
Rio de Janeiro – RJ

Através do exemplo acima, percebemos que até a formatação do texto é mais formal, uma vez que precisamos alinhar todas as margens, principalmente os parágrafos. Assim, as correspondências empresariais e oficiais são padronizadas para uma maior facilidade no estabelecimento da comunicação e maior agilidade do serviço

## **2. Correio Eletrônico (e-mail)**

Com o avanço da informática e a necessidade de rapidez na divulgação das informações, o correio eletrônico torna-se a cada dia mais importante na vida das pessoas. Apesar de ser considerado um tipo de comunicação bastante informal (usado para substituir os bilhetes e recados), o correio eletrônico pode ser usado para fins formais (ser usado para avisos e lembretes no trabalho).

É preciso ter cuidado com a linguagem utilizada no e-mail, pois há uma grande diferença entre enviar mensagens para os nossos amigos pessoais e enviar informações para nossos colegas de trabalho. No primeiro caso, não é necessário preocupação com relação à formalidade ou correção, por exemplo. Já no segundo caso, deve haver essa preocupação.

A principal característica deste documento é a rapidez na divulgação das informações. Um único e-mail pode levar os avisos a várias pessoas ao mesmo tempo, agilizando o serviço e melhorando a comunicação no trabalho. Veja os exemplos:

## 2 Informal

Olá, Lúcia!!!

Tudo bem? Como vão as coisas aí no seu trabalho?

Tô te escrevendo para avisar que, sábado que vem, vou participar do curso de capacitação. Vc também se inscreveu?! Podemos almoçar juntas após a aula... O que vc acha?

Me mande uma resposta, hein!!!

Bjs. Betty.

## 3 Formal

Senhores Diretores,

Lembramos que na próxima terça-feira, dia 04 de julho, haverá a reunião com o Senhor Secretário a fim de apresentar o projeto de Segurança Pública a ser desenvolvido para os Jogos Pan-americanos de 2007. Estarão presentes também autoridades das esferas Federal e Municipal. A presença de todos é de suma importância.

Atenciosamente,

Diretoria de Administração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

MENDES, Gilberto Ferreira et al. Manual de redação da Presidência da República. 2. ed. Ver. e atual. Brasília: Presidência da República, 2002.

SANTANA, Luiz Cláudio Machado de. Redação - cursinho, vestibular e concursos públicos. Rio de Janeiro: Editora Crescer, 2003.

ABREU, Antônio Suarez. *Curso de Redação*. 11. ed. São Paulo: Editora Ática, 2002.

MORENO, Cláudio e GUEDES, Paulo Coimbra. *Curso Básico de Redação*. 11. ed. São Paulo: Editora Ática, 1996.

GARCIA, Othon M. *Comunicação em Prosa Moderna*. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

# GESTÃO DA VIDA URBANA

---

*Mirian Alves de Souza*

---

## **Apresentação**

Neste texto discutiremos questões relativas à gestão da vida urbana, ou seja, abordaremos assuntos relacionados às diferentes formas de regulação da vida cotidiana nas cidades. Vamos, assim, discutir o papel das agências de segurança pública e também o de cada um de nós na administração dos conflitos que fazem parte de nossa sociedade. O conflito aparece realmente como um tema importante, pois, como iremos acompanhar nas próximas páginas, ele é algo inerente à sociedade. Em sociedades democráticas, os conflitos podem ser claramente enunciados, tornam-se mais visíveis, ocupando espaço nas páginas dos jornais, nos noticiários de telejornais, pautando as conversas do cotidiano e fazendo parte dos espaços associativos.

Diferentemente das sociedades caracterizadas por regimes totalitários e ditatoriais, ou seja, marcados pela intolerância às diferenças e nos quais não se admite a veiculação de notícias desagradáveis, de pensamentos divergentes ao oficial muitas vezes tudo parece estar de vento em popa justamente porque o conflito não tem visibilidade, devendo permanecer camuflado e escondido. Mas, quando tratamos de contextos democráticos, a orientação é outra, em vez de ocultar os problemas, deve-se expô-los com clareza, para que, assim, possam ser encontradas formas de solucioná-los. Camuflar um problema ou um conflito não contribui em nada para sua resolução, pois mesmo os ignorando eles continuarão a existir.

