

## ORGANIZADORES



### Lúcia Lemos Dias

Assistente Social da UFPB. Graduação e Mestrado em Serviço Social pela UFPB. Doutorado em Serviço Social pela UFPE. Membro da Comissão de Direitos Humanos e do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, onde atua no GT de Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos. Participa da equipe do Curso de Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos, vinculado à RENAESP-SENASP-MJ.

E-mail: llemosdm@hotmail.com



### Paulo Vieira de Moura

Professor de Direito da UFCG, lotado na Unidade Acadêmica de Ciências sociais, do CH. Graduação e Mestrado em Direito pela UFPB. Doutorado em Sociologia pela UFPB. Membro da Comissão de Direitos Humanos, e do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, onde coordena o GT de Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos. Integra a equipe do Curso de Especialização em Segurança Pública e Direitos Humanos, vinculado à RENAESP/SENASP-MJ.

E-mail: pvmoura@terra.com.br



Ao integrar um projeto que tinha como objetivo a elaboração de vários materiais didáticos relacionados aos direitos humanos, esta produção foi idealizada para ser uma cartilha para subsidiar as atividades de extensão em segurança pública e direitos humanos. Diante da importância dos textos produzidos por seus autores, a obra converteu-se neste livro. Ganha com isso o debate democratizante sobre a segurança pública e o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, que até então não tinha nenhuma obra específica sobre essa temática, apesar dela ter sido um dos temas prioritários das ações de extensão e ensino em direitos humanos, na UFPB, desde 1989, através da Comissão de Direitos Humanos. O convite à leitura do livro se justifica não só pela sua qualidade e devido à relevância social da temática, na atualidade, mas, sobretudo, pela vinculação dos autores com a questão da segurança pública. Eles falam de um objeto de estudo ou de intervenção que lhe é de alguma forma familiar. Em síntese, este livro cumpre o papel de subsidiar e fomentar o pensar e o repensar a segurança pública, através da perspectiva democratizante e da transversalidade dos direitos humanos, segundo a prática educativa emancipadora.

## Promoção



Universidade Federal da Paraíba



Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos - CCHLA



PPGDH-UFPB

## Apoio

Ministério da Educação



Educando para uma Segurança Pública Democrática

Lúcia Lemos Dias • Paulo Vieira de Moura  
(Organizadores)

COLEÇÃO



DIREITOS HUMANOS

Lúcia Lemos Dias  
Paulo Vieira de Moura  
(Organizadores)

# Educando para uma Segurança Pública Democrática



## AUTORES

Ariosvaldo da Silva Diniz  
UFPB

Ivandro da Costa Sales  
UFRPE

Lúcia Lemos Dias  
UFPB

Luziana Ramalho Ribeiro  
UFPB

Gustavo Barbosa de Mesquita Batista  
UFPB

Maria de Nazaré Tavares Zenaide  
UFPB

Maria José Béchade  
UFPB

Paulo Vieira de Moura  
UFCG

Severino da Costa Simão  
Polícia Militar - PB

Silvana de Souza Nascimento  
USP

Suana Guarani de Melo  
Polícia Civil - PB

Valdênia A. Paulino Lanfranchi  
CEDHOR-PB

COLEÇÃO



**DIREITOS HUMANOS**

**EDUCANDO PARA UMA SEGURANÇA  
PÚBLICA DEMOCRÁTICA**



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA PARAÍBA**

**Reitora** MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
**Vice-Reitor** EDUARDO RAMALHO RABENHORST



**EDITORA DA UFPB**

**Diretora** IZABEL FRANÇA DE LIMA  
**Vice-Diretor** JOSÉ LUIZ DA SILVA  
**Supervisão de Editoração** ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR  
**Supervisão de Produção** JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Lúcia Lemos Dias  
Paulo Vieira de Moura  
(Organizadores)

# **EDUCANDO PARA UMA SEGURANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA**

Editora da UFPB  
João Pessoa  
2014

**Copyright © 2014 - MEC-UFPB.**

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

A reprodução de todo ou parte deste documento é permitida somente com a autorização prévia e oficial do MEC.

Este material é resultado do Convênio/Termo de Cooperação nº 1408 de 2010, firmado entre esta Instituição de Ensino Superior e o Ministério da Educação. As opiniões expressas neste livro são de responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a posição oficial do Ministério da Educação ou do Governo Federal do Brasil.

**Impresso no Brasil. Printed in Brazil.**

<b>Projeto Gráfico</b>	EDITORA DA UFPB
<b>Editoração Eletrônica</b>	EMMANUEL LUNA
<b>Design de Capa</b>	ROSA CARMEN DE MELO SANTOS

**Catálogo na fonte:**

**Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba**

---

E24 Educando para uma segurança pública democrática /  
Lúcia Lemos Dias, Paulo Vieira de Moura (orga-  
nizadores).- João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.  
172p.  
ISBN: 978-85-237-0836-8

1. Segurança pública - Brasil. 2. Violência - Brasil.  
3. Educação em direitos humanos. 4. Atividades poli-  
ciais - controle. 5. Sociedade civil e segurança pública.  
I. Dias, Lúcia Lemos. II. Moura, Paulo Vieira.

CDU: 351.78(81)

---

<b>EDITORA DA UFPB</b>	Cidade Universitária, Campus I – s/n João Pessoa – PB CEP 58.051-970 editora.ufpb.br editora@ufpb.edu.br <b>Fone: (83) 3216.7147</b>
------------------------	---

Tiragem: 500 exemplares

**NÚCLEO DE CIDADANIA E  
DIREITOS HUMANOS - CCHLA**

**Coordenadora** MARIA DE NAZARÉ TAVARES ZENAIDE  
**Vice-Coordenadora** MARIA LIGIA MALTA DE FARIAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Coordenador** GIUSEPPE TOSI  
**Vice-Coordenador** SVEN PETERKE

**CONSELHO EDITORIAL**

Adelaide Alves Dias | Educação  
Élio Chaves Flores | História  
Giuseppe Tosi | Filosofia  
Lúcia de Fátima Guerra Ferreira | História  
Lúcia Lemos Dias | Serviço Social  
Marconi José Pimentel Pequeno | Filosofia  
Maria de Fátima Ferreira Rodrigues | Geografia  
Maria de Nazaré T. Zenaide | Educação  
Rosa Maria Godoy Silveira | História  
Rubens Pinto Lyra | Ciência Política  
Silvana de Souza Nascimento | Antropologia  
Sven Peterke | Direito  
Fredys Orlando Sorto | Direito



# SUMÁRIO

## **PREFÁCIO**

*Gustavo Barbosa Mesquita Batista*..... 9

## **APRESENTAÇÃO** .....17

*Lúcia Lemos Dias*

*Paulo Vieira de Moura*

## **1. VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL (O QUE DIZEM AS CIÊNCIAS SOCIAIS)**.....21

*Ariosvaldo da Silva Diniz*

*Luziana Ramalho Ribeiro*

## **2. A SEGURANÇA PÚBLICA SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS**35

*Lúcia Lemos Dias*

## **3. OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL: ANOTAÇÕES**.....51

*Paulo Vieira de Moura*

## **4. PARA ENTENDER O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL** .....65

*Suana Guarani de Melo*

## **5. SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O CONTROLE DAS ATIVIDADES POLICIAIS** .....77

*Valdênia A. Paulino Lanfranchi*

## **6. SOCIEDADE CIVIL E SEGURANÇA PÚBLICA** .....91

*Ivandro da Costa Sales*

## **7. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA** .. 101

*Maria de Nazaré Tavares Zenaide*

**8. POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA  
DEMOCRATIZAR A SEGURANÇA PÚBLICA..... 123**

*Severino da Costa Simão*

**9. DESEJO E INTOLERÂNCIA: POLÍTICAS SEXUAIS E SEGURANÇA  
PÚBLICA NO BRASIL..... 139**

*Silvana de Souza Nascimento*

**10. MÍDIA E SEGURANÇA PÚBLICA: DUAS PORTAS QUE SE ABREM  
EM SENTIDOS CONTRÁRIOS..... 155**

*Maria José Béchade*

**SOBRE OS AUTORES:..... 167**

# PREFÁCIO

*Gustavo Barbosa Mesquita Batista*

*Educando para os Direitos Humanos na Segurança Pública* é um livro apropriado nos dias atuais. Traça uma discussão acerca de nosso aparelho burocrático de segurança pública e abrange os problemas da violência, criminalidade e violação institucional dos direitos humanos, além, dos planos e estratégias de inserção da cultura dos direitos humanos e dos valores a eles correlatos no cotidiano das instituições de um Estado Democrático de Direito. Não existe respeito aos direitos humanos se não nos educarmos para isto, ou seja, se não aprendermos o conteúdo e a dinâmica destes direitos em prol da construção de uma sociedade mais justa e mais fraterna e, portanto, mais segura e humana.

O texto reflete várias temáticas que abrangem o tema e discute, essencialmente, o paradoxo e o mimetismo existente entre a violência do meio social e aquela repetida pelas instituições públicas de segurança. Há quase como uma continuidade entre as duas violências que necessita ser quebrada a partir da atuação convencional, constitucional e legal do aparelho público de segurança no sentido da proteção e do respeito aos direitos humanos. Trata-se de inverter a ótica do *bandido bom é bandido morto* equivalente àquela em que *polícia boa é polícia assassina*, por outra visão, em que, policiais ou desviantes, tornam-se sujeitos dos direitos humanos, competindo, sobretudo, aos primeiros (policiais), a defesa e a proteção destes para todas as pessoas de uma comunidade humana. Aliar a polícia e os profissionais do setor de segurança pública à ideia de defesa dos direitos humanos

e torná-los íntimos dos problemas e das questões que envolvem tais direitos é produzir uma cultura de segurança, diversa daquela normalmente reproduzida no cenário social brasileiro. Não se trata de uma mera mudança terminológica do conceito de segurança pública para o conceito de segurança humana, mas de uma real mudança de postura teórica e prática neste setor.

Conforme esta discussão, vale a pena fugir de parâmetros históricos de atuação repressiva e se socorrer em modelos político criminais do Estado Liberal (no sentido de Estado não autoritário ou totalitário) e modelos sociais autogestores (no sentido de modelos comunitários e participativos), como propostas alternativas, menos repressivas e mais preventivas e comunitárias, de que aquelas comumente empregadas nas atividades de segurança pública. Conhecimento, planejamento, objetivos e monitoramento são também aspectos relevantes que não podem ser deixados de lado neste novo perfil de segurança pública. Trata-se, portanto, de passos que precisamos dar no sentido de abrir espaços para uma agenda de atuação conforme os direitos humanos e universalmente protetiva deles, racionalizando o aparelho burocrático de segurança pública.

O presente livro se distribui em 10 (dez) capítulos, todos muito bem relacionados com o tema proposto para o texto discursivo. O primeiro capítulo, escrito pelos professores da UFPB Ariosvaldo da Silva Diniz e Luziana Ramalho Ribeiro, intitulado: *Violência, Criminalidade e Segurança Pública no Brasil*, versa sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, associado à discussão da segurança pública no Brasil, fundamentado em autores das ciências sociais, que abordam o assunto tais como Alba Zaluar, Sérgio Adorno, Roberto Kant de Lima, Luiz Eduardo Soares e Michel Misse que promovem pesquisas, interpretações e explicações da violência no Brasil contemporâneo. Os autores mostram a existência de três tendências que lançam teorias

explicativas do fenômeno da violência brasileira: a estrutura social desigual e a luta de classes; as interpretações e representações do imaginário e do senso comum e, por fim, dificuldades de agregação e de organização da sociedade civil brasileira (sua etnometodologia e atomização crescente). Essa análise discorre, ainda sobre a criminalidade violenta e as estatísticas aliadas ao conhecimento necessário para a prevenção racional deste fenômeno.

O segundo capítulo ingressa, propriamente, na temática principal do livro, intitulado-se: *Segurança Pública sob a ótica dos Direitos Humanos*, de autoria de Lúcia Lemos Dias da UFPB. A autora discorre sobre a importância de uma leitura ampliada da segurança pública; a interdependência desta aos direitos humanos e a necessidade de mudança da política adotada, em conformidade ao contexto democrático e à dinâmica da violência e da criminalidade. Discute também sobre as dificuldades de uma ação de Segurança Pública que contemple a questão da violência e criminalidade ao mesmo tempo em que respeite os direitos humanos. O texto faz um breve histórico, descrevendo o desenvolvimento do aparelho de segurança pública brasileiro, desde a colônia até os dias atuais, envolvendo visões patrimonialistas e autoritárias. Incluem-se, aí, desde a visão colonialista, autonomista e libertária, somada ao controle arbitrário e privatístico da escravidão, até as práticas historicamente acumuladas por diversos períodos autoritários da vida social e política brasileira. Enfim, a autora demonstra como a Ideologia de Segurança Nacional é apenas mais um segmento deste acúmulo histórico das práticas autoritárias, desta vez, introduzida pela Ditadura Militar de 1964. Atualmente, é visível o deslocamento das práticas repressivas de segurança aos opositores do regime político para os grupos socialmente vulneráveis. Assim, a autora propõe a necessidade de mudança e

transformação na produção dos conhecimentos e das práticas em matéria de segurança pública.

O terceiro capítulo, escrito pelo professor da UFCG Paulo Vieira de Moura, intitulado *Os Planos de Segurança Pública e a Construção de uma Política Nacional* detêm-se na análise da dinâmica do processo de construção da política de segurança pública brasileira pós 1988, a partir dos distintos planos nacionais adotados pelos diferentes governos. O autor retrata a tentativa de consolidação de uma Política Nacional de Segurança Pública, a partir da construção de Planos Nacionais de Segurança, propostos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Este capítulo traça as dificuldades de centralização da política de segurança pública em razão do sistema federativo vigente e também abre a discussão para o debate acerca das dificuldades de racionalização e afastamento de interesses particulares e partidários na condução de políticas e atividades de segurança pública. Este direcionamento particularizado do aparelho de segurança pública reproduz vícios históricos nesta área, determina a falta de profissionalismo das agências de segurança pública e contribui para o avanço da violência e da criminalidade no país.

O quarto capítulo se intitula *Para entender o Sistema de Justiça Criminal*, de autoria da professora da ACADEPOL da Paraíba, Suana Guarani de Melo apresenta a estruturação do sistema de justiça criminal e segurança; aborda aspectos relativos ao papel dos órgãos que o compõe, apontando para a necessária atuação articulada destes, em forma de sistema integrado. Trata-se de um capítulo com proposta didático-analítica, que explora a composição e os objetivos do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, traça o perfil dos diversos órgãos que compõem este sistema e define sua integração com o sistema de segurança pública em geral. A autora demonstra a necessidade

de uma melhor circulação de dados e informações para o melhor funcionamento possível de ambos os sistemas e crítica o atual quadro de distanciamento e espaços não convergentes de atuação.

No quinto capítulo, intitulado *Segurança Pública no Brasil e Controle das Atividades Policiais*, de autoria da Ouvidora da Polícia Militar da Paraíba, Valdênia A. Paulino Lanfranchi, a autora aborda a importância do controle interno e externo da segurança pública num Estado Democrático de Direito; enfatiza o papel da polícia na sociedade democrática, além de destacar o papel relevante da sociedade no controle social da ação policial. Revela também uma crítica à construção histórico-ideológica de Segurança Pública e de atuação policial no Brasil, destacando, em razão disso, as dificuldades de fiscalização e controle social das atividades policiais. Nesse sentido, realça o papel das ouvidorias de polícia, dos órgãos de controle social e das instituições de participação da sociedade civil no controle das atividades policiais como integrantes necessários à consolidação do Estado Democrático de Direito em nosso país.

Ivandro da Costa Sales, no sexto artigo, cujo título é *Sociedade Civil e Segurança Pública*, constrói uma reflexão sociológica sobre a relação entre sociedade civil e segurança pública, dando destaque à função da sociedade civil. O professor da UFRPE enfatiza o papel e a relevância da sociedade civil na questão de segurança. Critica a sensação de medo e insegurança gerados a partir do modo de produção capitalista hegemônico e analisa o protagonismo reagente da sociedade civil diante da exclusão gerada pelo sistema, bem como no sentido da produção de novos direitos. Por fim, analisa a importância da participação da sociedade civil no planejamento, nas políticas e na gestão pública de segurança.

O sétimo capítulo, denominado *Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública*, de autoria da professora da UFPB

Maria de Nazaré Tavares Zenaide, reflete a importância de relacionar a educação em direitos humanos com a segurança pública, para evitar que se perpetuem práticas de violação aos direitos humanos pelas agências institucionais responsáveis pela segurança. O texto articula a importância e a necessidade de que os Planos e Programas na área de Segurança Pública e Direitos Humanos tangenciem o Plano Nacional de Direitos Humanos, com relação à proposta de Educação para os direitos humanos, buscando abranger ao máximo os objetivos ali delineados.

O oitavo capítulo, intitulado *Polícia Comunitária no Brasil, contribuições para democratizar a segurança pública*, é subscrito pelo policial militar Severino da Costa Simão, que enfatiza o papel democratizante da polícia comunitária e da Conferência Nacional de Segurança Pública. O autor, com profundo conhecimento de causa, disserta sobre diversos projetos, estudos, análises e programas que buscam compreender e introduzir na realidade nacional e local as práticas de polícia comunitária. Tece, ainda, crítica à falta de engajamento popular para uma melhor implementação prática da polícia comunitária.

O nono capítulo, sob o título *Desejo e Intolerância: políticas sexuais e segurança pública no Brasil*, de autoria da professora da UFPB Silvana de Souza Nascimento, é um texto inovador e interessante, que aborda o tema da segurança pública e da diversidade sexual. A autora critica leituras preconceituosas contra homossexuais e práticas de violências homofóbicas, evidencia medidas governamentais voltadas ao grupo LGBTs, critica a criminalização da homofobia e postula a criação de política de segurança pública e combate à homofobia. Após um breve histórico com relação à temática, revela as dificuldades do aparelho de segurança pública em compreender e lidar com as questões de gênero e com a luta contra a homofobia, destacando as dificuldades de proteção dos direitos humanos do público LGBT.

Destaca ainda, a existência de diversas de políticas de segurança pública voltadas para o atendimento deste público e necessárias para o respeito de seus direitos.

O décimo e último capítulo do presente livro, intitulado *Mídia e Segurança Pública: duas portas que se abrem em sentidos contrários*, de autoria da jornalista e Mestre em Ciências Jurídicas da UFPB, Maria José Béchade, discute sobre o poder de manipulação da mídia e sobre a forma espetacular, sensacionalista e discriminatória com que esta trata a violência. A autora reflete sobre a sensação de insegurança gerada a partir das notícias dadas pela mídia e o estímulo a práticas policiais de repressão, nem sempre condizentes com uma racionalização da atividade burocrática de segurança. Assim sendo, faz uma análise crítica do papel da mídia em matéria de segurança pública e define limites e possibilidades desta interação em mídia e direitos humanos.

O livro foi escrito com a contribuição de estudiosos de várias disciplinas: antropologia, direito, comunicação, ciências sociais, história, psicologia e serviço social; uma interdisciplinaridade necessária para compreender um fenômeno tão amplo e complexo como o da segurança pública; todos com uma longa experiência, não somente de pesquisa, mas também de intervenção sobre a questão da segurança pública na Paraíba e no Brasil, sendo alguns deles profissionais do sistema de segurança. O livro mostra assim a necessidade de superar as velhas barreiras entre academia e polícia, e de realizar um esforço comum e conjunto para decifrar o enigma desta verdadeira esfinge que está literalmente devorando a sociedade brasileira, sobretudo a parte mais pobre e discriminada. Enquanto para uma parcela significativa dos brasileiros continuar vigorando o “estado de exceção”, não teremos um verdadeiro Estado Democrático de Direito. E esta grave lacuna só poderá ser superada se o Estado conseguir garantir para

todos os cidadãos indistintamente os direitos fundamentais, sem discriminação.