Nessa direção, propomos uma discussão mais ampla sobre a gestão da vida urbana, incluindo os conflitos que inevitavelmente fazem dela parte. Dessa forma, ao pensarmos nas diversas maneiras de se administrar a vida numa cidade refletiremos, ao mesmo tempo, sobre seus conflitos, a exemplo daqueles relacionados ao uso dos espaços públicos, ou seja, tentaremos compreender como acontece a gestão compartilhada dos espaços citadinos.

## **A GESTÃO DA GESTÃO DA VIDA URBANA NUMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA**

---

Viver em uma sociedade democrática implica reconhecer e respeitar as diferenças, quer dizer, temos que aceitar o fato de não sermos todos iguais e de não termos sempre os mesmos interesses e opiniões. Os interesses dos arquitetos podem ser diferentes dos interesses dos engenheiros. Católicos e protestantes podem ter opiniões distintas. Enfim, viver à luz da democracia é aprender a lidar com pessoas diferentes seja em termos de classe social, etnia, grupo profissional, ethos (costume), religião, entre muitas outras diferenças existentes numa sociedade. Isso ocorre porque se a democracia supõe a ampla participação de todos na vida pública, ela tem de admitir uma heterogeneidade essencial, devendo, ainda, considerar que as opiniões além de distintas, também podem ser conflitantes. Diante disso, podemos pensar que o conflito é realmente algo inevitável. Afinal, em meio a tanta diferença emergem, como era de se esperar, opiniões e posições divergentes.

A vida urbana, nesse sentido, oferece muitas cenas conflitantes, isto é, verdadeiros choques de interesse. Suponhamos, por exemplo, que interesse aos proprietários de grandes áreas de uma cidade deixá-las inativas esperando a valorização imobiliária, mas que interesse ao poder público que essas áreas tenham uma função; temos nesse caso um conflito. Podemos pensar ainda nas sucessivas intervenções urbanísticas na cidade que, em diferentes episódios da história, se traduziram em conflitos onde de um lado temos os planos de reformas urbanas, pautadas nos mais modernos preceitos do planejamento urbano, e, de outro, populações que insatisfeitas tentaram impedi-las. É exatamente pensando nesses conflitos que afirmamos, com alguma solidez, que eles são inevitáveis. Agora, vale destacar que são inevitáveis porque vivemos num regime democrático. Afinal, a democracia considera o conflito como legítimo e legal, reconhecendo que ele é algo que faz parte de uma sociedade onde o bem comum não é obtido por consenso, mas, ao contrário, a partir do confronto.

Apesar de fazer parte de nosso cotidiano, quase sempre a palavra conflito assume um sentido muito pejorativo aparecendo como algo que deve ser evitado. Queremos nesse texto destacar que, ao contrário do que se deve pensar, o conflito sempre estará presente no horizonte das sociedades democráticas.

Nelas, justamente pela possibilidade aberta de se manifestar um pensamento divergente, sempre aparecerão muitos conflitos.

Muitas são as formas institucionais cujo objetivo é trabalhar o conflito, de modo que, a partir da discussão e do confronto, seja encontrada a melhor maneira de superá-lo. Tanto o Estado, através de seus canais institucionais, quanto a população, a partir de sua organização, procuram encontrar respostas para os conflitos vividos. A propósito, devemos também chamar atenção para o fato de não existir uma resposta pronta para os muitos conflitos que fazem parte de nossa realidade. Não é fácil encontrar soluções adequadas para os conflitos urbanos e ambientais vivenciados por todos nós. Quanto a isso, é importante destacar que, embora outros estados possam oferecer bons exemplos na resolução de conflitos semelhantes, não há modelos prontos.

## **PENSANDO A ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS NO ESPAÇO PÚBLICO**

---

Cada uma das agências de segurança pública tem um papel a desempenhar na administração dos conflitos que emergem, sobretudo, no espaço público. Nas próximas páginas vamos abordar esse papel a partir de alguns conflitos, notadamente aqueles que mais freqüentemente fazem parte do cotidiano de nossas cidades. Antes, no entanto, nos parece importante apresentar, ainda que de forma breve, algumas considerações sobre o que vem a ser espaço público. Uma definição largamente utilizada para espaço público diz ser ele um espaço não privado, ou seja, um espaço sem proprietário e, por isso, de livre acesso. Devemos dizer, no entanto, que essa definição é muito limitada, pois conhecemos diversas formas de espaço público que não têm essa qualidade, a exemplo de escolas, hospitais, prédios administrativos, áreas militares etc. Nesses espaços não existe a acessibilidade indiferenciada, ou seja, as escolas e hospitais, mesmo públicos, não possuem como regra um acesso aberto a todos.

Devemos, nesse sentido, procurar uma definição mais adequada para espaço público. E podemos encontrá-la ao relacionar a dimensão física desses espaços a sua, por assim dizer, dimensão política. Essa relação nos parece necessária porque ao pensarmos em espaço público somos sempre impelidos a refletir sobre questões políticas. Afinal, a política não trata da convivência entre diferen-

tes? E não é o espaço público o lugar compartilhado por pessoas com diferentes expectativas e interesses?

Os conflitos envolvendo as calçadas de grandes cidades expressam muito bem a idéia de que o espaço público é um espaço compartilhado por pessoas com interesses diferentes e muitas vezes conflitantes. Enquanto o pedestre comum quer usar as calçadas como via de acesso e circulação, o comerciante quer usá-la como espaço de trabalho. São interesses não apenas distintos, mas também conflitantes porque para a concretização do interesse de um é necessária a instauração de verdadeiros obstáculos no caminho do outro.

Nessa perspectiva e considerando que a política se expressa em formas elaboradas de se regular a diferença e com o objetivo de se atingir determinados interesses, o espaço público é fundamentalmente político. E, mais, se a nossa política quer ser expressão de um ideal democrático, o espaço público, ao acomodar segmentos diferenciados da sociedade, não deve estar condicionado à força de quaisquer outros critérios senão aqueles definidos segundo regras institucionais e princípios legais. Em outras palavras, a gestão e regulação dos espaços públicos devem obedecer a regras comuns que devem ser aplicadas igualmente a todos. É interessante observar que muitos dos conflitos nos espaços públicos estão relacionados ao fato dessas regras não serem respeitadas. Isso, entretanto, não significa dizer que os conflitos observados no cotidiano de nossas cidades estão exclusivamente relacionados ao não cumprimento de regras. Muitas vezes as regras não são conhecidas ou são interpretadas de forma particularizada.

## **1. Conflitos no trânsito**

Acompanhamos no dia-a-dia inúmeros conflitos no trânsito; muitos deles diretamente relacionados ao descumprimento das regras definidas para o convívio comum. As justificativas para esse descumprimento às vezes parecem as mais razoáveis: "avancei o sinal porque estava muito atrasado para uma reunião de trabalho", "usei a vaga para deficientes porque sempre está vazia..." Só que, embora pertinentes (se bem que algumas nem tanto), as várias justificativas para o desrespeito às regras de trânsito não diminuem em nada a responsabilidade daquele que as infringem. Isso porque motivos particulares não justificam a violação das regras que devem ser seguidas por todos. No espaço público, as

questões devem ter uma dimensão pública. Em outras palavras, as relações no trânsito devem obedecer a princípios legais que, por sua própria natureza, não admitem manipulações em nome de razões particulares. Afinal se fossemos considerar todas as "desculpas" não conseguiríamos instituir regras comuns, pois, diante de um problema pessoal, cada um de nós teria legitimidade para avançar um sinal vermelho e estacionar em local proibido, por exemplo. Os policiais militares designados para o controle do trânsito oferecem inúmeros exemplos de casos onde os infratores, depois de seus atos de desrespeito, mostram-se ainda absolutamente indignados diante de algo que já era esperado, isto é, punição que se traduz em multa definida em diferentes tipologias no Código Nacional de Trânsito. Parece contraditório o sentimento expresso por alguns motoristas que, depois de descumprirem claramente uma regra, sentem-se afrontados ao receber a devida multa. Apesar de todas as observações que possam ser feitas para explicar esse sentimento, não podemos pensar em formas de se regular a vida urbana, traçando planos para a convivência no espaço público sem considerar que o cumprimento a regras instituídas é um princípio básico.

Mas como garantir o respeito às regras de trânsito? Será que devemos aumentar o número de guardas de trânsito e mecanismos de controle e vigilância, como os pardais eletrônicos espalhados cada vez mais pela cidade? Na gestão da vida urbana e, em especial, nos conflitos envolvendo o trânsito, nem sempre a melhor resposta é o controle repressivo e ostensivo. E isso porque os recursos são sempre escassos frente às demandas coletivas. Será que nosso sistema (ou qualquer sistema) pode oferecer um guarda para cada rua? Consideramos ainda que não será com uma ação implacável do aparelho repressivo que alcançaremos os resultados esperados. Não apenas porque nosso orçamento não conseguiria arcar com os custos previstos para tal ação, mas também porque o que move as pessoas a desobedecerem as regras no trânsito não é exclusivamente falta de controle e punição.