O livro possui uma abrangência ímpar e produz questionamentos e análises muito profundas acerca dos temas tratados. Repensar a relação entre a Segurança Pública e os Direitos Humanos, produzindo pesquisas, análises e reflexões que divulguem estratégias e práticas de incorporação dos direitos humanos na cultura institucional dos aparelhos de segurança pública no Brasil, é compromisso necessário para a academia e a militância nesta área. Logo, o presente livro cumpre com os seus objetivos didático-acadêmicos e militantes e supre uma lacuna discursiva com relação ao tema proposto.

# APRESENTAÇÃO

*Lúcia Lemos Dias  
Paulo Vieira de Moura*

O tema *segurança pública e direitos humanos* não pode ficar de fora dos espaços educativos formais, tais como as escolas secundárias e universidades, e não formais, sejam espaços sociais restritos ou ampliados, sobretudo da esfera pública, onde se dá a correlação de forças, através do debate de ideias e confronto de interesses, que influem na direção a ser dada à política pública pelo poder instituído.

No Brasil, os assuntos relacionados à segurança pública, denominada como segurança interna, durante muitos anos, ficaram a cargo exclusivamente das polícias e das forças armadas. Essa restrição decorria, principalmente, do fato de a política de segurança interna ser essencialmente usada como um mero instrumento político de garantia da ordem social vigente.

Essa configuração de segurança pública tem sido reforçada em decorrência de resquícios de uma cultura autoritária e discriminatória, que se encontra na raiz da sociedade brasileira, fortalecida em momentos de crise política, como é o caso da ditadura militar (1964-1985) instalada no país. Diante disso, no contexto democrático em curso, constata-se o distanciamento da segurança pública da cidadania e dos direitos humanos, sobretudo quando se tem como referência o cidadão socialmente vulnerável, seja na condição de vítima ou de infrator.

Há um pensamento majoritário por parte da sociedade civil e do poder público quanto à falência do modelo de segurança pública tradicionalmente adotado no Brasil. A base de sustentação

desse pensamento dá-se em razão de o modelo de segurança não resolver, ou mesmo amenizar, o problema da violência e da criminalidade que se amplia na sociedade brasileira. Pautada exclusivamente na repressão, orientada pelo combate ao “inimigo”, com conteúdos essencialmente militares, a segurança pública tende a enaltecer a arma de fogo como símbolo máximo da segurança do cidadão.

Ao supervalorizar essas práticas, sem dar a importância devida às ações preventivas, a tendência é a segurança pública contribuir para a agudização do confronto através do uso de forças e de armas dos dois lados. Do lado do infrator, destaca-se a incorporação de valores que levam à desvalorização e ao desrespeito à vida, inclusive a dele; do outro lado, situam-se os profissionais da segurança pública que – em razão de inúmeras limitações por eles enfrentadas, relacionadas à formação profissional recebida, à cultura policial predominantemente repressiva, aos planos e às estratégias adotadas, às condições trabalho, dentre outras – tendem a responder com práticas similares às dos infratores da lei e terminam fazendo uso da força sem os limites da lei.

Esse modelo de segurança pública tem se apresentado ineficiente, ineficaz e insuficiente para o atendimento e efetivação do direito à segurança dos cidadãos, principalmente para os que não dispõem de meios materiais para proteger-se, os quais demandam ações múltiplas do Estado, balizadas na garantia dos direitos humanos.

Entende-se, portanto, que a segurança pública, segundo as necessidades sociais que se apresentam, deva ser democratizada, inclusive priorizando o respeito aos direitos de seus profissionais, principalmente os que se apresentam na condição hierárquica de inferioridade dentro de suas instituições.

Assim, considerando-se as nuances e a complexidade que a questão segurança pública comporta na sociedade

contemporânea, é indispensável que segmentos sociais diversos, a exemplo dos movimentos sociais, das entidades de classes, dos grupos religiosos, dos sindicatos, das lideranças comunitárias, dentre tantos outros, cada vez mais se apropriem dessa questão. Entende-se como necessária a ampliação do debate político e teórico sobre a segurança pública, mediatizado pelo confronto pedagógico de saberes, tendo como preocupação as necessidades e possibilidades relacionadas à efetivação desse bem coletivo, pelo Estado, segundo uma perspectiva democrática.

Com esse intuito, apresenta-se esta obra, de natureza interdisciplinar, de cunho didático, com questões fundamentais pautadas numa compreensão ampliada do problema da violência e numa visão democrática de segurança pública, em que esta seja indissociável da noção de direitos, tanto no seu objetivo, quanto no seu modo de implementação, envolvendo a participação da sociedade.

Espera-se que esta obra possa servir de subsídio ao diálogo entre os vários setores da sociedade civil, ao mesmo tempo em que venha fomentar a reflexão sobre segurança pública, associada aos temas *democracia e direitos humanos*, no processo de formação de estudantes secundaristas e universitários, todos considerados atores indispensáveis nesse processo de mudança da política de segurança pública.

Este livro foi produzido e coordenado pelo Grupo Temático “Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos” do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, da Universidade Federal da Paraíba, no âmbito do termo de cooperação com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC com o objetivo de produzir “Material educativo para a implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos”.

Os organizadores agradecem, em nome do NCDH/UFPB, a imensurável colaboração de todos os autores – militantes de direitos humanos, profissionais da segurança e professores universitários – que disponibilizaram seus textos para a presente publicação e o valioso apoio da SECADI, do Ministério da Educação que financiou a publicação.

João Pessoa, 28/07/2013

# 1.

## **VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL (O QUE DIZEM AS CIÊNCIAS SOCIAIS)**

*Ariosvaldo da Silva Diniz  
Luziana Ramalho Ribeiro*

### **1. INTRODUÇÃO**

A constituição do campo de estudos sobre a violência, a criminalidade e a segurança pública, no Brasil, é recente, não passa de trinta anos. De lá para cá, este campo de estudos ampliou-se significativamente, a tal ponto de já podermos dispor de extensos balanços e revisões de literatura especializada que demonstram não apenas o crescimento dos títulos, mas também a diversidade de temas abordados, a maturidade e densidade científica, a pluralidade de perspectivas teóricas e de estratégias metodológicas (cf. ADORNO, 1993; ZALUAR, 1999; KANT DE LIMA, MISSE E MIRANDA, 2000; LIMA, 2011).

Neste pequeno texto, tentaremos inventariar as principais contribuições que as ciências sociais trouxeram à temática da violência, da criminalidade e da segurança pública no Brasil. O intuito aqui não é fazer mais um levantamento bibliográfico do tema, mas tão somente inventariar alguns enfoques teóricos e metodológicos construídos pelas ciências sociais e que, segundo entendemos, constituam não só importantes contribuições para o entendimento do tema, mas também subsídios para políticas de segurança pública.

Ao longo das três últimas décadas, as ciências sociais realizaram um feito importante: construíram um campo intelectual que adquiriu reconhecimento acadêmico, não só pelos importantes aportes teóricos e metodológicos no tratamento do tema da violência, mas também pelos conhecimentos acumulados na área (*cf.* SAPORI, 2007; ADORNO, 2011; LIMA, 2011).

Com efeito, o avanço dos estudos sobre criminalidade e violência no Brasil, a despeito de eventuais divergências teóricas e metodológicas, nos tem municiado com importantes análises teóricas e evidências empíricas “que possibilitam a compreensão, com relativa confiabilidade, dos processos sociais geradores da deterioração progressiva da ordem pública em nossos grandes centros urbanos desde o início da década de 1980” (SAPORI, 2007, p. 13).

Contudo, este conhecimento acumulado, que se traduz numa ideia mais “exata” do que é o fenômeno criminoso, tem muito que avançar, bem como se transformar em “orientações” para possíveis políticas públicas de segurança. Há, certamente, um hiato entre o conhecimento acumulado e a sua utilização pelos operadores da justiça.

É precisamente este ponto que gostaríamos de abordar neste texto. Assim, queremos sustentar aqui que, graças a iniciativas bem sucedidas de investigações no campo das ciências sociais, é possível avançar na prevenção e redução da violência, desde que tais investigações sejam apropriadas pelos saberes práticos e profissionais.

## **2. PARADIGMAS DE ANÁLISES DA VIOLÊNCIA**

No que diz respeito à conceituação da violência e seus efeitos nefastos na sociedade brasileira, as ciências sociais

vêm produzindo importantes contribuições de ordem teórico-metodológicas.

Assim, já possuímos inúmeros estudos demonstrando que a violência produz em torno de si um campo simbólico fortemente estruturado, produtor de catástrofes, mobilizador do conjunto da sociedade. Estamos convencidos de que a violência, ao instituir o consenso do mal, adquiriu a força atualizadora de significados relacionados à experiência de antigos medos.

Por ser interpretada como capaz de atingir a todos, indiscriminadamente, termina por reunir em torno de si as ameaças de morte da humanidade, anunciar a decadência, atualizar a permanência simbólica ou real da infelicidade. Disso resulta que a síndrome do medo da violência vem reforçando as crenças conservadoras da sociedade, refundindo visões arcaicas e modernas do mal.

Por isso mesmo, a violência adquiriu a capacidade de desencadear tecnologias, acentuar conflitos de poder e saber e, ao mesmo tempo, mobilizar sentimentos, emoções e medos. Neste sentido, é um fenômeno sintomático de seu contexto cultural, pois ao criar um clima de medo, de catástrofe e de desordem, termina sendo usada ideológica e politicamente como meio de recompor a harmonia social.

As ciências sociais reconhecem que a violência é um fenômeno de grande complexidade, dado o seu caráter polissêmico e polifônico. Tratá-la em toda a sua extensionalidade e intensionalidade é ainda uma meta a ser alcançada. Afinal, a violência é uma dimensão estrutural de toda sociedade, um fato social total.

Para a maioria dos autores que investigam a temática, a violência foi vista como um instrumento e não como um fim: instrumento do poder, do mando ou da revolta. Neste sentido, a violência foi interpretada como um fenômeno desestruturador

da ordem social, logo um ato que conduz a um só resultado: a supressão do outro.

Dito em outros termos, a violência foi vista por boa parte dos cientistas sociais como uma ação negativa, isto é, como a negação do social, uma vez que todos os instrumentos da violência seriam mudos, ao recusarem os usos da linguagem, das negociações que caracterizam as relações de poder. Em resumo, para essa corrente interpretativa, a violência é a anulação dos fundamentos da sociabilidade, da persuasão, da influência e da legitimidade.

Nesse paradigma de análise da violência, o que se ressalta é o pouco espaço para o aparecimento do sujeito da argumentação, da negociação ou da demanda, enclausurado que fica na exibição da força física pelo oponente ou esmagado pela arbitrariedade dos poderosos que se negam ao diálogo.

Assim, graças a esse largo espectro de ação da violência, bem como das várias possibilidades de seu entendimento, os cientistas sociais puderam se referir a uma gama variada de suas ações. Neste caso, então, considerou-se, tanto a violência instalada na própria estrutura da sociedade brasileira em função da sua desigualdade, quanto às formas variadas de coerção, o racismo, às formas intersubjetivas de violência (violência homofóbica, misógina, as diversas modalidades de violência que constituem o cotidiano) (*cf.* SOARES, 2000).

Em face dessa gama variada de significados, não necessariamente coerentes entre si, muitos adotaram um entendimento da violência como uma categoria mais da ordem da cultura do que uma noção passível de receber um tratamento conceitual. Com isso, evitou-se qualquer tipo de generalização e pensou-se a violência sempre referida a fenômenos que se queria nomear.

Neste sentido, grande parte dos estudos sobre violência concentrou-se na sua manifestação tipicamente criminal, isto

é, aquela que está definida e codificada nas leis penais como tais. Esta definição de crime como um conceito jurídico que diz respeito à violência codificada nas leis penais, exigiu um esclarecimento, ou melhor, uma diferenciação da violência no seu sentido amplo.

Sergio Adorno, por exemplo, afirmou com propriedade que nem todo fenômeno socialmente percebido como violento é categorizado como crime, assim como existem modalidades de violência que, embora codificadas como crime, não encontram adequado enquadramento na legislação penal correspondente (*cf.* ADORNO, 2003).

Entretanto, a leitura sobre os dados da violência e da criminalidade no Brasil trilhou vários caminhos teórico-metodológicos. Assim, a discussão do contexto social e institucional da violência produziu um debate que girou em torno da questão da conceituação de violência.

Como já foi dito, um passo importante na conceituação de violência foi dado por alguns cientistas sociais quando estabeleceram diferenças entre a violência e o poder. Tal diferenciação apoia-se no pressuposto que define violência como um instrumento e não um fim. Nessa visão, os instrumentos da violência seriam mudos, abdicariam do uso da linguagem que caracteriza as relações de poder, baseadas na persuasão, influência ou legitimidade.

A maior parte dos estudiosos brasileiros enquadra-se nesse paradigma, sem deixar de incorporar, entretanto, a palavra na sua definição: a violência como o não reconhecimento do outro, a anulação ou a cisão do outro (*cf.* ADORNO, 1993, 1995; OLIVEIRA, 1995; PAIXÃO, 1991; TAVARES DOS SANTOS *et. al.*, 1998; ZALUAR, 1994); a violência como a negação da dignidade humana (*cf.* BRANT, 1989; CALDEIRA, 199L; KOWARICK E ANT, 1981); a violência como ausência de compaixão (*cf.* ZALUAR, 1994); a

violência como a palavra emparedada ou o excesso de poder (*cf.* TAVARES DOS SANTOS *et. al.*, 1998).

Neste trabalho, recorreremos ao conceito de violência tal como tem sido construído pela sociologia. Conforme Zaluar (1999, p. 28):

Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente.

No que diz respeito às explicações para o aumento da violência e da criminalidade, a produção acadêmica das ciências sociais pode ser agrupada em três grandes tendências.

Uma primeira tendência partiu de uma perspectiva estrutural para explicar o fenômeno da violência, seja pela via da estrutura social ou urbana desigual e iníqua, seja pela via da luta de classes, seja pela via da exclusão ou da segregação das favelas (*cf.* KOVARICK, 1981; BRANT, 1989).

Outros abordaram o tema por meio de interpretações das representações, do imaginário ou do senso comum, apontando sua importância para entender o medo, os preconceitos sociais contra determinados setores da população e o apoio dado pela população amedrontada e manipulada pela mídia a políticas repressivas e imediatistas (*cf.* ADORNO, 1993; CALDEIRA, 1991; ZALUAR, 1995, 1994, 1996, 1999).

E, finalmente, temos aqueles que vincularam a violência às dificuldades de agregação e de organização da sociedade civil ou

ainda à atomização crescente (cf. ZALUAR *op.cit.*; TAVARES DOS SANTOS, 1998; SOARES, 2000).

No que diz respeito especificamente ao aumento da criminalidade urbana, a maior parte das pesquisas tende a localizar uma mudança de padrão desse tipo de criminalidade nos anos oitenta, do século 20, sobretudo nos grandes centros. Naquele período, tínhamos um aumento significativo de crimes contra o patrimônio, bem como mudanças significativas na organização do crime, especialmente com o avanço das quadrilhas especializadas no tráfico de drogas e armas; (cf. COELHO, 1978, 1980, 1987, 1988; VELHO, 1980; PAIXÃO, 1983, 1988; ZALUAR, 1985, 1989, 1990; CALDEIRA, 1989, 1992; ADORNO, 1991; MACHADO DA SILVA, 1993; SOARES *et. al.*, 1996; MISSE, 1997, 1999).

Como Lima, Misse e Miranda (2000) observaram, o reconhecimento dessa mudança de padrão da criminalidade foi um ponto pacífico nas ciências sociais. Entretanto, o modo de interpretá-la gerou uma enorme polêmica. De um lado, procurou-se explicar essa nova criminalidade, tratando-a como um objeto específico; por outro, dissolvendo essa especificidade na dimensão mais abrangente das estruturas sociais.

Para além das supostas “causas” determinantes do aumento da violência, muitas abordagens procuraram reunir diversos aspectos que contribuem, na sua sinergia, para estimular a violência. Uma vertente da análise das causas da violência buscou a interação que envolve o funcionamento do sistema de justiça, o crime-negócio ou economia subterrânea em tempos de globalização. Este enfoque enfatiza especialmente a sinergia entre o recrutamento de jovens pelo mercado de drogas nas favelas e bairros pobres, onde é comum o uso de armas de fogo e a pobreza, ou seja, as oportunidades educacionais e econômicas inadequadas ou inexistentes (cf. ZALUAR, 2001).

### **3. A CRIMINALIDADE VIOLENTA: AS ESTATÍSTICAS COMO ALIADAS DO CONHECIMENTO**

As pesquisas têm apontado para um crescimento da violência nas sociedades ocidentais nestes últimos vinte anos. O número de homicídios, de pessoas presas ou a espera de uma provável condenação cresceu rapidamente em quase todos os países ocidentais.

As taxas de criminalidade dão a entender que aconteceu algo que torna sempre mais necessário, de acordo com os governos e a opinião pública, o recurso ao disciplinamento dos cidadãos de maneira mais ampla e rigorosa do que nas décadas anteriores.

Todos os governos ditos democráticos estão investindo cada vez mais na construção de novas prisões e aumentando despesas com forças da lei e da ordem, especialmente forças de polícia e agentes penitenciários (*cf.* BAUMAN, 1999; WACQUANT, 2001).

No caso do Brasil, nestes últimos anos, o crescimento da violência e da criminalidade, bem como o clamor popular pela adoção de políticas penais mais rígidas acompanha a tendência dos países desenvolvidos.

Tanto é assim que a violência e a insegurança se apresentam como um dos problemas mais angustiantes dos cidadãos brasileiros, ao lado, certamente do desemprego, da restrição à escola, à saúde e à habitação.

De acordo com um levantamento realizado pelo *DataFolha*, entre 1996 e 2000, a preocupação dos brasileiros com segurança foi crescente, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho de 2000. Ainda que tenha havido uma queda entre 2001 e 2002, no final deste último ano, os percentuais voltaram a crescer.

Os dados do SIM (Sistema de Informação da Mortalidade), do Ministério da Saúde, referentes a mortes violentas (homicídios, suicídios e acidentes) de jovens a partir de meados dos anos 80, mostram uma tendência de alta acentuada de mortes violentas em todo o país.

Os grupos entre 20 e 29 anos vêm apresentando maior probabilidade de mortes violentas. Entretanto, a faixa etária mais ameaçada é a de 15 a 19 anos.

O crescimento da mortalidade, por causas violentas, pode ser medido por meio de dados levantados em algumas das principais capitais brasileiras. Segundo esse levantamento realizado pelo Ministério da Saúde em parceria com o Ministério da Justiça, em 2006, a taxa de mortalidade por assassinato cresceu assustadoramente nas capitais nordestinas. Deve-se alertar que o quadro é mais grave, uma vez que os dados colhidos são problemáticos, pois levam em conta apenas o atestado de óbito assinado pelo médico que, muitas vezes, diante da dúvida (devido à falta de equipamento técnico e de investigação policial) e dos comprometimentos judiciais a que se submete, prefere atestar causas indeterminadas da morte em vez de homicídios.

Assim, segundo o Ministério da Saúde, os homicídios cresceram de maneira contínua no Brasil, entre 1980 e 2003. O risco de morte por homicídio no país, no ano de 1980, era de 14 por 100.000 habitantes, atingindo um pico de 28,9 em 2003. Ou seja, a taxa ficou duas vezes maior no período. Já em 2006, o risco cai para 24 por 100 mil habitantes, representando queda de 17% em relação a 2003. Na década de 1980, foram registrados 230.832 homicídios no país, contra 348.461 na década de 90. Essa tendência de aumento se manteve nos quatro primeiros anos da década de 2000, mas, desde 2004, começou a declinar. Após registrar 51.043 homicídios por ano, número máximo de vítimas

no Brasil, o número de óbitos começou a apresentar uma queda contínua desde então.

Essa queda, quando se considera o país como um todo, entretanto, não vem se verificando no Nordeste. Ao contrário, as últimas pesquisas demonstram que houve crescimento da mortalidade nos Estados do Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Maranhão, Ceará, Bahia e Sergipe. No que diz respeito, por exemplo, à mortalidade por arma de fogo em capitais, Maceió (AL) ocupa o primeiro lugar, com taxa de 75,4 mortes por 100 mil habitantes no ano de 2006. Em seguida vem Recife, com taxa de 61,5. Na sequência, aparecem Vitória (ES), Belo Horizonte (MG) e Rio de Janeiro (RJ), com taxas de 58,9, 35 e 33,4 por 100 mil habitantes, respectivamente.