Um grande desafio, nessa perspectiva, é abandonarmos o hábito (ou o vício?) de aceitar como justificativa para uma ação desrespeitosa motivos particulares. Quer dizer, não podemos pedir ao guarda de trânsito que nos permita agir em desacordo com as leis de trânsito porque temos um bom motivo. Voltamos aqui às explicações pontuadas anteriormente, "parei aqui apenas por um minutinho", "estou atrasada para um compromisso importante...". Quando aban-

donarmos nossos motivos particulares por considerar que no espaço público eles não têm lugar, afinal cada um de nós sempre terá o seu motivo particular, nos tornaremos mais conscientes e participantes da coisa pública.

## **2. Apropriação particularizada do espaço público e interpretação particularizada das regras**

Se reconhecêssemos a coisa pública como algo comum - e não como coisa sem dono e, portanto, da qual eu posso fazer o que quiser - evitaríamos muitos dos conflitos que têm como palco o espaço público. Pensamos aqui, sobretudo, naqueles associados aos seus diferentes usos. Nas grandes metrópoles podemos observar que muitas calçadas são usadas para a comercialização de produtos de toda sorte. Camelôs, guardadores de carro e diferentes prestadores de serviço ocupam as calçadas e nelas desenvolvem suas atividades. O uso que fazem do espaço público é, portanto, um uso particular. É isso que chamamos de apropriação particularizada do espaço público.

Os confrontos envolvendo agentes da guarda municipal da cidade do Rio de Janeiro e vendedores do chamado mercado informal, mais conhecidos como camelôs, são constantemente noticiados pela grande imprensa, ocupando inúmeras páginas de jornal. Esses conflitos adquirem tons dramáticos. Vejamos, cabe a guarda municipal coibir o uso irregular das calçadas que são apropriadas de forma particularizada pelos camelôs. No desempenho de seu papel, no entanto, integrantes da guarda enfrentam as dificuldades de se reprimir atividades indispensáveis à sobrevivência de um número cada vez mais crescente de pessoas, mas que se chocam com o princípio que diz serem as calçadas espaço público de uso comum e não particular.

Podemos ainda citar outras formas de apropriação dos espaços públicos igualmente problemáticas, como, por exemplo, as áreas que, sob o domínio de organizações criminosas, sofrem a ação de um rígido controle. O acesso a muitas áreas da cidade encontra-se submetido ao controle e à aceitação de grupos e gangues, de modo que até mesmo para a circulação de carteiros e oficiais de justiça é necessária prévia autorização. Temendo a violência, deixamos de passar por certos lugares ou passamos a nos submeter às normas impostas por determinados grupos.

A apropriação particularizada do espaço público não é, entretanto, exclusiva dos setores informais de nossa sociedade e nem em determinadas áreas da cidade, tal como podemos acompanhar através das notícias de jornais que nos informam que esta prática também é comum entre a classe média. Na realidade, não é apenas por meio dos jornais que temos conhecimento da apropriação do espaço público pela classe média, mas também caminhando pela cidade, onde encontramos cada vez mais estruturas físicas (a exemplo de muros e grades) impondo restrições ao acesso comum. Exemplos da apropriação particularizada do espaço público são condomínios que incorporam áreas de uso comum, como praças e ruas, a seu espaço; ocupações em áreas de reserva; e pequenos comerciantes que projetam sobre as calçadas mesas, cadeiras e mercadorias, como se elas fossem uma extensão física de seus estabelecimentos. Quem nunca se surpreendeu com guaritas em ruas públicas ou mesas e cadeiras em calçadas?

Com o argumento de que os espaços públicos tornaram-se profundamente inseguros, determinados grupos tentam justificar algumas das formas de apropriação mencionadas. Nega-se, assim, de modo crescente o princípio dos fluxos livres, isto é, precisamente aquele princípio do urbanismo que fundamentava a concepção política da cidade e, a partir dela, a concepção moral da urbanidade, ou seja, os valores e as formas de interação social no espaço público que vieram a configurar um complexo de atividades constitutivas do que passou a chamar-se de civilidade. Nessa perspectiva, assistimos ao estabelecimento de espaços proibidos que se fundamentam na submissão a normas de uso próprias e a critérios particulares de acesso e vigilância, ou seja, espaços que negam a acessibilidade indiferenciada, aquela na qual o frequentador tem a expectativa e o direito de ter ignorada sua alteridade (diferença).