Embora esses números sejam eloquentes quanto ao crescimento da violência urbana no Brasil, as ciências sociais têm levantado alguns questionamentos teórico-metodológicos sobre eles. Argumenta-se, por exemplo, que o levantamento de dados confiáveis é dificultado pela frequente falta de transparência de órgãos públicos responsáveis pelo registro e armazenamento das informações sobre violência e criminalidade nas cidades brasileiras.

Contudo, houve enormes avanços no tratamento estatístico que se tornou mais refinado e preciso. Se comparado com o “estoque de conhecimento científico disponível há três décadas, sabe-se hoje muito mais e de modo muito mais consistente do que há 30 anos” (ADORNO, 2011, p. 16).

#### **4. SEGURANÇA PÚBLICA**

O conhecimento acumulado pelas ciências sociais na área de segurança pública pode se resumir na seguinte constatação: a área vivencia uma profunda crise que se traduz, grosso modo,

na falência das políticas carcerárias, crescimento do crime organizado, violência doméstica, envolvimento de jovens com o crime, justiça e direitos humanos incipientes, conflitos agrários.

Essa crise que, até recentemente, se circunscrevia à periferia dos grandes centros urbanos, passou a afetar, evidentemente de forma diferenciada, a todos. E aí, a questão da segurança pública deixou de ser um assunto de responsabilidade do Estado para ser discutida por todas as esferas da sociedade. Não temos dúvida de que isto representou um grande passo para se entender a segurança pública como um bem comum e não apenas uma questão de controle social. Dito de outro modo, no momento em que a segurança pública se tornou um bem comum, ela adquiriu foro próprio e se constituiu em um problema central para se entender o modo como a sociedade e o Estado brasileiro se organizam. Qual é, pois, a questão que temos que enfrentar nesta matéria? Como combater a violência urbana sem ameaçar os direitos democráticos?

Para concluir, ficam aqui registrados os enormes desafios que a temática da violência e da criminalidade exige das ciências sociais. Parte desses desafios está sendo vencida, graças à significativa produção de conhecimento realizado pela academia. Mas isso é apenas meio caminho andado. Cabe aos administradores e profissionais da área, responsáveis pela eficácia e eficiência das políticas públicas e privadas de segurança, reconhecer que o êxito de suas ações depende cada vez mais do conhecimento que se tem da enorme complexidade que o tema apresenta.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sergio França. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. In: **BIB**. Rio de Janeiro: 35, 1993, 1. sem.

\_\_\_\_\_. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: **Sociedade e Estado**. Brasília, 1995. 10, 2, jul-dez: 299-342.

\_\_\_\_\_. Prefácio: nem sedução pelo discurso competente, nem sujeição aos poderes constituídos. In: LIMA, Renato Sérgio. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRANT, V. Caldeira. **São Paulo: trabalhar e viver**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CALDEIRA, Teresa P. Direitos humanos ou 'privilégio de bandidos'? In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo: 30, 1991.

FOLHA DE SÃO PAULO. ONU rebaixa o Brasil e critica globalização. In: **Folha de São Paulo**, 11/07/1999, p.13 e 17.

KANT DE LIMA, Roberto *et al.* Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, 2000, n. 50.

KOVARICK, L. e ANT, C. Violência: reflexões sobre a banalidade do cotidiano em São Paulo. In: R. Boschi. **Violência e cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

LIMA, Renato Sergio. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2011.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* **Fala galera. Juventude, violência e cidadania no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia. In: **Novos Estudos Cebrap.** São Paulo: 31, 1991.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general:** 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

TAVARES DOS SANTOS, J. V.; DIDONET, B.; SIMON, C. A palavra e o gesto emparedados: a violência na escola. In: **Violência não está com nada:** Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre(Org.) Porto Alegre: Secretaria Municipal de Educação, 1998.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta.** 1 ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.

\_\_\_\_\_. **Condomínio do diabo.** Rio de Janeiro: Ed. da UERJ/Revan, 1994.

\_\_\_\_\_. **Da revolta ao crime.** São Paulo: Moderna, 1996.

\_\_\_\_\_. Violência e criminalidade: saída para os excluídos ou desafio para a democracia. In: Sergio Miceli (Org.). **O que ler para conhecer o Brasil**, vol. 1. São Paulo: ANPOCS, 1999.



## 2.

# A SEGURANÇA PÚBLICA SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

*Lúcia Lemos Dias*

## INTRODUÇÃO

Embora, no Brasil, nos últimos anos, venha acentuando-se os debates sobre a ineficiência e a ineficácia do modelo predominantemente adotado pela segurança pública, percebe-se que ainda há prevalência de interesses voltados à manutenção de práticas de segurança ultrapassadas, mesmo quando estas confrontam o Estado democrático de direito.

O desafio posto é ampliar na sociedade o debate sobre a necessidade e as possibilidades de elaboração e implementação de uma política de segurança pública que corresponda à dimensão e à complexidade do problema da violência e da criminalidade, difundido na sociedade. Portanto, o presente texto visa contribuir para a reflexão sobre um novo modo de pensar e fazer segurança pública, segundo a perspectiva de defesa e de proteção de direitos e do reconhecimento da importância de políticas preventivas em segurança pública.

Inicialmente, são levantados aspectos relativos à política de segurança pública tradicionalmente adotada, sinalizando-se pontos críticos do velho paradigma para, posteriormente, apontar a necessidade de uma nova política. Em seguida, discorre-se, brevemente, sobre a importância de a segurança pública, no Brasil, ser elevada ao *status* de política pública, a exemplo de

outras políticas, situada no âmbito da cidadania social. Ao final, são pontuados distintos modelos teóricos de segurança pública, destacando-se a importância da perspectiva que se baseia no paradigma dos direitos humanos ampliados, indicados como meio e fim para uma política de segurança democrática.

## **2. SEGURANÇA PÚBLICA ONTEM E HOJE: UMA BREVE REFLEXÃO**

No Brasil, a segurança pública manteve-se ao longo dos anos voltada aos interesses da classe dominante. Em sua gênese, encontram-se as funções de proteger os interesses dos invasores das terras indígenas; a preservação da escravidão dos negros; a proteção do patrimônio dos senhores de terra; enfim, a garantia da ordem imposta pelo Estado colonial português. Assim, a segurança pública foi se constituindo como instrumento de garantia de privilégios a serviço de grupos vinculados ao poder econômico e político, ao mesmo tempo em que se apresentava como instrumento estatal de garantia da ordem social.

Essa característica da segurança pública foi fortalecida no percurso da história do Brasil. Destaca-se, por exemplo, o contexto da ditadura de Getúlio Vargas (1930 – 1945), quando a figura do inimigo político passou a ser visto como ameaça à segurança interna. Veja-se, ainda, o regime militar instaurado em 1964, que utilizou a segurança como um dos principais instrumentos de controle sociopolítico, ao adotar o recrudescimento do uso da força e ao incorporar a ideologia de segurança nacional como seu fundamento.

Elementos teóricos da segurança nacional adotados durante o regime de exceção foram mantidos após a instauração da ordem democrática, segundo adverte o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira (2001). A diferença é que nos governos da ditadura

militar o alvo primordial desse modelo de segurança pública eram os opositores políticos à ordem autoritária instituída, enquanto hoje o alvo principal são os grupos sociais vulneráveis econômica e culturalmente. Não há como ignorar o tratamento diferenciado por parte dos policiais quando os denunciados de práticas de crime são pobres ou negros. Estes comumente são tratados como “não humanos”, seres “estranhos”, não desejáveis à sociedade, portanto, pouco importa que haja abuso de autoridade, uso abusivo da força, violação de direitos. Nesses casos se desconhece a observância ao que determina a ordem constitucional, que prima pelo respeito aos direitos humanos; mas, quando o denunciado é rico ou pertence a algum grupo de poder político influente, essa observância torna-se princípio rigoroso.

O princípio da isonomia também fica sacrificado quando se trata do atendimento à demanda por segurança. Nesse sentido, observa-se a existência de limitações relativas, principalmente, ao atendimento do direito à segurança do cidadão pobre. Além disso, a política de segurança pública levada a efeito não consegue incorporar as diferentes demandas relacionadas ao direito à segurança, portanto, não só o modo de fazer segurança pública está ultrapassado como também o desenho da política não corresponde aos múltiplos sujeitos que reivindicam esse direito.

Em conformidade com o art. 144, da carta constitucional vigente, as necessidades de segurança de todos os cidadãos devem ser contempladas através de política pública. Todos, no sentido real da palavra, quer dizer pobres, ricos, negros, índios, brancos, idosos, crianças e adolescentes, mulheres, homossexuais, deficientes etc., enfim, todos os cidadãos que habitam este país, indistintamente, são todos portadores do direito humano à segurança.

Outro aspecto a ser considerado é a compreensão de violência que fundamenta o modelo tradicional de segurança

pública. Ao apoiar-se em Michel Wieviorka (1997, p.5), vale lembrar que a “violência não é a mesma de um período a outro”. Na sociedade brasileira contemporânea, mais precisamente nas últimas três décadas, o fenômeno da violência tem passado por mutações. Ele tem se renovado, com novas faces, novos campos sociais, novos significados, novos atores e novas vítimas. Isto significa dizer que o objeto de intervenção da segurança pública deve ser repensado teórica, prática e politicamente.

As políticas públicas em geral, no pós 1988, foram redesenhadas com o objetivo de adequá-las à nova ordem democrática; todavia, somente nos anos de 1990 é que o debate sobre a questão da segurança pública no Brasil passou a ocupar a esfera pública em face da gravidade alcançada pelo problema da violência e da criminalidade.

Em 2000, próximo ao final do último mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, a sociedade brasileira conquistou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública. O referido plano foi criado em resposta à comoção causada à sociedade brasileira pelo sequestro do ônibus 174 no Rio de Janeiro<sup>1</sup>, transmitido ao vivo pelos meios de comunicação para todo país.

Em 2003, o então Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, publicou o II Plano Nacional de Segurança Pública, apresentando a proposta de criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – fundamentado em princípios democráticos e nos direitos humanos. Todavia, os Estados brasileiros, mesmo assumindo o compromisso de implantação dessa nova política, não têm executado as mudanças anunciadas. Diante do fracasso das estratégias políticas adotadas com o objetivo de implantação do Sistema Único de Segurança Pública,

---

1 Sequestro que culminou com a morte da refém, exibido ao vivo pela televisão, e levou o governo federal, da época, Fernando Henrique Cardoso, a assumir, em público, a responsabilidade pela segurança pública.

em 2007, foi criado o Programa Segurança com Cidadania – PRONASCI – com um recorte essencialmente preventivo, a ser efetivado prioritariamente pelos municípios com o apoio do governo federal e em parceria com os governos estaduais.

Essas propostas inovadoras de segurança pública foram submetidas ao Congresso Nacional para regulamentação, desde 2007, através do Projeto de Lei 1937/2007, por Tarso Fernando Genro, na época, ministro da Justiça, mas, até hoje, não foram regulamentadas. Prevalece, formalmente, em relação à segurança pública brasileira o dito constitucional, que não contribui para as mudanças necessárias, muitas dessas, inclusive, já anunciadas pelo governo federal através do SUSP. Enquanto isso, os modos de pensar e de fazer segurança pública mantêm-se inspirados nos tempos passados, segundo a vontade dos governos estaduais, mesmo sendo visível a precarização dessa política e de seus órgãos.

Diante da incapacidade e/ou da falta de vontade dos governos de encarar essa questão com a seriedade devida, frente ao medo e à insegurança generalizada, alguns setores da sociedade, em desespero, tendem a apelar para o recrudescimento da força policial, como se a violência institucional não acentuasse a complexidade do fenômeno da violência e da criminalidade que se difunde na sociedade.

Com um quadro tão adverso em relação à segurança do cidadão brasileiro, o desafio que se coloca aqui é a revisão do modo de pensar e de fazer segurança pública, pautando-se na garantia das necessidades de segurança do cidadão, enquanto bem coletivo. Defende-se, portanto, como prioridade que os governos instaurem um processo de mudanças dessa política, reexaminando os princípios, o quadro teórico, como também o campo de intervenção e a prática de segurança pública.

Nesse aspecto, cabe destacar que há uma crescente demanda na sociedade, relacionada ao direito à segurança pública,

que converge para ações preventivas, além de ser indispensável qualificar as formas repressivas de enfrentamento à criminalidade, sem olvidar que a segurança pública deve ser pensada e implementada como política pública de Estado e caracterizada como cidadania democrática.

### **3. 3. A POLÍTICA DE SEGURANÇA COMO POLÍTICA PÚBLICA: COMPREENSÃO NECESSÁRIA**

Para a compreensão da segurança pública na interdependência com a cidadania democrática é indispensável que ela seja situada no conjunto das demais políticas públicas voltadas à efetivação de direitos, a exemplo da política de saúde, de educação, dentre outras.

Quando se fala de política pública, tem-se como referência um instrumento político, formado por um conjunto de medidas sistematizadas, que se constituem em resposta às reivindicações sociais, via de regra, apresentadas nos processos de lutas sociais. Essas reivindicações ao serem reconhecidas como direitos, passam a constar do ordenamento jurídico, cuja efetivação é remetida à competência do Estado. Em outros termos, pode-se afirmar que política pública deve ser entendida como política de Estado e não de governo, embora o governante se apresente como o responsável direto pela escolha e execução da política.

Conforme alerta Paulo de Mesquita Neto (2006), as políticas públicas demandam a participação direta das autoridades públicas, que devem assumir a responsabilidade pelo desenho e a prática da política levada a efeito. Nesse sentido, espera-se que os governos estaduais chamem para si a responsabilidade de direção da política pública, não repassando esse papel aos órgãos de execução, conforme tem ocorrido no caso da segurança pública.

Contudo, é indispensável que os governos, ao darem a direção de determinada política pública, respeitem a organização social, política e jurídica vigente. Ademais, a escolha do governante sobre determinada política deve ser uma resposta plausível ao problema social correspondente. Com efeito, uma política pública quando não corresponde ao seu objeto de intervenção, não atendendo aos interesses da coletividade, no mínimo ela passa a ter sua legitimidade questionada.

Com relação ao sujeito de direito da política pública, não é desnecessário evidenciar que este sujeito é o cidadão. Ao tomar por referência a realidade brasileira, a ideia de cidadão deve ser associada ao princípio da universalidade, assim, pode-se afirmar que a coletividade/cidadão é o sujeito de direito, para o qual deve ser destinada a efetivação da política pública.

Portanto, no caso da segurança pública, o sujeito de direito não pode ser o Estado, como também o seu objetivo não pode ser confundido com a garantia da ordem pública antidemocrática. Ademais, para que se eleve a segurança pública ao *status* de política pública (social), faz-se necessário que esta deixe de priorizar interesses de representantes de grupos econômicos e/ou políticos, passando a garantir a efetivação do direito à segurança de todos e de forma especial dos grupos sociais em condição de vulnerabilidade, os quais mais precisam de proteção do Estado.

O Estado brasileiro, formalmente denominado de democrático de direito, é balizado pelo princípio da igualdade e pauta-se pelas garantias constitucionais da universalidade de direitos. Portanto, não é admissível que determinada política pública se mantenha como instrumento de favorecimento de determinados grupos sociais e políticos (classe dominante) em detrimento da maioria da população.

Faz-se necessário que a segurança pública seja situada na relação estabelecida entre Estado e sociedade, num contexto

democrático, e que alcance o espaço da cidadania, no qual a sociedade possa assumir um papel decisivo na sua elaboração e implementação, deixando essa política de ser assunto exclusivo das forças policiais.

#### **4. OS DIREITOS HUMANOS: MEIO E FIM PARA UMA SEGURANÇA PÚBLICA DEMOCRÁTICA**

Devido à dimensão e à complexidade apresentadas pelo fenômeno da violência, na sociedade brasileira da atualidade, de certo modo os distintos grupos sociais vêm se aproximando do debate político relacionado à segurança pública. Mas, faz-se também necessária a discussão sobre modelos teóricos que dão sustentação a essa política. Segundo Eduardo Capobianco e Mesquita Neto (2004), há dois movimentos que apresentam conteúdos distintos em suas denúncias e reivindicações, disputando a nova direção a ser dada à política de segurança pública no país.

Um deles tem como substrato ideais conservadores, associados aos grupos hegemônicos da Segurança Pública que percebem os Direitos Humanos como um agravante para a crise da segurança. Segundo o entendimento desses setores, o respeito aos direitos e à democratização da política criminal tendem a contribuir para a impunidade e, conseqüentemente, para o aumento da violência e da criminalidade (CAPOBIANCO; MESQUITA NETO, 2004).

As reivindicações desses grupos orientam-se pelo endurecimento das leis penais e pelo aumento do poder das instituições policiais que devem reger-se, primordialmente, pelo aumento da violência, com maior liberdade para a aplicabilidade da força sem limites, pois os fins justificam todos os meios que forem necessários (DIAS, 2010). Segundo essa argumentação,

o problema da violência e da criminalidade constitui-se em anomalia individual e não um fenômeno de construção social.

Nesse caso, a base teórica de explicação da segurança pública tende a se aproximar da ideia de recrudescimento da força tendo como referência principal o quadro teórico adotado na ditadura militar. Nesse sentido, o problema decorre do fato de se reconhecer o uso da força como a forma exclusiva de responder ao problema da violência e da criminalidade na sociedade contemporânea. E, torna-se, ainda, mais complicado quando em nome da “segurança”, se admite que a força física seja usada de forma ilimitada e indevida, inclusive, contrariando as leis vigentes.

De outro lado, colocam-se na esfera pública de luta pelo direito à segurança os grupos socialmente vulneráveis que, historicamente, não foram reconhecidos como sujeito de direito à segurança, a exemplo dos pobres, idosos, mulheres, criança e adolescentes, homossexuais, dentre outros (CAPOBIANCO; MESQUITA NETO, 2004).

Esses grupos pautam-se na igualdade e na justiça, princípios que dão sustentação a ordem social democrática reconhecida formalmente pelo Estado brasileiro. Nessa perspectiva, surgem novas reflexões teóricas apontando para a necessidade de repensar a segurança pública, em congruência com o paradigma dos Direitos Humanos, tendo como referência o Estado democrático, remetendo a mudanças substanciais na política de segurança pública. É nessa perspectiva que está apoiado o Sistema Único de Segurança Pública e o PRONASCI, em tramitação no Congresso Nacional, desde 2007.

Entende-se que o confronto de paradigmas não se dá apenas no âmbito do espaço público, mediante a correlação de forças que emerge na sociedade. A política levada a efeito apresenta abordagens teóricas diferenciadas, por vezes, incongruentes entre si. De certo modo, podem ser identificados

três modelos teóricos que dão sustentação à política de segurança pública brasileira, na atualidade, ora se confrontando, ora se complementando.

Um deles é o modelo que se apresenta embasado na concepção de monopólio da violência legítima pelo Estado (Max Weber: 2003). Segundo esse autor a relevância do Estado situa-se exatamente no monopólio da violência, enquanto o uso da força chega a ser determinante para a existência do Estado. Consoante o entendimento weberiano a violência se apresenta como um meio legítimo de se fazer segurança pública.

Contudo, com base nessa violência legitimada é que muitas vezes a polícia faz uso da força indevida, caracterizada como violência ilegal. Evidencia-se, que o Estado ao permitir ou silenciar diante de práticas dessa natureza tende a aproximar-se do estado autoritário, segundo a concepção de Hobbes (2000).

Um segundo modelo teórico apresentado pela segurança pública está vinculado à *noção restrita de direitos humanos*. Este, por sua vez, encontra-se imbricado com a visão liberal tradicional de direitos humanos, focados nos direitos civis, segundo a leitura clássica apresentada por John Locke (1999). Neste sentido, a política de segurança pública tende a restringir-se aos sujeitos de direitos individuais, especialmente aos cidadãos de “bem”, que são também os cidadãos que possuem “bens”. Essa leitura restrita de direitos, que seleciona os cidadãos pelo ter, converge à afirmação de privilegiados e não ao reconhecimento de direitos.

Como se sabe, os direitos civis originaram-se da luta dos burgueses pela limitação do poder do Rei, este detentor de plenos poderes estatal, inclusive de deliberar sobre os bens dos senhores feudais. Ou seja, o que está em questão aqui é o direito à segurança do patrimônio dos burgueses, enquanto a ideia de segurança aparece atrelada à liberdade individual de proteção do patrimônio.

O terceiro modelo teórico de segurança pública norteia-se pela *visão ampliada dos direitos humanos*, ou seja, a segurança pública deve ser vista para além dos direitos civis, devendo ser incorporadas as demais dimensões dos direitos, inclusive os sociais conquistados pelos trabalhadores. A relevância dessa visão prende-se ao fato dela considerar a complexidade da sociedade brasileira demarcada por desigualdades socioeconômicas, diferenças culturais, heranças autoritárias, hierarquização social, associada a uma cultura de não reconhecimento de direitos.

Ao apoiar-se nessa concepção ampliada, a segurança pública deve ser pautada nas múltiplas dimensões dos direitos, em conformidade com as necessidades diversas de segurança dos seus distintos sujeitos. Só assim poderão ser contemplados pelo direito à segurança pública àqueles que historicamente foram discriminados e estiveram à margem dessa política pública.

Consoante essa compreensão, a segurança pública deve ser pensada sob a ótica dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, de forma indissociável, de modo que possa corresponder efetivamente às demandas dos múltiplos sujeitos de direitos, com suas diferentes necessidades, levando-se em consideração, também, as formas e os campos diversos de manifestação da violência, bem como os diferenciados fatores que impulsionam à violência e à criminalidade na sociedade contemporânea.

Entende-se que não há como dissociar a noção de direitos humanos de nenhuma política pública. Assim sendo, a interdependência e a indissociabilidade desses direitos devem ser tomadas como princípio e conteúdo de sustentação da segurança pública. Em outros termos, pode-se afirmar que os direitos humanos se constituem em meio e fim para que se construa uma política de segurança pública democrática. Nesse aspecto, recorre-se a Mesquita Neto (2006, p. 23), ao afirmar que uma política

de segurança pública é democrática, apenas por ser escolhida e dirigida pelo governo eleito mediante o voto democrático a cada quatro anos. Segundo o autor uma política para ser democrática deve ser transparente, subordinada à lei, respeitar os direitos humanos e atender às necessidades de segurança da sociedade. Segundo essa perspectiva, a política pública de segurança deve salvaguardar os direitos à segurança da sociedade em geral, sobretudo, considerando as especificidades de vítimas potenciais, como é o caso das mulheres, das crianças e dos adolescentes, dos homossexuais, dentre outros grupos sociais. Entretanto, também, não pode ser esquecida a necessidade premente de proteção social de cidadãos em situação de vulnerabilidade, expostos à condição de ator da violência, a exemplos de tantos jovens, levados à prática do crime, muitas vezes de forma impensada.

Desse modo, coloca-se como indispensável reconhecer que a violência e a criminalidade que ocorrem na sociedade brasileira não se restringem a objeto de intervenção policial, uma vez que apresentam imbricações com a questão social, requerendo múltiplos olhares, a responsabilidade e o empenho dos governantes, o protagonismo de todos e a efetivação de múltiplas ações, principalmente de cunho preventivo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nunca é demais destacar a importância da política de segurança pública, tanto para a sociedade democrática, quanto para a efetivação do Estado democrático de direito. Portanto, a difusão do debate sobre a segurança cidadã, balizada no respeito e na proteção dos direitos, deve alcançar os diversos segmentos da sociedade principalmente aqueles cidadãos que vivem reclusos em seu local de moradia, sem ter o direito de ir e vir, submetidos

à condição de vulnerabilidade e de risco latente de perda da vida, cotidianamente.

Diante da complexidade e da relevância social do fenômeno da violência e da criminalidade na sociedade contemporânea, ao mesmo tempo em que a correlação de forças tende a ser desfavorável aos mais necessitados de proteção do Estado, além das limitações teóricas sobre o tema *segurança pública*, faz-se necessário que os centros de estudos e as universidades, através da extensão, do ensino e da pesquisa, abracem cada vez mais essa questão como objeto de estudo. Os debates teóricos, as produções científicas, os confrontos de saberes, as estratégias político-pedagógicas são indispensáveis às conquistas democratizantes.

No contexto atual, diante do quadro de gravidade alcançado em relação à violência e à criminalidade que atinge sobremaneira a população pobre, não é possível dispensar as políticas sociais específicas, que têm como fulcro proteger cidadãos em situação de risco, com suas vidas ameaçadas. Do mesmo modo, que não se pode prescindir da articulação dessas políticas focais com as macroestruturais, as quais carecem de fortalecimento.

Mais do que nunca, existe a certeza de que a segurança pública brasileira não pode ser dissociada da questão social, assim como não pode deixar de ser vista como responsabilidade de todos, conforme estabelecido na Carta Magna. Segundo esse entendimento, além do estabelecimento de parcerias entre a segurança pública e as políticas sociais, os governos não podem descuidar da integração entre os órgãos do sistema de segurança e justiça, bem como da necessária articulação entre as esferas dos poderes públicos: federal, estadual e municipal.

Somadas à participação e ao controle social a serem exercidos pela sociedade, considera-se que essas são estratégias indispensáveis no processo de elaboração e implementação de uma política pública de segurança cidadã.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e histórias**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Presidência da República, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública: Brasília, 2000.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Presidência da República, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública: Brasília, 2003.

CAPOBIANCO, Eduardo; MESQUISTA NETO, Paulo. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. In: PINSKY, Jaime (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Textos Fundamentais de Polícia. Coleção Polícia Amanhã, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DIAS, Lúcia Lemos. **A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: a experiência da Paraíba no pós 1988**. Tese de Doutorado do programa de Pós-Graduação de Serviço Social da UFPE: Recife, 2010.

FERNANDES, Antonio José. Poder político e segurança interna. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Org.). **I Colóquio de segurança interna**. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

LOCKE, John. **Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil**. Textos filosóficos, Lisboa: Edições 70, 1999.

MESQUITA NETO, Paulo de. Políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. São Paulo: **Análise e Propostas**, n. 33, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SANTOS, Boaventura. Em defesa das políticas sociais. In: **Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível**. Caderno Ideação, 1º Seminário Balanço e Perspectivas das políticas sociais no cenário mundial atual. Porto Alegre: II Fórum Social Mundial, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: DIAS, Lúcia Lemos; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (Orgs.). **Formação em direitos humanos na universidade**. João Pessoa: Editora Universitária, 2001.

WEBER, Marx. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UnB, 2004.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. In: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP, nº 9, São Paulo: USP, FFLCH, 1997.



### 3.

# OS PLANOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL: ANOTAÇÕES

*Paulo Vieira de Moura*

## 1. INTRODUÇÃO

Este texto tem como propósito apresentar sucintamente alguns temas considerados relevantes à discussão da formulação e execução de políticas de segurança pública. Os temas aqui relacionados e trazidos para o debate foram constituídos a partir dos Planos Nacionais de Segurança Pública – PNSP – dos governos de Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 2000) e Luis Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2003), uma vez que representaram os primeiros passos à construção de uma política de segurança pública, em âmbito nacional, nos últimos anos.

Igualmente, tem o intuito de aproximar os leitores de um tema tão caro aos cidadãos, afinal a segurança ou insegurança pública tem repercussões, as mais diversas, no cotidiano dos habitantes da cidade e do campo. Além disso, intenta apresentar e analisar alguns obstáculos que dificultam a construção de uma política pública de segurança, em âmbito nacional, bem como introduzir o debate referente à relação dos partidos políticos com a segurança pública, além de discutir a interferência partidária na atividade policial.

Não é raro ouvirmos que o Brasil tem um débito para consigo mesmo e com os seus cidadãos: o de realizar a

consolidação da democracia e fortalecer o estado democrático de direito. Esse é um discurso predominante entre cientistas políticos, juristas, sociólogos e, igualmente, entre os dirigentes do poder público, nas esferas municipal, estadual e nacional. Tal discurso é, igualmente, compartilhado por diversos segmentos da sociedade, por organizações não governamentais, por movimentos sociais, por populares, por associações de bairro e por sindicatos. Porém, para suprir esse *déficit*, impõe-se, inicialmente, a democratização dos órgãos estatais e das instituições da sociedade civil; a garantia de acesso a esses órgãos e instituições e, igualmente, a universalização dos seus serviços.

A universalização do acesso aos serviços e bens públicos, certamente, contribuirá para o processo de democratização do Estado, todavia para que essa aconteça se faz necessário que os órgãos do poder público sejam transformados em espaços privilegiados para o exercício da cidadania e garantia dos direitos do cidadão. A institucionalização de mecanismos para que o cidadão possa contribuir com a segurança certamente concorrerá para o processo de democratização do Estado, uma vez que despertará nele (cidadão) o sentimento de pertencimento.

O processo de democratização do Estado e da sociedade contribuirá, seguramente, para a promoção da cidadania, da justiça social, do desenvolvimento econômico e industrial, da distribuição de renda e geração de emprego e segurança social.

## **2. A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

O governo brasileiro tenta implantar uma política de segurança inicialmente com a elaboração de planos em âmbito nacional. Nas duas últimas décadas, os governos Fernando Henrique Cardoso (2000) e Luiz Inácio da Silva (2003) apresentaram ao país planos de segurança pública; no entanto, em

razão de diversos fatores, essas iniciativas não alcançaram o êxito esperado. Entre os motivos que dificultam a construção de uma política pública de segurança, em âmbito nacional, destacamos: o sistema federativo, a cultura política, a não participação da sociedade civil, a ausência de percentuais orçamentários para custear a segurança pública e a falta de articulação das políticas públicas entre si; elementos que alisaremos a seguir.

O *Sistema Federativo* adotado pelo Brasil impede que o Governo Federal institua uma política de segurança para vigorar em todo país, uma vez que competem primordialmente às polícias civis e militares dos Estados, às atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, segundo previsão da Constituição Federal de 1988. Em outros termos, a Constituição delegou, em primeiro plano, a política de segurança aos Estados da Federação. Portanto, somente com o apoio dos governadores poder-se-á instituir uma política na área de segurança pública para vigorar em todo país. Por conseguinte, politicamente exigir-se-á a realização de um pacto federativo para que se enfrente a contento essa questão e se institua uma política de segurança em nível federal.

Em segundo lugar, *a cultura política* brasileira é marcada predominantemente pelos interesses eleitorais e individuais que impossibilitam um pacto entre a União e os demais entes da Federação para a construção de uma política de segurança pública. Os interesses partidários e eleitorais falam mais alto do que as demandas da sociedade e, na maioria das vezes, seguidos de imensos prejuízos para a população. Veja-se, como exemplo, o episódio ocorrido em São Paulo, no ano de 2006, em que uma facção criminosa comandou diversos ataques violentos, entre os quais se destacaram: 373 ataques contra bases policiais e postos de bombeiros e rebelião em 74 presídios. A partir daí, seguiram-se diversos atos de violência resultando em dezenas de mortos,

segundo relatos da imprensa. Em meio a essa crise, travou-se um debate, com colorações partidárias, em relação à oportunidade do governo do Estado de São Paulo solicitar ou mesmo aceitar a colaboração do Governo Federal para o enfrentamento daquela ação criminosa. Esse caso mostra que os interesses eleitorais e partidários, muitas vezes, entravam a colaboração entre os entes públicos, inclusive na área de segurança pública.

Outro aspecto relevante é o da cultura política, marcada pelo autoritarismo e pelo patrimonialismo, o que leva a segurança pública a merecer um tratamento amador e eleitoreiro, fazendo com que a segurança pública não seja discutida de maneira profissional. E ainda, são comuns as denúncias de abusos de autoridades no exercício da atividade profissional e do uso de “técnicas” no cotidiano da segurança pública condenáveis. Nos órgãos públicos, há confusão entre o que é público e o que é privado; e os limites que separam o uso dos bens e serviços públicos dos privados nem sempre são definidos nitidamente.

Em pleno século XXI, as atividades policiais no Brasil ainda não gozam de autonomia profissional completa. Em alguns Estados da Federação, a interferência partidária na segurança pública ainda pode ser percebida. Muitos dos cargos estratégicos de comando do Estado e das corporações policiais são ocupados sem seguir critérios objetivos e técnicos previamente definidos. Na maioria das vezes, as influências partidárias são determinantes para que se ocupem esses cargos.

Essa interferência também se apresenta quando o desempenho da atividade profissional contraria interesses ou pessoas que detêm *status* de autoridade ou mesmo atingem seus familiares. Nesses casos, a manifestação pública da interferência partidária dá-se na forma de retaliação aos profissionais da segurança, ainda que o ato praticado tenha sido em razão do estrito cumprimento do seu ofício. Nesse campo são conhecidas

as transferências arbitrárias de policiais para o interior do Estado, preferencialmente para as localidades mais distantes, e, igualmente, as dificuldades que são criadas para que esses não alcancem as promoções a que têm direito. Alguns deles são obrigados a recorrerem ao poder judiciário para assegurar o seu direito.

Na maioria dos Estados brasileiros, os partidos políticos, inclusive os que se declaram de esquerda, não dispõem de um projeto detalhado para essa importante área. Os programas e propostas partidárias sobre segurança pública, entregues ao público, geralmente durante as campanhas eleitorais, não delineiam um projeto de Estado ou mesmo de governo. De modo geral, a segurança pública não é encarada como uma política pública, mas como uma questão pontual deslocada das demais políticas.

Nas décadas de 80 e 90 do século XX, *a sociedade civil brasileira* não deu atenção para a formulação da política de segurança pública, não obstante tenha-se mantido forte nas denúncias de violência e de criminalidade nos centros urbanos e no campo. As lutas contra o arbítrio e a ditadura eram prioridade naquele momento histórico. Somente nos últimos anos é que a sociedade civil tem manifestado preocupação com a política de segurança pública, incluindo a participação em conferências livres, municipais, estaduais e nacionais realizadas pelo setor público. A sociedade civil tem aproveitado a atual conjuntura para criar os seus próprios espaços de debate e de discussão sobre as políticas públicas dessa área, todavia a sua inserção ainda é embrionária e são poucas as entidades organizadas que se dedicam a essa temática. Essa débil contribuição da sociedade civil tem concorrido para esse estágio em que se encontram as políticas de segurança pública.<sup>1</sup>

---

1 Ao longo dos últimos anos, várias publicações, na área de segurança pública e violência urbana, têm sido postas à disposição do público entre as quais as que estão enumeradas nas referências deste texto.

A ausência de disposição constitucional que *vincule percentuais do orçamento da União e dos Estados da Federação para custear a segurança pública* também se constitui em outro fator a obstaculizar as políticas nessa área. Não é razoável que uma área tão importante como essa não disponha de previsão orçamentária mínima e rubricas próprias para o desenvolvimento de suas atividades. Outra questão destaca-se em matéria de financiamento da segurança: no campo jurídico, o financiamento da segurança pública é precário, apenas o art. 1º da Lei 10.746/2003 que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP – objetiva o apoio financeiro aos projetos na área de segurança pública (SILVEIRA, 2002).

Finalmente, pode-se afirmar que o êxito das políticas públicas está na *capacidade de sua articulação com as demais políticas*, no entanto, algumas administrações insistem em constituir políticas em desacordo com essa premissa.

As políticas públicas de segurança, geralmente não se articulam com as demais políticas, nem com os órgãos da própria administração que as instituiu, seja em nível federal ou estadual. Em alguns casos, a administração como um todo sequer conhece os programas e as ações da política de segurança. Não há comunicação eficiente entre os órgãos do poder público. De modo geral, os recursos materiais e humanos envolvidos nessas políticas não são utilizados de forma adequada. Há desperdícios e os programas e as ações ficam limitados a pequenos espaços institucionais. Falta capacidade aos gestores de promover a integração com as demais políticas públicas e de constituir parcerias com a sociedade civil.

Com o crescimento da violência e da criminalidade, em suas distintas modalidades, promovendo o medo e a insegurança da população não apenas nas áreas urbanas, mas também no campo, o governo brasileiro tenta construir uma política de segurança com ênfase na prevenção, sem descuidar da repressão qualificada.

No ano 2000, o governo de Fernando Henrique Cardoso elaborou um Plano Nacional de Segurança Pública – I PNSP; o presidente Luiz Inácio Lula da Silva incorporou como política de seu governo o plano preparado pelo Instituto Cidadania, em fevereiro de 2002 – e que veio a tomar forma como II PNSP. Esses planos são importantes em razão dos princípios, prioridades e diretrizes definidas para a política de segurança pública com base em diagnósticos e tentarem promover a articulação entre os entes da Federação.

Os Planos de Segurança Pública constituem-se em um conjunto de ações voltadas à prevenção e repressão ao crime e à redução da impunidade, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública do Estado brasileiro. Esses planos têm como propósito a integração das políticas sociais e das ações comunitárias às políticas de segurança.

Os planos contêm várias medidas que se destinam primordialmente a: combater o crime organizado e o narcotráfico, promover o desarmamento e o controle de armas, implantar o subsistema de inteligência de segurança pública, ampliar o programa de proteção a testemunhas e vítimas de crime, reduzir a violência urbana, doméstica, no trânsito e contra minorias, eliminar as chacinas e execuções sumárias, capacitar os profissionais da segurança pública, modificar as guardas municipais, reaparelhar as polícias, aperfeiçoar o sistema penitenciário, reestruturar a segurança privada (BRASIL, 2000; BRASIL 2003).

Convém destacar que os Planos de Segurança Pública estabelecem diversos princípios orientadores de suas ações, entre os quais se sobressaem: direitos humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários; o Sistema de Justiça Criminal deve ser orientado pela equidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do

controle social; a ação social preventiva e a ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança; às polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as; os policiais são cidadãos, titulares dos direitos humanos e das prerrogativas constitucionais (BRASIL, 2000; BRASIL 2003).

Os princípios contidos nos Planos se apresentam como núcleos reguladores das ações e do comportamento humano, constituem sua base e seu fundamento. Por conseguinte, recomenda-se que a formulação da política de segurança pública seja pautada por esses princípios. Segundo os quais, não há incompatibilidade entre as ações de segurança e o respeito aos direitos humanos, ainda que essas ações sejam meramente repressivas. O que essas ações precisam é compatibilizar o respeito aos direitos dos cidadãos, sem pôr em risco os profissionais da segurança e os seus direitos. Direitos humanos e ações de segurança podem existir simultaneamente.

A política de segurança implica integração sistêmica das instituições. Não é possível o controle e a redução da violência e da criminalidade sem que as instituições do sistema de justiça criminal atuem conjuntamente, compartilhando dados e informações, discutindo ações e estratégias, sempre numa perspectiva do estado democrático de direito. As ações isoladas promovidas por essas instituições são improdutivas diante da complexidade do problema da violência e da complexidade da criminalidade.

Ao Estado impõe-se a realização de reformas institucionais nas corporações policiais com o objetivo de sua melhoria e, por conseguinte, da própria política de segurança pública. Essas reformas devem ser necessariamente acrescidas de programas e/ou ações que valorizem os agentes da segurança e promovam a formação profissional, sem esquecer a estruturação e a modernização da perícia. É importante, também, que se efetive o

controle externo da atividade policial e se garanta a participação social nesse controle e, igualmente, no processo de reformas institucionais.

No que diz respeito à *redução da violência*, estabeleceu-se como prioridade, entre outras, a luta contra a violência doméstica e de gênero. A violência contra a mulher se manifesta de diversos modos e graus, sua manifestação mais extrema é o homicídio; por seu turno, a violência de gênero ocorre nas relações de poder entre homens e mulheres, historicamente desiguais. Ao lado dessas acrescenta-se a violência sexual, na qual se incluem a prostituição forçada e o tráfico de pessoas com fins de exploração sexual. A luta contra o racismo e contra a homofobia constitui temas relacionados à *redução da violência*. O racismo constituído pela crença de que algumas pessoas são superiores a outras em razão de sua matriz racial, da existência de diferenças biológicas constitui elemento determinante para as mais variadas modalidades de violências contra as denominadas minorias. Por outro lado, as agressões causadas por homofobia crescem a cada dia, registram-se dezenas de assassinatos de homossexuais no Brasil por ano.