O sentimento de insegurança frente à criminalidade tem sido apontado como um dos fatores responsáveis para o crescente estabelecimento de muros, guaritas, grades e outras formas de se impor restrições ao acesso comum. Um argumento extremamente utilizado para a apropriação particularizada do espaço público é o da sua insegurança, sendo esta, por sua vez, atribuída à incapacidade do poder público no que se refere ao controle da criminalidade. Assim, setores privados da sociedade brasileira têm buscado resolver suas demandas tornando "privado" o que é público. Este argumento que vem legitimando o uso particular do espaço público explica a criminalidade, principalmente, como produto da ine-

ficiência do aparelho repressivo do Estado. A violência urbana, nessa perspectiva, é concebida como consequência da desordem provocada por um Estado inoperante.

Se concordarmos com tal argumento, a apropriação dos espaços públicos, representando a garantia de um controle de fato, garantiria espaços seguros. Todavia, para além dos conflitos gerados pela segurança privada pautada em regras que nem sempre obedecem às leis instituídas, constatamos que esses espaços não estão livres de criminalidade. Nestas áreas, como condomínios exclusivos, observamos práticas violentas, em especial, aquelas cujo sentido não é a obtenção de interesses objetivamente percebidos. Trata-se de um tipo de violência praticado por moradores jovens que não possuem atividade ilegal paralela e que, aparentemente, não pode ser classificada como tendo razões puramente econômicas. Podemos pensar aqui nos grupos classificados como pitboys que agem no interior de condomínios e também além dos seus limites. Nesse sentido, é possível supor que não será regulando os espaços a partir de critérios particulares que iremos resolver os problemas relacionados à violência urbana. Ou seja, não é incorrendo no risco de nos sujeitarmos a regras particulares - não aplicadas a todos, portanto - que iremos solucionar muitos dos conflitos que nos afligem.

Uma outra questão que merece ser abordada agora é que o fato de vivermos numa sociedade democrática implica a submissão de todos nós a regras comuns. O que vale para minha família vale também para a família do vizinho. Assim, se não há impedimento para minha permanência no espaço público, não pode existir para os moradores de rua. Com muita frequência a polícia militar é chamada a retirá-los das ruas. A reclamação registrada, no entanto, nem sempre pode ser atendida. E isso porque não há mecanismos legais que impeçam essas pessoas de procurarem abrigo embaixo de marquises, por exemplo. Alegar que moradores ou ainda meninos de rua são perigosos também não tem efeito legal, afinal não podemos impedir o direito de ir e vir das pessoas baseados em eventuais riscos que elas possam nos oferecer. Por mais que nossas desconfianças e temor em relação a esses grupos se confirmem muitas vezes, não podemos exigir das agências de segurança pública que descumpram princípios inclusive constitucionais. Se quisermos uma ação policial fundamentada em regras formais e legais, não devemos, mesmo diante de boas "desculpas", colaborar para práticas

de desrespeito às regras previamente estabelecidas. Essa é, no entanto, uma afirmação fácil de se formular teoricamente, mas de difícil aplicação prática.

Ao atuarem na mediação dos conflitos que têm lugar no espaço público, as agências de segurança pública devem proceder de uma maneira padronizada, por assim dizer. Em outras palavras, não devem pesar em suas decisões as diferenças sociais que marcam os atores envolvidos num conflito. Nesse sentido, não é porque de um lado temos moradores pagadores de seus impostos e conscientes de seus direitos e deveres e, de outro, moradores e meninos de rua, muitos deles perturbadores da ordem pública, que se justificam práticas inconstitucionais. Os conflitos que se originam no espaço público em decorrência das relações com as populações de rua talvez sejam os exemplos mais bem acabados e abrangentes das dificuldades em se viver numa sociedade democrática. Viver de acordo com princípios democráticos é aceitar as diferenças, é aceitar o desafio do conflito sempre presente na vida pública.

## **GESTÃO URBANA E AMBIENTAL**

---

Até aqui, em nosso texto, destacamos por diversas vezes a importância do cumprimento e, portanto, do respeito às regras e normas definidas para a gestão compartilhada dos espaços públicos. Cabe agora também destacar a importância de não reconhecermos essas mesmas regras como uma imposição do poder público, mas sim como algo fundamental para a convivência entre pessoas diferentes. Devemos vê-las, nessa perspectiva, como produto de um compromisso comum, quer dizer, diretrizes para um plano de convívio.