Não se pode olvidar, igualmente, a violência resultante do tráfico e consumo de drogas. Nas últimas décadas, tem-se acentuado os problemas nesse campo em nosso país. Muitos dos homicídios praticados são atribuídos direta ou indiretamente às drogas e repercutem sobre a segurança. Esse fato provavelmente tem contribuído para que a segurança pública seja reconhecida como uma das maiores preocupações da sociedade brasileira nos dias atuais (WASELFISZ, 2013).

Todas as violências enumeradas nos parágrafos acima precisam ser enfrentadas pelo Estado e pela sociedade brasileira, máxime pelas políticas de saúde, educação, segurança, assistência social.

Nesse campo de redução da violência, impõe-se, igualmente, que seja estimulada a constituição de comissões para resolução de conflitos interpessoais, fora do âmbito estatal. Faz-se necessário que o Estado promova a capacitação de lideranças comunitárias, sindicais, religiosas para que essas possam intermediar diálogos e solucionar pequenas contendas, antes que se transformem em graves conflitos e perigosas crises. Também se faz necessário que seja fomentada a capacitação de um número maior de profissionais da segurança pública especializados em gestão de conflitos e gerenciamento de crises. Por último, a redução da violência e da criminalidade não se dará sem a redução dos crimes contra a pessoa, em especial dos homicídios, sem o controle da atividade policial, sem a proteção das vítimas e testemunhas de crimes... Enfim, sem políticas públicas de saúde, educação, segurança, assistência social articuladas entre si.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De forma resumida, apresentam-se alguns dos pontos considerados primordiais para a discussão e o debate sobre a política de segurança pública a partir dos Planos Nacionais de Segurança Pública – PNSP –, elaborados pelos governos Fernando Henrique Cardoso (2000) e Luiz Inácio da Silva (2003), destacando-os como parâmetros para a construção de uma política de segurança para o Brasil e seus estados-membros.

Para a construção dessa política, o governo federal e os governos estaduais devem estabelecer parcerias com a finalidade de construir programas que visem à redução da violência urbana, à inibição de gangues, à prevenção e repressão à desordem social, à eliminação de chacinas e execuções sumárias, à intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos, entre tantos outros como previstos nos Planos Nacionais de Segurança Pública.

Nessa arena político-social, os PNSP têm a função de ser elemento propulsor de políticas públicas no âmbito dos estados e do território nacional e, provavelmente, propiciarão a construção de uma política de segurança capaz de enfrentar os problemas que tanta insegurança e instabilidade provocam à sociedade e ao Estado brasileiro.

Sem construirmos uma arquitetura política que privilegie a consolidação do estado democrático de direito, que assegure a participação popular nos mais distintos espaços públicos, inclusive na construção e acompanhamento das políticas públicas, que assegure a efetivação dos direitos humanos e que promova a justiça social não consolidaremos uma política de segurança digna de um país civilizado. Essa nova arquitetura não dispensa as contribuições dos variados setores da sociedade civil, nem dos poderes públicos (executivo, legislativo e judiciário) nas esferas federal, estadual e municipal.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 11, n. 2, 2000.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, jun. 2006.

BARREIRA, César. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2004.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, 2003. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/noticias/2003/abril/pnsp.pdf>>. Acesso em 1 fev. 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. Brasil diz não à violência. **Plano nacional de segurança pública**. Brasília: 2000. Disponível em: <[http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria\\_geral/nicceap/legis\\_armas/Legislacao\\_completa/Plano\\_Nacional\\_de\\_Seguranca\\_Publica\\_2000\\_2002.pdf](http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/procuradoria_geral/nicceap/legis_armas/Legislacao_completa/Plano_Nacional_de_Seguranca_Publica_2000_2002.pdf)>. Acesso em 17 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH II**. Brasília: 2002. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Violência intrafamiliar**: orientações para a Prática em Serviço. Brasília DF: Ministério da Saúde, 2002.

CARVALHO, Vilobaldo Adelfido de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011.

FURUKAWA, Nagashi. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 7 jan. 2011.

SALLA, Fernando; GAUTO, Maitê; ALVAREZ, Marcos César. A contribuição de David Garland: a sociologia da punição. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 1, jun. 2006.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. **O plano nacional antiviolença**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa,

2002. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/140/4/43.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2013.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n. 3, set. 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.



## 4.

# PARA ENTENDER O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

*Suana Guarani de Melo*

A proposta deste artigo é discorrer sobre a dinâmica dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça Criminal brasileiro. Para tanto, apresentaremos a organização do referido sistema, focalizando a definição, a competência e a importância de integração dos órgãos que o compõe.

Esperamos que este texto possibilite a compreensão do funcionamento do complexo sistema aos estudantes e membros da sociedade interessados na temática.

### 1. O QUE É O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL (SJC)?

As organizações que compõem o SJC brasileiro são: Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Penitenciário.

Antes, faremos uma análise dos termos que compõem a expressão Sistema de Justiça Criminal, sendo oportuno, inicialmente, entendermos o que significa um sistema. Segundo o dicionário Aurélio (1999), *sistema* significa combinação, ajuste, formação de um conjunto de elementos interconectados, de modo a formar um todo organizado.

E o que vem a ser justiça? Bem, nem os filósofos chegaram a um conceito único. Mesmo assim, podemos dizer que a justiça pode ser definida como a virtude que consiste em dar a cada um o que por

direito lhe pertence (*unicuique suum tribuere*). Para traduzir este princípio em termos institucionais, considera-se justiça como o conjunto de órgãos que consituem o Poder Judiciário. No Brasil são eles: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal (CF/88, art. 92 a 126). Dentre esses órgãos do Poder Judiciário, aqui se destacam os Tribunais de Justiça e Varas Criminais, que têm um papel preponderante no Sistema de Justiça Criminal.

Suas funções estão relacionadas: a) à prerrogativa de compor os conflitos de interesses em cada caso concreto, através de um processo judicial, com a aplicação de normas – função jurisdicional; b) ao controle de constitucionalidade – exame das normas jurídicas, no sentido de que estas só terão validade se em conformidade com a Constituição Federal.

Já ouviu a expressão “fazer justiça com as próprias mãos”? Pois bem, significa vingar-se pessoalmente de alguém que contrariou interesses e/ou praticou uma ação criminosa contra terceiros. É de suma importância lembrar que nenhum cidadão tem o direito de julgar e punir outrem. O direito de julgar e aplicar a pena devida ao infrator é de competência (atribuição) do Poder Judiciário. O princípio básico para o funcionamento do Estado de Direito é o da *legalidade*. O Estado deve fazer o que a lei determina, enquanto um cidadão só pode ser obrigado ou impedido de fazer alguma coisa em virtude da lei (CF/88, art. 5º, inciso II).

No Direito, utiliza-se o termo *criminal* para falar de tudo o que se refere a uma conduta considerada violadora de direitos, crime ou contravenção, e que será discutida no âmbito do Direito penal e Processual penal.

A Constituição Federal, o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, entre outras leis,

estabelecem os parâmetros e as bases para o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, que é um conjunto de órgãos integrados para uma intervenção estatal, desde a prevenção de infrações penais até a aplicação de penas aos infratores, percurso que nos conduz através de vários subsistemas.

O Sistema de Justiça Criminal (SJC) é composto por órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e pelo Ministério Público. Como já escrevemos sobre o poder Judiciário e suas principais funções, apresentamos, nesse sistema, o poder Executivo. Este é composto pela Defensoria Pública<sup>1</sup>, um instrumento de efetivação de direitos humanos. Nela atuam advogados públicos, chamados *defensores públicos*, que defendem os direitos de um particular com independência funcional, sendo seu dever prestar assistência jurídica integral e gratuita, conforme dispõe a CF/88, no art. 5º, XXXIV, 'a', XXXV e LXXIV, no art. 24, XIII e art. 134.

O poder Executivo é ainda integrado por alguns subsistemas: o de segurança pública que é constituído pelas polícias civil e militar, corpo de bombeiro militar, em nível dos Estados da Federação; o de justiça criminal (ministério público, varas e câmaras criminais) e execução penal (sistema penitenciário).

Há quem considere o Ministério Público (MP) ligado ao Poder Executivo, todavia, em consonância com o preconizado no art. 127, da vigente CF/1988, esta submete o órgão ministerial, tão somente, aos imperativos constitucionais, à lei e aos ditames sociais, desvinculando-o, pois, dos Poderes Estatais (Executivo,

---

1 Autores indicam que a defensoria pública possui autonomia funcional e administrativa, não depende formalmente do Poder Executivo, apenas, financeiramente. Tal situação foi proporcionada pela Emenda Constitucional n.45/2004 que concedeu à Defensoria Pública Estadual, artigo 134, § 2º, autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa da sua lei orçamentária, proporcionando que a Defensoria Pública se desligasse efetivamente da estrutura do Poder Executivo. (CASTRO, 2012, p. 01)

Legislativo e Judiciário). Assim, sua atuação ocorre de maneira unitária, indivisível e independente. (BABINI, 2013, p. 01) Mais adiante, traçaremos outros detalhes referentes ao MP.

O SJC deve ser analisado com base em dois aspectos, um em sentido amplo (*lato sensu*) e outro em sentido mais específico (*stricto sensu*). Isso em razão de sua composição e de sua eficácia que depende da atuação eficiente de cada um dos subsistemas. Mesmo tendo definido normativamente o seu campo de atuação, os subsistemas precisam partilhar suas experiências, planejar e promover ações conjuntas, com vistas à promoção da justiça social.

A política de segurança pública, de administração da justiça e de execução penal é, majoritariamente, desenvolvida pelos poderes estaduais, mas, também, existe atuação federal e municipal nessa área. Veremos adiante a composição desses subsistemas.

## **a) Segurança Pública**

No art. 144, a CF/88 define a Segurança Pública como dever do Estado e responsabilidade de todos. Ela determina que sua atuação ocorra através da Polícia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal (âmbito federal), das Polícias Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (âmbito estadual). Permite-se, ainda, aos municípios a constituição das Guardas municipais (§8º, do art. 144) que compõem o poder Executivo.

A Segurança Pública foi contemplada com dispositivo constitucional a partir da promulgação da Carta Magna em 1988, sendo-lhe destinado o capítulo III do Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Neste capítulo da Constituição Federal, a segurança e os seus órgãos assecuratórios serão responsáveis pela manutenção da ordem pública em todo o território nacional.

A segurança pública, na seara federal, é matéria que compete ao Ministério da Justiça, composto pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal e, ainda, ligado ao Ministério da Justiça, existe o Conselho Nacional de Segurança Pública.

As Polícias Civil, Militar, Corpo de Bombeiros e os órgãos que realizam perícias estão vinculados ao *Poder Executivo estadual*, organizados, segundo princípio da norma constitucional, de acordo com a legislação local, o que diverge de um Estado brasileiro para outro. As constituições estaduais explicitam a organização das corporações policiais e da política de segurança pública local.

A Polícia Militar constitui-se como força auxiliar do Exército. É uma polícia identificada pela farda, pelo equipamento e responsável pelo trabalho ostensivo, atuando na repressão ao crime ou na sua prevenção. O patrulhamento/ronda diário ocorre através de motos, carros, 24h, e cada equipe possui um oficial ou algum superior hierárquico responsável. Através do telefone 190, é possível acionar uma viatura da polícia militar. Já a Polícia Civil atua após a ocorrência do crime, é uma polícia investigativa, não fardada, funciona 24h também. O trabalho burocrático é exercido na Delegacia de Polícia, onde se inicia a investigação da prática de um *crime*, com a confecção do *inquérito policial* (procedimento administrativo anterior à ação penal), que é encaminhado ao Judiciário, em seguida, remetido ao Ministério Público para o Promotor de Justiça. Este pode requerer seu arquivamento ou apresentar denúncia<sup>2</sup>, momento em que se inicia o processo criminal<sup>3</sup>. O ou-

---

2 *Denúncia* é o termo utilizado para a peça que inaugura a Ação penal, sendo de iniciativa do Ministério Público.

3 Entende-se por *processo criminal* o direito da pessoa de provocar o Poder Judiciário, objetivando a resolução de um problema advindo do cometimento de uma conduta considerada criminosa pela lei.

tro procedimento criminal instaurado na Delegacia é o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), lavrado nos casos da prática de contravenções penais com pena prevista de até dois anos, mas que é remetido ao JECRIM – Juizado Especial Criminal.

É, também, nas Delegacias onde se lavram os Boletins de Ocorrências (BO), os depoimentos de testemunhas, a oitiva de vítimas e o interrogatório de indiciados, é onde, também, se requisitam ao Instituto de Polícia Científica perícias em local de crime (em caso de homicídio, quando um corpo é encontrado em lugar abandonado), perícias de danos (arrombamentos a residências/veículos), perícias em objetos (armas, celulares, veículos), exames de corpo de delito, cadavérico, exumação de cadáver, entre outros, provas que poderão fundamentar um inquérito policial ou TCO.

Atuam na Delegacia equipe composta por Delegado de polícia, Escrivão de polícia e Agentes de investigação (o primeiro, obrigatoriamente, deve ser bacharel em Direito) <sup>4</sup>, enquanto os demais cargos podem ter formação em qualquer área do conhecimento. Os exames e perícias requisitados pela autoridade policial (Delegado) serão realizados no Instituto de Polícia Científica, por meio dos peritos, com a colaboração de auxiliares de perícia, necrotomistas, papiloscopistas.

Na fase de produção do inquérito policial, a pessoa pode ou não estar acompanhada de advogado; porém, na fase processual, a presença do advogado é obrigatória, tanto que, nas audiências, se a parte não constituir-lo, atuará gratuitamente o Defensor público.

Algumas provas produzidas pela polícia poderão ser refeitas no âmbito do Judiciário para que sejam respeitados os princípios constitucionais do devido processo legal (art. 5º, inciso

---

4 Lei Complementar Nº 85, de 12 de agosto de 2008. Dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Polícia Civil do Estado da Paraíba.

LIV), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF/88).<sup>5</sup>

Existem ainda as Guardas municipais, cuja atuação se processa na esfera municipal, tanto na prevenção da violência e da criminalidade, como também prestando assistências às escolas, hospitais e outros setores públicos. Foi inicialmente pensada para um trabalho similar ao policiamento comunitário, razão pela qual algumas Guardas do país não portam armas de fogo.

## **b) Justiça Criminal**

A Justiça criminal tem a atribuição de processar e julgar todos os fatos definidos como crime ou contravenção penal pela legislação. Este ramo do judiciário é constituído por tribunais e juízes federais e estaduais<sup>6</sup>. A justiça criminal é integrada pelos órgãos judiciários – varas, juizados especiais e câmaras criminais – e conta com a colaboração do Ministério Público (MP).

Na CF/88, estão expressas as principais funções e instrumentos de atuação funcional do Ministério Público (MP). Os membros do MP estadual são denominados de Promotores e Procuradores de Justiça. Pode-se encontrar, no artigo 257, do Código de Processo Penal, que: “O Ministério Público **promoverá e fiscalizará a execução da lei**”.

---

5 Esses três termos são princípios constantes na Constituição Federal e preceitos fundamentais que integram o art. 5º da CF/88. O do devido processo legal inclusive foi lembrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XI) e configura como proteção à pessoa, tanto em relação à liberdade quanto à plenitude de defesa (publicidade do processo, citação, julgamento por juiz competente, recurso, revisão criminal e outros). A ampla defesa consiste em assegurar que o réu apresente ao processo todos os elementos que esclareçam a verdade dos fatos. No contraditório, permite-se a oposição às provas, igual direito de discutir, pelo réu, os atos produzidos pela acusação, apresentando a sua versão para os fatos. Estes dois últimos princípios são os alicerces do devido processo legal.

6 Para compreender melhor o Poder Judiciário, veja a CF/88, Título IV, Capítulo III.

É o órgão de Estado que atua na defesa da ordem jurídica e fiscaliza o cumprimento da lei no Brasil. Não possui vinculação funcional a qualquer dos poderes do Estado, atuando de forma independente e autônoma, possuindo orçamento, carreira e administração próprios. Por isso, qualquer cidadão pode fazer denúncias ao Ministério Público, pois é papel do MP defender o patrimônio nacional, o patrimônio público e social, incluindo o patrimônio cultural, o meio ambiente, os direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, a família, a criança, o adolescente e o idoso. (CNMP, 2013, p. 01)

O MP também atua na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e no controle externo da atividade policial.

### **c) Execução Penal**

A execução penal compreende o sistema penitenciário, englobando presídios federais, estaduais e rurais. O Juiz da vara de execução penal é o responsável por todas as determinações e acompanhamento relativos ao cumprimento da pena pelo condenado, estando acompanhado pelo MP, na pessoa do Promotor de Justiça.

Conforme mencionado acima, aos órgãos estatais compete o acompanhamento do cumprimento das penas restritivas de liberdade, em seus distintos regimes, desde o fechado, passando pelo semiaberto, até o aberto. Igualmente lhes compete o acompanhamento do cumprimento das penas alternativas, sempre trabalhando na perspectiva da ressocialização do apenado em conformidade com o estado democrático de direito.

Para o cumprimento de penas restritivas da liberdade, temos os estabelecimentos penais estaduais e federais. Na seara federal, ligados ao Ministério da Justiça, estão os principais órgãos

do sistema penal, com finalidades definidas inclusive na Lei de Execução Penal: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e o Departamento Penitenciário Nacional. Somam-se a estes o Ministério Público Federal, os presídios federais e os órgãos da Justiça federal envolvidos na execução penal. Na esfera estadual, são órgãos da execução penal: o Juízo da Execução, o Ministério Público, o Conselho Penitenciário, o Conselho da Comunidade, o Patronato e os departamentos penitenciários locais.

### **3. A INTEGRAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

A relação das polícias com o Judiciário, o Ministério Público e o sistema penitenciário se dá em diferentes circunstâncias, não somente ao longo da instrução do inquérito policial e do processo criminal, mas também quando da fiscalização, do cumprimento de mandados de prisão, de busca e apreensão e de outras diligências.

Os órgãos que compõem o SJC têm desenvolvido suas atividades, em regra, de forma isolada. Há pouco diálogo, planejamento, partilha de dados e informações; não há ações integradas desses órgãos quer na prevenção, quer na repressão ao crime e à violência. Essa forma de atuar resulta sempre em prejuízos para as políticas criminais, de segurança pública e penitenciária, razão pela qual alguns estudiosos reportam-se à falência do sistema de justiça.

A violência no país pode ser ainda maior do que os registros apontam, caso consideremos as situações em que as vítimas não denunciam por medo de represália, por não confiar na justiça, pela autovitimização; somem-se ainda, os problemas estruturais, a demora no julgamento dos processos. O resultado desta problematização pode ser traduzido em forma de pirâmide, onde a base é composta por indiciados e a ponta, por pessoas recolhidas à prisão ou efetivamente punidas.

O sistema é considerado falido, porque o Estado parece não querer cumprir com o seu papel de garantir Justiça, e as pessoas vêm tentando proteger-se da violência praticamente se aprisionando em seus recintos, ou recorrendo cada vez mais à segurança privada.

Ainda assim, cabe ressaltar que é importante o Estado continuar com as atribuições de polícia e de justiça criminal, pois esse monopólio busca a proteção dos indivíduos e dos grupos sociais, inclusive, contra abusos do próprio Estado no exercício dessas suas funções.

Em contrapartida, existem ações que vêm sendo desenvolvidas com o propósito de promover justiça, como a realização de programas preventivos por parte da segurança pública; a atuação da Defensoria pública na área de conciliação e de mediação de conflitos (o que tem contribuído para diminuir a quantidade de processos instaurados – a chamada não judicialização do conflito –, e o tempo de espera na resolução de demandas simples). Do mesmo modo, o Judiciário tem promovido mutirões judiciais visando agilizar os processos acumulados.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da discussão suscitada, observamos a complexidade do sistema de justiça criminal brasileiro, que necessita de planejamento e de políticas públicas de segurança e justiça que integrem os seus órgãos, garantindo atuação eficiente, qualificada, científica, legal e humana com a sociedade civil, alertando-a quanto à sua responsabilidade perante as questões de criminalidade, violência, segurança pública, ressocialização, entre outros.