### **1. Planejamento urbano**

Para que as regras não sejam concebidas como deslocadas da realidade e apenas produto de um Estado distante é imprescindível, no entanto, a participação de todos os segmentos da sociedade nos momentos de sua formulação. Com essa preocupação, a Constituição de 1988 traz recomendações para que a população venha participar dos momentos nos quais se discutem os diferentes problemas públicos. Acompanhamos desde então, por exemplo, diferentes esforços para que o planejamento urbano e ambiental de nossas cidades envolva as

considerações de sua população, que deve, por sua vez, ser esclarecida e consultada a propósito do que os planejadores (técnicos e legisladores) traçam para o desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

Exemplos desses esforços são os Planos Diretores Municipais, constitucionalmente reconhecidos como instrumento básico da política urbana e regulamentados desde 2001, conforme as disposições do Estatuto da Cidade. É interessante observar que os Planos Diretores devem ser, obrigatoriamente, participativos. Apesar de todas as dificuldades para se chegar a uma clara definição do que é efetivamente participação, a obrigatoriedade já assinala a preocupação de se tornar as intervenções urbanas e ambientais mais sensíveis aos interesses daqueles que mais diretamente sentirão os seus efeitos. De fato, é uma iniciativa importante a criação de instrumentos que visem fomentar a participação da população nos momentos de planejamento, pois, assim, além de nos posicionarmos de forma democrática, podemos evitar uma série de conflitos. E isso porque muitos conflitos estão estreitamente relacionados ao fato de a população não ter clareza em relação aos planos e projetos previstos para a cidade.

É importante, nessa perspectiva, tornar públicos não apenas os projetos, mas também as suas conseqüências. Quando planejamos devemos analisar riscos e impactos. Para a aprovação de um projeto imobiliário como a construção de um condomínio, por exemplo, são necessários detalhados estudos de impacto ambiental. É preciso, pois, apresentar um levantamento dos problemas ambientais gerados pela atividade que ali irá se desenvolver e as propostas para evitar que aconteçam. Ocorre, no entanto, que, diante do interesse de determinados grupos, as conseqüências desses projetos (muitas vezes desastrosas em termos ambientais) não são conhecidas pela maior parte das pessoas. Não é pouco comum que os interesses de grupos se sobreponham aos interesses públicos. Assim, são aprovados empreendimentos imobiliários cujos impactos ambientais, embora previstos, somente se tornam conhecidos quando deflagrados. Melhor dizendo, apenas temos conhecimento das conseqüências de um projeto quando nos deparamos com problemas concretos, a exemplo das inundações agravadas pelo desmatamento de encostas e sua ocupação irregular.

Mesmo as ações que nos parecem bem pontuais afetam o meio ambiente tendo repercussão na vida de todos nós. Quer dizer, as alterações ecológicas causadas pelas atividades urbanas se espalham para muito além dos limites de

uma cidade. A poluição da água de um rio que passa através de uma área urbanizada, por exemplo, pode afetar uma bacia hidrográfica inteira. Do mesmo modo, o vento pode levar a poluição do ar para lugares muito distantes das indústrias e automóveis que a geraram e o bombeamento da água subterrânea pode causar modificações no nível do lençol freático em vastas extensões.

Nesse sentido, todas as intervenções no meio ambiente deveriam de alguma maneira obedecer a regras que visassem ao bem comum. Como sabemos, muitos conflitos ambientais estão relacionados ao fato dos interesses públicos serem deixados de lado diante de interesses particulares. Para a construção de edificações encostas são desmatadas, margens de rios ocupadas, sem a menor preocupação com as suas conseqüências. Pouco importando, portanto, o fato dessas ações acelerarem e ampliem alguns processos naturais. Por exemplo, as inundações são agravadas pelo desmatamento e ocupação irregular das margens dos rios. Os deslizamentos de encosta são inclusive acelerados pela sua ocupação. Tanto as inundações quanto os deslizamentos são problemas públicos, sendo essas as mais freqüentes ocorrências registradas pela Defesa Civil.