Essa atuação requer vontade política, recursos financeiros e um combate acirrado à corrupção, que atinge os diferentes setores

do estado e da sociedade e que só faz multiplicar o sentimento de impunidade penal.

## **REFERÊNCIAS**

ADORNO, Sérgio. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. **Cadernos Adenauer IX**, nº 04 – Segurança Pública. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

\_\_\_\_\_. Crise no Sistema de Justiça Criminal. **Ciência e Cultura**. Vol. 54, nº01, São Paulo: jun/set, 2002. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252002000100023&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252002000100023&script=sci_arttext)>. Acesso em: 04/05/2013.

BABINI, João Paulo. **A atrofia da intervenção ministerial, no processo civil, face à Recomendação n. 16/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/24271/a-atrofia-da-intervencao-ministerial-no-processo-civil-face-a-recomendacao-no-16-2010-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 04/05/2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Vadem Mecum**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTRO, Allysson George Alves de. **A nova instituição Defensoria Pública**. Jun. 2012. Disponível em: <[http://www.defensoria.pa.gov.br/noticia\\_detalhe.php?ID=2444](http://www.defensoria.pa.gov.br/noticia_detalhe.php?ID=2444)>. Acesso em: 05/05/2013.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Funções do MP**. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=130&Itemid=31](http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130&Itemid=31)>. Acesso em: 05/05/2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico**: século XXI. 3.0 versão. Editora Nova Fronteira, nov. 1999.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de Oliveira. **Sistema de justiça criminal no Brasil**: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1330.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1330.pdf)>. Acesso em: 05/05/2013.

LEMGRUBER, Julita. **Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal**. Brasília.DF. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/427/608>>. Acesso em: 05/05/2013.

MANSUR, Saulo Antônio. **O sistema de justiça criminal brasileiro**. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/21761>>. Acesso em: 05/05/2013.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. **Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro**: um balanço da literatura. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20100102.pdf>>. Acesso em: 04/04/2013.

SAPORI, Luiz Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

## 5.

# SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O CONTROLE DAS ATIVIDADES POLICIAIS

*Valdênia A. Paulino Lanfranchi*

O presente artigo oferece elementos para um diálogo sobre o controle das atividades policiais. Sem pretensão de esgotar o assunto e entendendo sua complexidade, apresentamos alguns pontos que consideramos essenciais para este diálogo. Começamos com uma breve retrospectiva do poder de polícia na história do Brasil. Na sequência, apresentamos o papel da polícia no estado democrático de direito. Adentrando no controle das atividades policiais, objeto deste artigo, buscamos conceituar o controle social como instrumento vital da democracia. Finalizamos com a socialização de metodologias utilizadas pela sociedade civil organizada no exercício do controle social das atividades policiais.

### 1. POLÍCIA PARA QUEM?

Ao longo da história brasileira, o conceito de segurança pública sempre esteve vinculado com poder de polícia, mas nem sempre foi sinônimo de direitos humanos na perspectiva da universalidade. O processo histórico da polícia, no Brasil, mostra o quanto a instituição Polícia foi criada e sustentada para proteger a elite brasileira em suas diferentes épocas. Se voltarmos à linha do tempo, vamos constatar que, desde as primeiras expedições nas

terras brasileiras, o poder de polícia foi usado não só por Portugal, mas por todos os países que arriscaram disputar as riquezas desta terra. Em nome das coroas, as expedições tinham ordem e licença para invadir, matar, julgar, cometer todo tipo de atrocidades. Nesta disputa, viramos colônia de Portugal.

No período colonial, o poder de polícia foi usado para assegurar as incursões territoriais para a exploração das riquezas naturais e para a tomada dos territórios indígenas. A atribuição das guardas era única: defender os interesses da Coroa. O poder de polícia, que incluía desde os castigos físicos até a pena de morte, foi delegado aos donatários das capitanias. Donatário era o nome dado aos nobres que receberam faixas de terras pela Coroa para que pudessem administrá-las e explorá-las. Nascia aí o latifúndio no Brasil. Como a experiência das capitanias não deu certo, a Coroa voltou a centralizar o poder administrativo com a criação do Governo Geral que contava com o apoio dos bandeirantes, exército, quadrilheiros e capitães do mato. Podemos observar que, desde o início, o poder de polícia era dado às forças oficiais e oficiosas, como é o caso dos capitães do mato.<sup>1</sup>

No período imperial, com a criação da Intendência da Polícia da Corte, nasceu o primeiro embrião da polícia civil. Entre as suas atribuições, a Intendência tinha também o poder de julgar. Neste período, com a mão de obra escrava, os capitães do mato ganham papel de destaque na captura de escravos fujões, entre outros serviços que prestavam aos senhores nobres, donos das terras.

Com a proclamação da República, em 1889, o poder e a riqueza não mudaram de mãos, apenas de geração e configuração.

---

1 O **Capitão do Mato** era o encarregado, na sociedade escravocrata brasileira, de reprimir e aprisionar os escravos fujões, ocupava a última categoria do funcionalismo público. Também era responsável por resolver pequenos delitos cometidos no meio rural (REBOUÇAS, 2010).

Os nobres, donos das terras, formavam as oligarquias cafeeiras. Com a característica de ser governo de poucos, as oligarquias ocupavam todos os espaços de poder e, para defender seus interesses, o Estado criou a polícia política que continha dentre suas finalidades, a perseguição dos movimentos revoltosos contra o sistema, o controle dos negros livres que viviam pelas ruas, sem casa e trabalho e a proteção incondicional do patrimônio das famílias oligárquicas.

No período conhecido como Era Vargas (1937-1945) e durante a ditadura militar (1964-1984), o poder de polícia ganhou relevância política. As execuções sumárias e as práticas de tortura, como técnica de investigação e repressão de pessoas e grupos que ousassem discordar do regime político, eram na ordem do dia. As mesmas práticas eram utilizadas no controle social dos setores marginalizados da sociedade. Não se falava de controle das atividades policiais; a violência era tolerada institucionalmente.

Em todas as épocas, no Brasil, o poder de polícia esteve a serviço dos interesses das classes dominantes. Com pouco mais de 200 anos de existência institucional, a polícia conseguiu, em nome do aprimoramento, criar várias repartições internas, retirando o poder de um comando uniforme, situação que favorece ainda mais os desvios de conduta e as práticas delituosas pelos agentes policiais.

Pensar no controle das atividades policiais exige uma compreensão histórica e política das polícias, sob pena de cairmos na armadilha do mito de que a polícia está para proteger todos. Mesmo nos regimes democráticos, com governos ditos progressistas, a polícia agiu e age de modo a conter a população mais pobre e criminalizar movimentos e lideranças sociais. O tratamento dispensado aos criminosos comuns, na sua maioria fruto das desigualdades sociais, está pautado na arbitrariedade e no uso abusivo da força. Desde a colônia, as organizações oficiosas convivem harmoniosamente com o poder oficial de polícia.

O que muda com o regime democrático de direito é o marco constitucional que estabelece a segurança como direito e responsabilidade de todos (art. 144 da CF). A formalização da universalização do direito à segurança chama a sociedade civil a ocupar outro espaço na relação com a polícia.

## **2. A POLÍCIA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Anistia Internacional, organização global não governamental que atua na promoção e defesa dos direitos humanos, traz, no texto didático, que trata do uso da força pela polícia, uma ideia sobre o exercício da polícia no regime político democrático reconhecendo os marcos legais, suas fragilidades e atribuições. Vejamos:

De modo geral, as sociedades, através de seus governos, concedem à polícia atribuições e poderes especiais para que desenvolvam sem obstáculos os trabalhos que lhes são recomendados. A razão de ser da polícia reside em garantir a aplicação das leis e medidas de segurança para assegurar a estabilidade social e o desfrute pacífico dos direitos de cada pessoa, das famílias e de toda a sociedade. É reconhecido que o trabalho da polícia é delicado e difícil. Requer prerrogativas e faculdades que normalmente estão vedadas ao resto dos cidadãos. O uso da força, inclusive dos meios letais, é a manifestação mais relevante das funções especiais da polícia. Se usado de modo correto, o poder de polícia defende os valores supremos da sociedade. Por outro lado, seu abuso instaura um regime de arbitrariedade e violações de direitos humanos. A fragilidade deste equilíbrio faz com que seja imprescindível estabelecer quais são as situações em que a polícia pode recorrer ao uso da força, os procedimentos que deve seguir em caso de ter que recorrer a ela e

quais as atribuições no atendimento à população, independente de sua classe social, cor de pele e orientação sexual (AMNISTIA, 2005, p. 61).

A citação apresenta dois pontos importantes. O primeiro diz respeito à relevância do papel da polícia no estado democrático de direito: a polícia figura como uma das principais defensoras dos direitos humanos, uma vez que uma de suas principais atribuições é a de garantir um estado de segurança para que todas as pessoas possam viver com liberdade e assim gozar dos demais direitos. O segundo ponto diz respeito ao controle do uso da força por parte da polícia, sendo este controle um elemento vital para o Estado democrático.

Qualquer poder dentro de um regime democrático, por natureza, exige uma forma de controle. Nas relações despóticas, principalmente nos regimes totalitários, ditatoriais, o controle sempre foi utilizado para perseguir e aniquilar pessoas, ideias, organizações e utopias opostas ao sistema. Ao contrário, o controle, na perspectiva da democracia, tem a função de corresponsabilidade: o controle é propositivo. Assim, o ponto alto do controle está no marco legal do poder a ser controlado, pois ele permite conhecer a abrangência e os limites do controle a ser exercido. Um dos problemas a ser superado, desde a promulgação da Constituição de 1988, é a incompatibilidade entre as normas que não foram recepcionadas pela Constituição, mas que seguem em vigor, como é o caso de vários artigos da Lei de Segurança Nacional e da legislação militar.

### **3. O CONTROLE SOCIAL DAS ATIVIDADES POLICIAIS**

Como não há democracia sem participação, os constituintes quiseram assegurar a responsabilidade do Estado e da sociedade

ao tratar da segurança pública no art. 144 da Magna Carta: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O presente preceito constitucional estabelece uma nova relação entre a população e a segurança pública. A população, principalmente a da classe popular, que figurava apenas como sujeito a ser controlado, passa a um *status* de participação que lhe permite interagir na construção da política de segurança pública como direito humano, dentro da perspectiva da universalidade dos direitos.

Só recentemente, com a Constituição Federal de 1988, os espaços de participação da sociedade civil, nas discussões e deliberações das políticas públicas, foram instituídos como direito de todos. A sociedade civil passa a ser titular do direito de atuar direta e indiretamente no controle das atividades policiais. Esta participação pode ser exercida através dos conselhos de direitos, conferências e audiências públicas. Além destes espaços que se mostram apropriados para discutir a política de segurança pública, a sociedade civil também pode atuar no controle direto das atividades policiais através das Ouvidorias de Polícia.

Não obstante o marco constitucional que assegura o controle social das atividades policiais, há muitas dificuldades para exercê-lo. A polícia no Estado Democrático de Direito traz, em sua cultura e estruturas, resquícios dos corpos de segurança do período colonial, dos regimes ditatoriais além da ideologia dos poderes econômicos dominantes, como leciona Benedito Mariano (2000, p. 161):

A lógica do aparato repressivo do Estado autoritário era a lógica da defesa do status quo das elites conservadoras. O obscurantismo por que passou o Estado brasileiro, forjou um modelo de Polícia alicerçado em

dois pilares: o arbítrio e a violência. O descontrole da força policial se justificava porque ela era capaz de segregar os amplos setores indesejáveis da sociedade.

A cultura acima apresentada sempre esteve presente nas forças policiais. Estabelecer um diálogo entre os setores vulneráveis e a polícia é um desafio a ser superado. O problema está no conflito de interesses entre os grupos vulneráveis e os grupos que detêm o poder econômico. De um lado, os setores vulneráveis ou marginalizados clamam por uma política de segurança pública que promova os direitos humanos na sua universalidade e indivisibilidade; de outro lado, o setor que detém o poder econômico exige do Estado os serviços de suas instituições a favor de seus interesses. Da forma como o Estado e a escolha da política econômica de seus governos estão organizados, suas instituições acabam por beneficiar, flagrantemente, os setores que detêm o poder econômico. Neste caso, a instituição policial não foge à regra.

Além da incompatibilidade de interesses, há outros elementos que dificultam a atividade do controle social, por exemplo, a multiplicidade de departamentos e comandos policiais, na segurança pública, dificulta o conhecimento e a relação de aproximação da população com a polícia.

Um fator a ser destacado, quando se trata do controle social das atividades policiais, é o trato com a segurança privada. Segundo a Polícia Federal, a indústria da segurança privada, no Brasil, cresce a cada ano. Em 2005, havia, no país, 1,28 milhões de vigilantes, destes 38,3% foram contratados pelo setor público.<sup>2</sup> Os agentes da segurança privada estão no comércio e nos equipamentos públicos, mas pouco se sabe sobre os mecanismos

---

<sup>2</sup> [www.segurancacidade.org.br](http://www.segurancacidade.org.br) – FENAIVIST

de controle de suas atividades. O que se sabe é que muitas das empresas de segurança privada pertencem a policiais civis e militares e que parte significativa dos agentes contratados é de policiais que estão na ativa. Não vamos tratar o assunto, mas o registramos para reflexões futuras.

#### **4. O CONTROLE INTERNO DAS ATIVIDADES POLICIAIS**

No modelo brasileiro, o controle interno das atividades policiais é realizado pelas corregedorias de polícias. Estas ficaram no passado. A falta de autonomia torna as corregedorias corporativistas e acaba por disseminar descrédito na população que é vítima do abuso e dos crimes cometidos por policiais. A dependência dos corregedores aos comandos superiores compromete negativamente o trabalho das corregedorias que estão entre os últimos órgãos da polícia na destinação orçamentária. São frequentes os depoimentos afirmando que os policiais que atuam nas corregedorias de forma séria sofrem perseguição pelos colegas das respectivas instituições e costumam serem os últimos nas listas das promoções.

Quanto ao atendimento das vítimas nas corregedorias, o tratamento, na maioria das vezes, serve para desqualificar a vítima. Só depois de esgotar todas as possibilidades para desqualificá-la, se ela ainda não desistiu, é que se começa alguma investigação que, na maioria dos casos, não resulta na responsabilização do policial denunciado.

As denúncias que resultam na responsabilização dos policiais estão concentradas nas graduações baixas, pois os policiais de postos mais elevados parecem gozar da proteção incondicional das respectivas instituições.

Mesmo com todas as deficiências aqui apresentadas, há Estados que sequer têm corregedorias, outros estão apenas

começando o processo de criação. Parece haver pouca vontade política na criação e fortalecimento dos instrumentos de controle interno das atividades policiais. Não são poucos os indícios a demonstrarem que, atrás das práticas arbitrárias cometidas por policiais, há muitos interesses de ordem econômica e política a serem protegidos. O filme *Tropa de Elite 2* retrata bem esta realidade, infelizmente, disseminada por todo o território brasileiro.

## **5. CONTROLE EXTERNO DAS ATIVIDADES POLICIAIS**

*Ministério Público.* O controle externo das atividades policiais deve ser exercido obrigatoriamente pelo Ministério Público, pela Ouvidoria de Polícia e pode ser exercido pelas organizações sociais e pela população em geral.

O Ministério Público tem atribuição constitucional para desenvolver o controle das atividades policiais, conforme reza o art. 129, VII da CF/88. Mesmo gozando de autonomia e segurança institucional, a falta de quadros e o acúmulo de trabalho acabam tornando tímido o exercício desta atividade por parte do Ministério Público. A própria população conhece pouco essa atribuição. Contudo, o Ministério Público é um parceiro importante no controle da atividade policial e está a serviço da sociedade.

*Ouvidoria de Polícias.* As Ouvidorias de Polícia começaram a ser implantadas nos Estados brasileiros na década de 90. Elas surgiram como canais diretos para a população fazer suas denúncias e dar suas sugestões com relação às atividades policiais. A prática tem mostrado que as Ouvidorias que melhor desempenham suas atribuições são aquelas que gozam de autonomia administrativa, econômica e política, que têm mandato estipulado em lei e cujos ouvidores são indicados pela sociedade

civil organizada. Infelizmente, a maioria das ouvidorias não tem autonomia e contam com estruturas frágeis.

A atribuição de ouvir, encaminhar e monitorar as apurações das denúncias faz da Ouvidoria um instrumento poderoso para a população. Seus relatórios podem servir de informes para o sistema regional e global de direitos humanos. Estamos falando do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e das Comissões e Relatorias da ONU. Outra atribuição relevante da Ouvidoria está na possibilidade de promover seminários, formações e disseminar informações sobre os mecanismos de controle das atividades policiais. Neste sentido, a Ouvidoria pode e deve contribuir para o empoderamento da população, principalmente dos grupos mais vulneráveis, acerca do direito à segurança como direito humano e da importância do controle das atividades policiais.

*Sociedade Civil.* O protagonismo das organizações sociais e da população em geral é fundamental para a atuação do Ministério Público e das Ouvidorias, por serem eles os sujeitos que estão na relação direta com as atividades policiais. Mas, quando falamos no controle externo por estes sujeitos, os desafios são ainda maiores, dado o desconhecimento de como funcionam as polícias, suas estruturas, suas leis e regulamentos. Some-se a esta lista a multiplicidade de polícias e a falta de um comando único da segurança pública. Em um único dia, em um bairro de periferia, é possível observar a presença de policiais civis da delegacia local, policiais civis da delegacia de entorpecente, policiais civis da delegacia de homicídios, policiais lotados na Gerência Executiva de Medicina e Odontologia Legal – GEMOL, policiais militares do policiamento ostensivo, do policiamento de trânsito, do policiamento escolar, policiais do grupo especial, policiais da P2, vigias e vigilantes da segurança privada. Aqui, cabem algumas indagações: por que tanto problema com violência, uma vez que

o bairro conta com tantos agentes de segurança? Qual o custo destes agentes? Como se dá a articulação de suas atividades? Qual o impacto destes agentes na redução de violência?

Outro desafio para as organizações sociais e para a população no exercício do controle externo das atividades policiais está na superação do medo. Acusar um policial por suas práticas criminosas pode gerar represálias que vão desde a intimidação e a perseguição política até a execução sumária. A falta de programas de proteção às vítimas, testemunhas e defensores de direitos humanos corroboram para silenciar as denúncias, comprometendo o controle das atividades policiais.

## **6. METODOLOGIAS UTILIZADAS PELA SOCIEDADE CIVIL**

Para enfrentar as dificuldades do controle social das atividades policiais, a sociedade civil organizada vem criando estratégias para assegurar o controle e prevenir situações de represálias. Em seguida, apresentamos algumas delas:

- *Audiências públicas comunitárias.* A sociedade civil organizada convoca a audiência; organiza o espaço físico de forma que a população e as autoridades estejam no mesmo nível de importância; a população apresenta os pontos mais vulneráveis com relação à segurança na região; pede prestação de contas e ações concretas; apresenta sugestões; exige compromissos; ouve comentários e respostas das autoridades presentes; são acordados os meios e prazos para monitorar e cobrar a resolutividade por parte das autoridades competentes.
- *Denúncias coletivas.* A comunidade reúne as reclamações, que podem ou não ser da mesma natureza,

e as apresentam por intermédio das organizações de direitos humanos ou outras entidades sociais da região aos órgãos competentes. A denúncia coletiva e a audiência pública comunitária têm como objeto a não exposição das pessoas individualmente e o fortalecimento do coletivo. Mesmo sabendo da pouca probabilidade de responsabilização direta dos policiais envolvidos em práticas criminosas denunciadas, se busca alertar as autoridades para o problema. Trata-se de estratégias para diminuir a ocorrência de casos da mesma natureza, numa perspectiva preventiva de redução de danos e progressiva melhora na situação da segurança na comunidade.