## **2. Conflitos ambientais**

Consideramos, entretanto, importante destacar que os conflitos ambientais vivenciados no espaço urbano não se traduzem apenas numa questão de oposição entre interesses particulares versus interesses públicos; de modo que para solucioná-los somente precisaríamos assegurar o cumprimento das regras definidas e pautadas no bem comum. E isso porque outras questões devem ser consideradas. Afinal, como exigir que um número cada vez mais crescente de pessoas não ocupe áreas localizadas nas margens dos rios se a elas não são oferecidas condições habitacionais formais?

Os conflitos ambientais não são apenas aqueles que envolvem o interesse de grandes grupos empresariais que, diante de vantajosas oportunidades de lucro, não se importam com as alterações ambientais que seus projetos podem suscitar. Envolvem também uma parcela significativa da população que para resolver problemas de habitação ocupa desordenadamente o espaço urbano. Isso, contudo, não significa dizer que os conflitos ambientais são meros sintomas e conseqüências de causas profundas, que residiriam nas estruturas socioeconômi-

cas de uma sociedade injusta. Não acreditamos que é preciso primeiro resolver as desigualdades econômicas para depois solucionar conflitos ambientais. Apenas queremos chamar atenção para o fato de que sem uma política habitacional mais eficiente, muitos conflitos ambientais relacionados à ocupação de encostas, por exemplo, persistirão.

Nessa perspectiva, não é tarefa das mais fáceis falar de bem comum num quadro onde, por exemplo, as obras de saneamento estão sempre muito aquém das necessidades da população; onde, além disso, grande parte da água consumida não recebe tratamento (vale lembrar que a ingestão de água contaminada provoca inúmeras doenças endêmicas, como diarreia, disenteria, hepatite e tifo, sobretudo na população infantil). Como podemos ver nas grandes cidades, parte do lixo é, com frequência, depositada a céu aberto ou incinerada, agravando a poluição atmosférica. E, ainda, muitas vezes esses dejetos são carregados para os bueiros e galerias subterrâneas, que entopem e não conseguem dar vazão à água da chuva. Bueiros entupidos e córregos assoreados contribuem para a ocorrência de grandes enchentes. Diante disso, é lícito pensar que através um planejamento racional (mesmo com recursos limitados) voltado para o interesse público podemos colaborar para a resolução de uma série de conflitos ambientais, melhorando consideravelmente nossa qualidade de vida.

As agências de segurança pública têm um importante papel a desempenhar nessa direção. Afinal, diante dos conflitos urbanos e ambientais, recorreremos a elas no sentido de mediar interesses divergentes. Um bom exemplo são os conflitos relacionados à poluição sonora e que envolvem, nas grandes cidades, um número cada vez mais crescente de pessoas. Quem nunca experimentou a incômoda situação de ter que conviver com sons e ruídos provenientes tanto de barraquinhas de cachorro quente quanto de boates, bares, clubes e templos religiosos? Muitos dos conflitos relativos à poluição sonora, portanto, reclamações em torno de ruídos e barulhos, devem ser administrados no sentido de buscar uma solução negociada. Afinal, nem sempre para resolvê-los a melhor forma é o acionamento de regras e leis. Em muitos casos, o mais importante para sua resolução é ouvir as partes diretamente envolvidas e, por meio de muita discussão, tentar encontrar uma solução que pareça mais satisfatória aos envolvidos.

## ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

---

Por fim, nos parece interessante, mais uma vez, destacar que as agências de segurança devem atuar na mediação dos conflitos cotidianos em conformidade com regras institucionais que visem ao interesse comum, ou seja, não devem tomar partido de grupos em detrimento da população de uma maneira geral. Aqueles incumbidos da administração de conflitos no espaço público devem estar preparados para negociar interesses divergentes. Inclusive as disputas em torno deste espaço. A propósito, os conflitos que aí têm lugar devem ser administrados, num primeiro momento, pelas técnicas de sua prevenção, isto é, avisando-se a todos das regras que presidem sua utilização; e depois, reprimindo aqueles que as descumprirem. E isso porque sem o conhecimento público e notório das regras sua obediência será facilmente contestada. Em uma sociedade democrática, a produção do tão esperado consenso requer tanto a difusão quanto a discussão de informações e regras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

GOMES, Paulo César da Costa. *A condição urbana: Ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002. 304p.

KANT de LIMA, Roberto. *Políticas de Segurança Pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas*. In: Zaverucha Jorge (orgs) *Políticas de Segurança Pública*. Recife: Editora Massangana, 2002. pp.199-219.