- *Denúncias através dos conselhos e comissões de direitos humanos.* Através de lideranças sociais da comunidade, as demandas são apresentadas aos conselhos de direitos que, por sua vez, encaminham-nas às autoridades competentes. Esta estratégia é muito importante porque fortalece a rede social das organizações locais e a denúncia segue fortalecida pelos conselhos e comissões que têm relevância pública e política.
- *Denúncias individuais.* Nos casos individuais, quando de conhecimento das organizações de direitos humanos, as vítimas ou seus representantes são acompanhados por profissionais dessas organizações. O acompanhamento é fundamental para proporcionar às vítimas um mínimo de segurança e, principalmente, prevenir o processo de desqualificação que frequentemente ocorre por razão de preconceito social, racial, orientação sexual ou por ser parente de um apenado.

- *Articulação regional, nacional e internacional da sociedade civil.* As articulações são importantes para o processo de fortalecimento das entidades locais que promovem as denúncias. A articulação dá visibilidade às causas das denúncias e possibilita uma visão sistêmica do problema, obrigando o Estado a chamar para si a responsabilidade antes reduzida ao poder da polícia local.

## 7. CONCLUSÃO

Não há ingenuidade. Sabemos que o controle social das atividades policiais, no modelo vigente das polícias, não passa de uma atividade tímida de redução de danos. Os Estados e a União não têm uma política de segurança. As conferências sobre segurança pública produzem subsídios que podem contribuir para a elaboração de um modelo de política de segurança com mecanismos eficazes para o controle das atividades policiais. Contudo, a vontade política precisa ser mais forte que os *lobbies* dos grupos que lucram em cima da violência.

## REFERÊNCIAS

AMNISTÍA INTERNACIONAL (España). **Fuerzas de seguridad y derechos humanos.** Unidad Didáctica. Madrid: Cudipal Gestión Grafica, 2005.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos humanos coisa de polícia.** 3 ed. revista e ampliada. Passo Fundo-RS: Edições CAPEC, Gráfica Editora Berthier, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B.; TOSI, Giuseppe (orgs). **Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança**. Brasília: SEDH-PR, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 45 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CERREZO, Miguel Casto et al. **História do Brasil**: das origens ao século XXI. Enciclopédia do Estudante. São Paulo: Jornal Estado de São Paulo, Moderna, 2006.

JUSTIÇA GLOBAL (Rio de Janeiro). **Relatório Rio**: violência policial e insegurança pública. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2004.

LYRA, Rubens Pinto (org). **Participação e segurança pública no Brasil**: teoria e prática. João Pessoa: Editora UFPB, 2009.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**. São Paulo: Editora Fund. Perseu Abram, 2004.

\_\_\_\_\_. **1ª Conferência internacional sobre controle externo da polícia Brasil-Canadá**. Osasco, SP: JM Edições, 2000.

\_\_\_\_\_. TONETO, Bernadete. **Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo**: da luta contra a violência policial à atuação na comissão interamericana de direitos humanos na OEA e na primeira experiência de *ombudsman* da polícia no Brasil. São Paulo: Centro Santo Dias, 2000.

NEVES, Paulo Sérgio da Costa; RIQUE, Célia D. G; FREITAS, Fábio F.B. (org.). **Polícia e democracia**: desafios à educação em direitos humanos. Recife: Bagaço, 2002.

REBOUÇAS, Fernando. Capitão do mato. In: **História brasileira**. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/brasil-colonia/capitao-do-mato/>>. Acesso em: 10 out. 2010.

## 6.

# SOCIEDADE CIVIL E SEGURANÇA PÚBLICA<sup>1</sup>

*Ivandro da Costa Sales*

## 1. INTRODUÇÃO

O que a sociedade civil<sup>2</sup> tem a ver com segurança pública? Não se está, com essa conversa, caindo na armadilha da privatização da segurança? No campo da segurança, não bastaria que as diversas instâncias governamentais tentassem diminuir a impunidade e colocassem em prática um eficaz esquema de repressão? Não seria suficiente que os órgãos institucionais de segurança pública cuidassem dos desastres, das violências domésticas, da prostituição infanto-juvenil, da pedofilia, dos assaltos, dos assassinatos, dos roubos, dos acidentes, do tráfico e consumo de drogas?

Pode, entretanto, um jovem, rico ou pobre, se sentir seguro na nossa sociedade capitalista, tão complexa e globalizada, produtora de desemprego estrutural em tantos ramos e países?

Que segurança pode ter uma pessoa humana, reduzida à mercadoria, força de trabalho, peça de uma engrenagem de produção de bens e serviços, engrenagem comandada por quem

---

1 Texto escrito no Sítio Mãe Liquinha, município de Taperoá – PB, por solicitação do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, em abril de 2011.

2 Sociedade civil: pessoas, grupos e organizações que não fazem parte do setor governamental nem de organizações econômicas. São, portanto pessoas, grupos e organizações que, voluntariamente, agem e se organizam para representar e gerir os múltiplos e diferentes interesses e direitos da sociedade.

pensa, equivocadamente, que está pagando o trabalho de seus empregados por um preço justo?

Alguém pode se sentir seguro, sem trabalho, sem boa moradia, sem serviços de saúde, educação, saneamento, lazer, transporte, segurança, ou sem uma remuneração que possa comprar tais serviços?

O que se pode esperar de quem não se sente desejado por seus genitores e que, por isso mesmo, sabe que não é bem-vindo, amado e cuidado? Que atitudes ou medidas podem prevenir as consequências da rejeição por parte de quem se espera carinho, cuidado e afeto?

Pode alguém sentir firmeza, vendo seu destino entregue a políticos e chefes, representantes de interesses de grupos minoritários da sociedade?

O que teria a sociedade civil a ver com tudo isso?

## **2. A FUNÇÃO ESTATAL DA SOCIEDADE CIVIL**

Que fique claro nas reflexões que se seguem que Estado não é algo abstrato, algo fora e acima da sociedade. Estado é uma função social e quem estiver fazendo a gestão de interesses e direitos na sociedade, está exercendo uma função estatal, está sendo Estado.

Quando não existia esse tão grande número de partidos políticos, sindicatos, cooperativas, associações, grêmios, organizações de gênero, de etnia, de gerações, de orientação sexual e religiosa e tantas outras formas de organização da sociedade civil, tentando gerir seus interesses e direitos, a gestão dos interesses e direitos de todos os grupos era feita quase exclusivamente pelo governo. Então, até aquele momento, só o governo poderia ser considerado como Estado. Tudo, felizmente, mudou. A gestão dos interesses e direitos agora é compartilhada

pelo governo e pela sociedade civil, organizada ou não. O Estado agora tem dois braços, um governamental e um civil.

A grande questão é que o Governo, que durante muito tempo monopolizou a gestão da sociedade, está tendo muita dificuldade em reconhecer a função estatal da sociedade civil e em, com ela, compartilhar a gestão das políticas públicas. Os representantes governamentais pensam que só eles são responsáveis pelo “Bem Comum”, cabendo à sociedade civil fazer sugestões e, talvez, por muita concessão do governo, fazer o que estão chamando, de modo difuso, controle social.

Por sua vez, a sociedade civil iludida por uma teoria que afirma, há muito tempo, caber só ao governo cuidar do “Bem Comum”, ainda não tomou consciência de sua função estatal e, por isso, ainda entrega os seus destinos e os destinos da sociedade a salvadores da pátria, eleitos de quatro em quatro anos, em eleições cuja sociedade foi chamada e obrigada a votar sem, muitas vezes, nem saber em quem está votando. E por não se considerar responsável pela vida da sociedade, ela, a sociedade civil, ainda não se preparou para gerir as políticas públicas.

Essa teoria de que só o governo é responsável pelo “Bem Comum” esconde o processo social fundamental: a parceria, a aliança e o enfrentamento de tantos interesses e privilégios na sociedade: uns, dos grupos dominantes, já afirmados e lutando por se perpetuar e outros, dos grupos subalternizados, lutando a duras penas para conseguir algumas vitórias. Trata-se de uma teoria que embaça o jogo de interesses com o intuito de fazer pensar que todos na sociedade têm os mesmos objetivos e lutam pelo “Bem Comum”. Essa concepção esconde, sobretudo, a ideia de que, na nossa sociedade, os grupos economicamente mais fortes têm muito mais meios para pressionar o governo, mesmo quando os representantes governamentais dizem ter a intenção de prestar um serviço aos grupos mais injustiçados da sociedade. Esses

grupos mais poderosos, em geral exercem grande influência na gestão da sociedade ou até governam o governo, enquanto o povo, iludido por tanta prática de dominação e tanta pregação de que cabe só ao governo se preocupar com os problemas da sociedade, ainda entrega seus destinos ao governo. E ao se deixar governar pelo governo, se dá mal.

Urge, então, que a sociedade civil deixe de se sentir mendiga e agradecida diante de representantes governamentais, ou quando muito, fiscal da atuação governamental, e assuma sua função estatal de co-gestora de políticas públicas.

### **3. A OPÇÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE CIVIL**

As pessoas, grupos, categorias sociais desgastam energias na produção de bens e serviços da sociedade e se desgastam ainda mais quando não conseguem um trabalho para produzir bens e serviços. A necessidade de repor essas energias desgastadas no trabalho ou no desemprego gera alguns direitos fundamentais:

- Direito a ver aproveitadas e aprimoradas suas capacidades físicas, intelectuais, afetivas estéticas, místicas.
- Direito a ver repostas suas energias pelos serviços de segurança, habitação, lazer, transportes, educação, saneamento básico etc.
- Direito a ter seu modo de sentir, pensar, querer, agir e se expressar, tomado em consideração e apurado.
- Direito a ter poder de definir tudo o que tenha a ver com sua vida e a vida da sociedade.
- Direito ao afeto, cuidados, beleza.

Todos são direitos cuja efetivação teria efeito na Segurança Pública. Valeria, entretanto, tentar uma resposta para a seguinte pergunta: a realização de quais desses direitos repercutiria melhor e mais imediatamente sobre a Segurança Pública, mesmo entendida como atuação no campo delitos, acidentes, abusos, desastres, violência urbana e doméstica, ou algo do gênero?

Considera-se aqui, no entanto, não ser possível a realização mais coletiva desses direitos numa sociedade em que o grande objetivo é o lucro e a concentração de riquezas adquiridos através da exploração e dominação do trabalhador e de todos os outros elementos da natureza. Para conseguir segurança ou outro qualquer direito, é preciso, então, lutar por um modo de produzir bens e serviços e, também, por um modo de administrar a sociedade bem diferente do nosso modo capitalista de organização da sociedade.

Como esse outro modo de organizar a produção e gestão da sociedade não cai do céu de um dia para outro e deveria, numa perspectiva democrática, ser construído pelo governo e pela sociedade civil, cabe, neste momento, tratar da contribuição da sociedade civil para a *Política de Segurança Pública*, bem como para realização de outros direitos econômicos, sociais, políticos, culturais, afetivos.

#### **4. SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Os políticos, os autores, e todo o mundo já conhece, há muito tempo, os limites e defeitos do nosso modelo político de administrar a sociedade. São os limites e defeitos do modelo de Democracia Parlamentar Representativa. Todos conhecem os defeitos de um regime que se baseia, sobretudo, em eleições gerais, de tantos em tantos anos. Nesse tipo de regime, vota-se e pronto. Todos sabem da enorme dificuldade de se cassar

quem não honra o voto dos eleitores e o mandato. Todos sabem o poder do dinheiro na compra de eleitores e políticos. De ninguém é desconhecido o poder de pressão que têm os ruralistas, banqueiros, religiosos e outros grupos fortes sobre o executivo, legislativo e judiciário.

Qual a saída para essa situação? Derrubar tudo? Se omitir de votar? Não se interessar por nada que venha desse modelo? Repetir as experiências soviéticas, chinesas, albanesas, cubanas?

Quem sabe se o bom caminho a trilhar não seria a vivência possível, em todos os momentos, de tudo o que é negado no nosso sistema econômico, político, social e cultural, ou seja, a vivência da cooperação, da solidariedade, da gentileza, da tolerância no modo de atuar, da intransigência de princípios, da participação, entendida como exercício do poder em tudo o que diga respeito aos direitos individuais e coletivos?

A Constituição brasileira, acolhendo os resultados das muitas discussões no país sobre os limites do modelo de gestão da sociedade, define, para o Brasil, o modelo de gestão democrática, baseada, sobretudo nos conselhos de gestão, compostos por representantes do governo e representantes da sociedade civil organizada.

Um modelo alternativo à atual Democracia Parlamentar Representativa seria o seguinte: as Conferências e Plenárias “deliberativas”, compostas por representantes governamentais e civis, definiriam as políticas e prioridades. Os conselhos, também compostos por representantes governamentais e civis, encaminhariam as decisões das Conferências e Plenárias para os órgãos governamentais e civis de execução das políticas e fiscalizariam sua atuação.

Mas não é assim que acontece. Conseguiu-se um modo de brincar de conferências e plenárias “deliberativas”, não se dando importância às suas recomendações e decisões. Os conselhos, por sua parte, ficaram amarrados, sobretudo ao poder executivo

e num emaranhado de leis. De poder estatal ficaram reduzidos a um apêndice do poder executivo e suas decisões só valem se forem reconhecidas e sancionadas pelos governadores, prefeitos e secretários. Os conselhos seriam gestores, no entanto, só governadores, prefeitos e secretários são chamados e considerados gestores. Não tem algo confuso aí?

O que poderia fazer a sociedade civil? Naturalmente deve se organizar para poder ter alguma força. Deve, entretanto, tomar consciência de que organização não é uma fôrma, são formas coletivas de discutir e tomar decisões.

Se as formas tradicionais (sindicatos, conselhos etc.) não mais se adaptam à situação atual, que formas criar e utilizar? Seguramente, há muitas formas que ainda não vemos porque só tínhamos olhos para essas fôrmas tradicionais.

Cuide, entretanto, a sociedade civil de sua capacitação em gerir políticas públicas e cuide, com urgência, de resgatar ou construir a representatividade de seus dirigentes ou de sua ligação com as bases. Sem capacitação e sem representatividade, os representantes da sociedade civil nunca se afirmarão diante do enorme poder dos representantes governamentais nos órgãos de gestão democrática, tão numerosos atualmente no Brasil.

É bem verdade que o sistema capitalista em que vivemos trata o trabalhador coletivo da sociedade como indivíduo com quem se faz um contrato individual de trabalho, modo de tratar reforçado por todos os sistemas legalmente responsáveis pela reposição das energias desgastadas pelos trabalhadores (sistemas de Saúde, Seguridade, Assistência, Segurança etc.). Ninguém precisa recorrer a vizinhos ou amigos. Cada direito seria garantido por uma instituição específica. Se funcionasse!

É bom, entretanto, lembrar que todos que foram ou serão reduzidos à força de trabalho, assalariado e capital variável, continuam sendo pessoas e trabalhadores com sonhos, interesses

e direitos bem mais abrangentes do que o simples direito conseguido pela luta de sua classe para continuar a existir como força de trabalho.

Um toque, uma pedagogia participativa e prazerosa, uma forma interessante de discutir problemas e suas soluções, a luta por um direito a que, no momento, se esteja sensível, quem sabe, pode despertar sonhos e direitos adormecidos ou tidos como difíceis ou impossíveis. Isso seria uma pedagogia de acertar no que interessa em vez de ficar falando mal do povo, chamando-o de apático.

A *internet* não parece um bom instrumento de comunicação, de discussão, de organização? Não vimos o seu poder nas eleições dos Estados Unidos, nas mobilizações do Egito, nas propagandas eleitorais do PSDB e do PT nas últimas eleições? E tantas compras coletivas, tantos negócios, tanta gente vendo editais, tanto controle de contas públicas? São milhões de pessoas, no mundo inteiro, se comunicando e se organizando em tempo real!

E o celular, nas mãos de tantos jovens e de tantas outras pessoas, conversando o tempo todo, mandando “torpedos”, fotografando e filmando tanta coisa!

Não valeria também prestar atenção à função estatal das televisões brasileiras quando denunciam algumas situações e cobram medidas do governo, até marcando data para verificação do cumprimento de promessas? O que dizer da função educativa dos meios de comunicação ao tentar apurar ou imbecilizar a cultura ou o modo de sentir, pensar, querer, agir, se expressar de pessoas, grupos e classes sociais?

## **5. SÍNTESE FINAL PROVISÓRIA**

Convém aprofundar uma concepção de Estado mais adequada à complexidade do mundo atual. É urgente exercitar e

aprofundar a função estatal da sociedade civil como co-gestora de políticas públicas.

Seria de toda a conveniência que os representantes governamentais se sentissem como servidores, e não patrões ou chefes dos diferentes grupos de interesses da sociedade.

Para adquirir forças, a sociedade civil deve descobrir formas existentes e eficazes e criar novas formas de discutir e influenciar os gestores governamentais e civis.

Cuide a sociedade civil de sua capacitação em gestão de políticas públicas e em resgatar, ou mesmo criar, a sintonia entre dirigentes e suas bases, sob pena de continuar simples figurante na gestão da política de segurança ou de qualquer outra política pública.



## 7.

# EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA

*Maria de Nazaré Tavares Zenaide*

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança pública insere não só a proteção individual à integridade física e moral, como à proteção coletiva e ao desenvolvimento social. São efeitos das manifestações da insegurança humana não só o aumento da criminalidade social e institucional, mas também a violência estrutural que reproduz a pobreza e a dominação econômica e política dos povos.

Um fragmento da fala da Comissão de Segurança Humana do Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – da qual participaram Sadako Ogasa e Amartya Sen, explicita o sentimento mundial em relação à insegurança internacional: “um mundo livre de necessidades e livre de medo”.

Esta insegurança internacional se reflete, segundo o PNUD,

[...] nas ameaças à segurança física e ambiental dos povos (epidemias, acesso a atendimento médico, pobreza, suprimento de água, crises de desenvolvimento e econômicas, acesso a armas de fogo, violência física e desastres ecológicos), acaba propondo uma visão holística e difusa do que deveria ser uma política nacional ou internacional de segurança ou insegurança (SORJ, 2005, p.3).

No Brasil, algumas manifestações concretas revelam o estado de insegurança humana e social, em plena vigência do Estado Democrático de Direito: genocídios contra povos indígenas e sem terra, chacinas urbanas, violência institucional em treinamentos das forças de segurança, chacinas em presídios, tortura, desastres, abuso de poder, lavagem de dinheiro e corrupção, tráfico de drogas, comércio de armas e à lavagem de dinheiro, refugiados, tráfico de pessoas, dentre outras.

No contexto democrático, o respeito aos direitos humanos efetiva-se nas garantias das liberdades fundamentais e no acesso aos direitos sociais, econômicos e culturais. Encorajar a observância e a realização dos direitos humanos é uma das responsabilidades sociais do poder público em todas as suas esferas e da sociedade civil. O presente artigo propõe-se a discutir o tema da educação em direitos humanos no contexto da segurança pública, de modo a contribuir com a implementação da educação em direitos humanos.

Na América Latina, tratar do tema da segurança numa perspectiva humana significa reconhecer questões da agenda global e local, envolvendo causas como as desigualdades sociais, a corrupção, o autoritarismo e as políticas sociais ineficientes.

## **2. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NOS ESTABELECIMENTOS DE SEGURANÇA**

Bernardo Sorj (2005) afirma que a doutrina Bush de “guerra contra o terror”, instituída após 11 de setembro, teve impacto considerável sobre os sistemas de segurança da América Latina. A mercantilização da segurança e das armas tem reduzido o seu potencial cidadão e ampliado o seu potencial ofensivo. Ao longo da década de 1990 para cá, se observa, com a expansão do modelo neoliberal, a expansão do mercado de segurança privada

em detrimento da redução da presença do Estado na proteção dos direitos sociais.

Assim, como as cinco grandes ameaças da Europa, assinaladas pelo relatório *Uma doutrina de segurança humana para a Europa*, são: “terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, conflitos regionais, Estados falidos e crime organizado” (2005, p. 8), podemos estendê-los para a América Latina e o Brasil. Outros fenômenos acrescentaríamos, tais como: a militarização da segurança, o autoritarismo e a tradição golpista, a impunidade dos crimes e a corrupção.

Tal perspectiva tem levado a sociedade a interpretar a segurança social como sinônimo de armamento, de uso da força, de aprisionamento dos pobres em defesa dos interesses particulares do mercado e dos proprietários do capital. Com isso, têm aumentado as violações aos direitos fundamentais do cidadão que fica, cada vez mais, inseguro e sem mecanismos eficientes de acessar o Estado diante dos abusos e das violações dos seus direitos.

No Brasil, ainda estamos distantes de associarmos segurança social com proteção social e com respeito aos direitos humanos. Ao longo dos anos 1990, testemunhamos massacres contra coletivos, a exemplo, de Carajás, Carandiru, Corumbiara, Yanomamis e outros, assim como chacinas, a exemplo da candelária, Vigário Geral e outras recentes.

Uma coletividade insegura gera medo, perdas de vida e dores morais profundas que se prolongam por muitos anos na mente e no imaginário social, produzindo efeitos simbólicos e atitudinais. A escravidão, até hoje no século XXI, reflete modos de agir que impactam negativamente na vida das populações afro-brasileiras, quilombolas, indígenas e do campo. A violência estrutural causada pela concentração de terras no Brasil continua expulsando coletivos, se apropriando de terras

tradicionais, assassinando as lideranças sociais e criminalizando os movimentos de resistências. Por outro lado, no contexto urbano, a violência estrutural também continua sequestrando e enclausurando pobres negros.

A violência institucional também tem atingido militantes de direitos humanos, a exemplo do que ocorreu em 28 de agosto de 2012, em João Pessoa, na Paraíba, quando membros do Conselho Estadual de Direitos Humanos, dentre os quais, professoras universitárias, defensoras públicas, advogadas, ouvidora de polícia e agentes pastorais, foram constrangidos, recebendo ordem de prisão ilegal por parte de agentes penitenciário e policiais militares no PB1, quando os mesmos estavam fazendo inspeção na unidade prisional, competência legalmente prevista na Lei nº 5.551/1992, após denúncias de violações de direitos.

### **3. DIREITO À SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS**

O direito à segurança social definido nos artigos 22º e 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) corresponde à insegurança internacional frente ao nazismo. Afirma os artigos:

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país. [...] Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar [...] e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

O direito à vida não se dissocia do direito ao desenvolvimento social, pois como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, no artigo 8º:

1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. 2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.

Quando a vida de muitos se encontra em risco social, quando práticas como abusos de poder e de tortura andam assombrando as noites dos bairros populares e dos jovens negros, se forma uma espécie de apartação social. Parte da sociedade encontra-se invisível, excluída dos direitos e do pertencimento social. Para Leite (2010, p. 15),

[...] a justiça não é aquela grande dama branca de olhos vendados para não ver quem está brigando, mas apenas repetir as leis. Ela é a ideia de que todos devem ter direito à segurança, ao conforto e a uma aparência boa, conquistada pelo trabalho.

O respeito à vida, à intimidade, à incolumidade física e moral do indivíduo, assim como o acesso à justiça e a um tribunal

independente, ao sigilo da comunicação, à proteção do domicílio, ao socorro diante de desastres, dentre outros, são elementos constitutivos do direito à segurança na Constituição Federativa Brasileira de 1988.

Sem acesso à educação em direitos humanos enquanto direito fundamental de toda pessoa, para que se possa assegurar o direito de ser informada, conhecer e saber, exigir e defender seus direitos, não alteraremos o quadro atual de naturalização e banalização da vida, bem como da preocupação com a vulnerabilização e do risco social a que estão expostos todos os povos do mundo.

Alguns instrumentos internacionais foram necessários como mecanismos de proteção, frente às graves violações no campo da segurança. Os mecanismos de proteção dos direitos humanos no plano internacional, em meados dos séculos XX e XXI, têm pautado alguns instrumentos relevantes na área da segurança pública, conforme demonstra o quadro 01 a seguir:

**Quadro 01: Marcos Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos**

Séculos	INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
Século XX	<p>1945 – Carta das Nações Unidas</p> <p>1948 – Carta da Organização dos Estados Americanos</p> <p>1948 – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem</p> <p>1948 – Declaração Universal dos Direitos Humanos</p> <p>1948 – Convenção Internacional sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio</p> <p>1949 – Convenção de Genebra I, II, III, IV</p> <p>1951 – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados</p> <p>1965 – Declaração sobre o fomento à juventude dos ideais de paz, respeito mútuo e compreensão dos povos</p> <p>1966 – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos</p> <p>1966 – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais</p> <p>1969 – Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica - 1969)</p> <p>1969 - Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento</p> <p>1974 – Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacional e a Educação relativa aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais</p> <p>1984 – Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis ou Degradantes</p> <p>1984 – Declaração sobre o direito dos Povos à Paz</p> <p>1985 – Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura</p> <p>1986 – Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento</p> <p>1989 – Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais</p> <p>1989 – Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte</p> <p>1990 – Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias</p> <p>1992 – Declaração sobre os Direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas</p> <p>1993 – Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher</p> <p>1993 – Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena - Declaração e o Programa de Ação aprovado na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993</p> <p>1994 – Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará</p> <p>1994 – Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores</p> <p>1994 – Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas</p> <p>1994 – Declaração sobre o Ensino dos Direitos Humanos – Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia – Conselho da Europa</p> <p>1995 – Declaração de Princípios sobre a Tolerância e o Plano de Ação de Seguimento do Ano das Nações Unidas</p> <p>1999 – Declaração de Mérida- A Educação e os Valores Éticos para a Democracia</p> <p>1999 – Convenção 182 da OIT sobre a Proibição e a Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil</p> <p>1999 – Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência</p> <p>2000 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflito Armado</p> <p>2000 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre Direitos da Criança Referente à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil</p> <p>2000 – Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Crianças, a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil</p>

<b>Século XXI</b>	2001 – Declaração Mundial da Diversidade Cultural 2001 – Declaração do México sobre Educação em Direitos Humanos 2001 – Conferência Mundial e Plano de Ação contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, a realizada em Durban, África do Sul 2001 a 2010 - Década Internacional para uma Cultura da Paz e da Não Violência para as Crianças do Mundo 2002 – Recomendação (2002) 12 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros do Conselho da Europa sobre Educação para a Cidadania Democrática 2001 – Declaração do México sobre Educação em Direitos Humanos 2004 – Recomendação REC (2004) 4 do Comitê de Ministros dirigida aos Estados membros relativa à Convenção Europeia dos Direitos Humanos no Ensino Universitário e a Formação Profissional. 2010 – Pacto Interamericano de Educação em Direitos Humanos Declaração de Medellín: Juventude e Valores Democráticos (Aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 3 de junho de 2008) 2011 – Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos <i>Asamblea General, resolución 16/1, de 23 de marzo de 2011.</i>
-------------------	---

Fontes: ZENAIDE (2010).

São temas que abrangem, desde o genocídio, o tráfico, a exploração sexual, a violência contra a mulher, até a educação em direitos humanos.

Na sociedade democrática, várias têm sido as funções socioinstitucionais da polícia que se entrelaçam entre a manutenção da ordem e o combate à criminalidade. Para Cerqueira (1996), são: “Prevenção e repressão ao crime; Atividades puramente administrativas; Serviço de informações; Manutenção da ordem; Primeiros socorros; Proteção das garantias individuais”. Para a Lei Nº. 5.172/ 1996, referente ao Código Tributário Nacional, o poder de polícia é definido como “atividade da administração pública que limitando ou disciplinando o direito, interesse ou liberdade, insere: a regulação da prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina de produção e de mercado; ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público; à tranquilidade pública; e ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.”

Noutra linha de enfoque, destacamos o *Manual de Treinamento de Policiais* das Nações Unidas que define as funções da polícia, como: “Garantir que o Estado cumpra suas obrigações perante as leis internacionais de proteger e promover os direitos humanos das pessoas sob sua jurisdição; Prestar contas ao governo e ao público; Submeter suas ações ao controle judicial e legal”; a Constituição Federal do Brasil no seu artigo 144º, como “direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”; e as Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública (BRASIL, 1997, p. 2) que ressalta:

O bem estar da sociedade; A defesa do Estado Democrático de Direito; A compatibilização das necessidades de segurança com as prioridades nos campos político, social, econômico e militar; a partir de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais.

Proteger e promover os direitos humanos das pessoas e coletivos é um dos eixos da segurança cidadã. A Anistia Internacional propôs como Princípios básicos de direitos humanos para funcionários responsáveis pela aplicação da lei: *o direito a proteção igual perante a lei, sem serem vítimas de qualquer tipo de discriminação, especialmente violência ou ameaças; compaixão e respeito no tratamento das vítimas de crimes; uso estritamente necessário da força, a não ser em casos estritamente necessários para proteger vidas humanas; prisões com os procedimentos legalmente previstos; garantia aos detidos de acesso imediato às famílias, aos representantes legais ou assistência médica; prevenção da tortura ou maus tratos, em quaisquer circunstâncias, resistência a toda forma de opressão e violência institucional, comunicando*

*toda e qualquer infração destes princípios básicos ao supervisor hierárquico e ao ministério público.*

#### **4. EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA SOCIAL**

A educação em direitos humanos na América Latina e no Brasil surge nos 70 e 80, como modalidades não formais, pelo menos inicialmente, com o objetivo de prevenir a violência e construir uma cultura de respeito aos direitos humanos (RODINO, 2009).

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, de dezembro de 1994, promulgou, por meio da Resolução 49/184, a Década da Educação em Direitos Humanos, equivalendo ao período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2004, como forma de sensibilizar e mobilizar os Estados a “promover, estimular e orientar essas atividades educacionais”, dando centralidade ao ensino formal. A Década afirma a educação em direitos humanos como parte do direito à educação e, ao mesmo tempo, um direito humano fundamental de toda pessoa em se informar, saber e conhecer seus direitos e os modos de defendê-los e protegê-los. Coube ao Gabinete do Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU, em 1997, estabelecer “Diretrizes para planos nacionais de ação para educação em direitos humanos”, convocando os Estados a desenvolverem políticas educativas voltadas para a inserção dos direitos humanos no ensino.

O Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH), criado em 2004, como mais um marco internacional na construção de uma Política de Educação em Direitos Humanos como instrumento estratégico focado na inserção dos direitos humanos nas políticas de segurança e justiça, como parte do conjunto de medidas com o objetivo de construir uma cultura de

promoção e de defesa dos direitos humanos em consonância com os princípios democráticos.

A educação em direitos humanos, segundo o PMEDH (NU, 2010, p.1), tem como objetivos:

(a) promover a interdependência, a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, inclusive dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como o direito ao desenvolvimento; (b) fomentar o respeito e a valorização das diferenças, bem como a oposição à discriminação por motivos de raça, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra índole, bem como origem nacional, étnica ou social, condição física ou mental, ou por outros motivos; (c) encorajar a análise de problemas crônicos e incipientes em matéria de direitos humanos, em particular a pobreza, os conflitos violentos e a discriminação, para encontrar soluções compatíveis com as normas relativas aos direitos humanos; (d) atribuir às comunidades e às pessoas os meios necessários para determinar suas necessidades em matéria de direitos humanos e assegurar sua satisfação; (e) inspirar-se nos princípios de direitos humanos consagrados nos diferentes contextos culturais e levar em conta os acontecimentos históricos e sociais de cada país; (f) fomentar os conhecimentos sobre instrumentos e mecanismos para a proteção dos direitos humanos e a capacidade de aplicá-los nos âmbitos mundial, local, nacional e regional; (g) utilizar métodos pedagógicos participativos que incluam conhecimentos, análises críticas e técnicas para promover os direitos humanos; (h) fomentar ambientes de aprendizado e ensino sem temores nem carências, que estimulem a participação, o gozo dos direitos humanos e o desenvolvimento pleno da personalidade/individualidade humana; (i) ter relevância na vida cotidiana das pessoas, engajando-as

no diálogo sobre maneiras e formas de transformar os direitos humanos, de expressão abstrata das normas, na realidade das condições sociais, econômicas, culturais e políticas.

O PMEDH instituiu, como segunda etapa, referente ao período 2010-2014, priorizando a educação em direitos humanos no ensino superior na formação em direitos humanos de forças de segurança, agentes policiais e militares. O Plano de Ação, em sua segunda fase, se propõe a atingir os seguintes objetivos específicos:

(a) promover a inclusão da educação em direitos humanos no ensino superior e nos programas de formação de servidores públicos, forças de segurança, agentes policiais e militares; (b) apoiar o desenvolvimento, a adoção e a implementação de estratégias nacionais sustentáveis e relevantes; (c) orientar acerca dos principais componentes da educação em direitos humanos no ensino superior e em programas de formação de servidores públicos, forças de segurança, agentes policiais e militares; (d) facilitar o apoio às instituições de ensino superior e aos Estados-membros, por meio de organizações internacionais, regionais, nacionais e locais; (e) apoiar a troca de informações e a cooperação entre instituições locais, nacionais, regionais e internacionais, governamentais e não governamentais.

A educação em direitos humanos para a formação dos profissionais de segurança social não se restringe à inserção dos direitos humanos como conteúdos nas academias de polícia militar, polícia civil, polícia rodoviário federal, polícia federal, guardas municipais e bombeiros, assim como no exército. Segundo Tomasevski (2003), a educação, nos instrumentos internacionais, envolve o direito à educação, assim como o direito ao ensino sobre os direitos humanos.

No Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2006), foram previstas prioridades nas ações de formação e atualização, de inserção de conteúdos de direitos humanos em toda a formação dos profissionais, assim como em cursos de especialização para atualização dos profissionais, como: desenvolver e estimular o papel educativo dos órgãos de controle – ouvidoria, corregedoria; promover e apoiar as instituições voltadas para formação dos profissionais do sistema de justiça, fomentando estudos e pesquisas, e programas de formação; estruturar um banco de educandos e educadores em direitos humanos; incluir o tema da violência e dos direitos dos recortes de diversidades; promover e apoiar a criação de núcleos de direitos humanos nos centros e academias; elaborar e implementar o Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil; incentivar a estruturação e funcionamento das academias penitenciárias; fomentar a capacitação para guardas municipais em segurança preventiva; promover a educação em direitos humanos para os profissionais que atuam com refugiados e asilados; estimular a elaboração de material educativo para área da Segurança e Justiça; promover a formação em mediação de conflitos e gerenciamento de crises.

## **5. SOCIEDADE CIVIL E GOVERNOS DEMOCRÁTICOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA SEGURANÇA CIDADÃ**

Não existe segurança humana individual se o Estado não dispuser de estruturas políticas e administrativas capazes de assegurá-la para todos e todas. A Carta Interamericana Democrática afirma:

Artigo 6 - A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição ne-

cessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.

Com a emergência dos atores sociais, ao longo da década de 70-90 no Brasil, o papel da sociedade civil foi relevante para gerar modelos democráticos de governabilidade, assim como de ações em segurança pública numa perspectiva democrática.

Se a “participação não é apenas um método de eleger ou indicar quem deterá o poder, mas de definir-se como esse poder será exercido”, como afirma Moreira Neto (1992, p. 37), é preciso problematizar a participação social no direito à segurança. No tema da segurança social, não se pode reduzir, como atuação, a ideia de a sociedade civil denunciar as práticas do Estado, é necessário procurar contribuir com agendas realistas na democratização das instituições públicas e do setor de segurança, por meio do diálogo e de parcerias, assim como dos órgãos de controle social.

O Colegiado Público é um instituto de participação administrativa, previsto na Constituição Federativa do Brasil, aberto a pessoas físicas ou jurídicas da sociedade civil e agentes públicos, através de órgãos paritários ou não, que desempenham funções de aconselhamento ou decisão, de consulta ou deliberativos. São exemplos de conselhos nessa área: Conselho Nacional e Estadual de Segurança Pública, Conselho Nacional de Defesa da Pessoa Humana e Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, Ouvidorias de Polícia, Comitê Nacional e Estadual de combate à Tortura.

A sociedade civil, por sua vez, participa da assistência a vítimas de violência, da apresentação de denúncias, da participação de fóruns, comitês e conselhos de segurança, direitos humanos e contra a tortura, da elaboração de estudos e

relatórios, da apresentação de denúncias ao setor público e das instâncias internacionais, da proposição de políticas públicas e da colaboração de planos e ações de prevenção à violência e educação em direitos humanos.

Muito se tem mobilizado a sociedade civil para a participação em seminários, cursos de extensão sobre polícia comunitária, segurança pública, mediação de conflitos, conferências e fóruns temáticos. Na Paraíba, destacamos o papel relevante do Centro da Mulher 8 de Março, da Dignitatis, do Centro de Direitos Humanos Dom Oscar Homero, do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos e do Centro de Referência em Direitos Humanos da UFPB, da Pastoral Carcerária e do Conselho Estadual de Direitos Humanos.

No plano nacional, vários têm sido os caminhos trilhados a partir da Constituição Federal de 1988, voltados para uma política de segurança pública, intercalando direitos humanos, conforme apresenta o quadro 2:

**Quadro 02:  
Planos e Programas na área da Segurança Pública e Direitos Humanos no Brasil**

<b>Proteção e Defesa de Direitos</b>	<b>Conselhos, Conferências, Planos e Programas</b>
<p>Lei No. 9.140/1995 – Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação política</p> <p>Lei No. 9299/1996 que transfere da Justiça Militar para a Justiça Comum os crimes dolosos praticados por policiais</p> <p>Lei No. 9.296/1996 que regulamenta a escuta telefônica</p> <p>Lei No. 9.303/1996 que dispõe sobre meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas</p> <p>Lei No. 9.455/1997 que tipifica o crime de tortura com penas severas</p> <p>Lei No. 9.437/1997 torna crime o porte de arma e cria o Sistema Nacional de Armas – SINARM.</p> <p>Lei No. 9.415/1996 que estabelece a presença obrigatória do Ministério Público em todas as fases processuais que envolvem litígios pela posse da terra rural e urbana</p> <p>Lei No. 9.503/1997 – Novo Código de Trânsito</p> <p>Lei No. 9.613/1998 sobre lavagem de dinheiro</p> <p>Lei Complementar No. 88/1999 – estabelece o rito sumário nos processos de desapropriação para fins de reforma agrária</p> <p>Lei Complementar No. 93/1998 cria o Banco da Terra</p> <p>Estatuto do Desarmamento Lei No. 10.826/2003</p> <p>Lei 6.793/2006 que estabelece Progressão penal</p>	<p>Fundo de Prevenção e Combate às Drogas de Abuso – 1986, transformado, em 1994, em Fundo Nacional de Drogas</p> <p>Fundo Penitenciário Nacional</p> <p>Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal</p> <p>Bolsa Família</p> <p>Disque-Denúncia</p> <p>Policciamento Comunitário</p> <p>Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – 1995</p> <p>Comissão Nacional de Segurança Pública dos Portos, Terminais e Vias Navegáveis – 1995</p> <p>Programa Nacional das Informações Criminais – 1995</p> <p>Secretaria de Planejamento das Ações Nacionais de Segurança 1995, depois, em 1997, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública</p> <p>Conselho Federal de Entorpecente – 1995, alterado em 2001 por Conselho Nacional Antidrogas</p> <p>Secretaria de Polícia Federal – 1998, transformada em Departamento de Polícia Federal</p> <p>GT – A Reforma da Segurança Pública. Brasília, 1998</p> <p>Programa de Proteção a Testemunhas, Vítimas e Familiares Vítimas de Crime - 1997</p> <p>Conselho Nacional de Controle de Atividades Financeiras – 1998</p> <p>Serviço de Proteção ao Depoente Especial - 1999</p> <p>Conselho Nacional de Segurança Pública</p> <p>Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça</p> <p>Plano Nacional de Segurança – 2000</p> <p>Projeto Segurança Pública para o Brasil</p> <p>Conselho Nacional de Combate à Pirataria – 2001, substituído, em 2004, pelo Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual</p> <p>Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – 2000</p> <p>Secretaria Nacional Antidrogas – 2001</p> <p>Fundo Nacional de Segurança Pública – 2002</p> <p>Comitê Nacional para a Prevenção e Controle da Tortura no Brasil – 2006</p> <p>Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro – 2003</p> <p>Ouvidorias de Polícias</p> <p>Matriz Curricular Nacional</p> <p>Regime Disciplinar Diferenciado – 2001 (em tramitação no STF)</p> <p>Programa Pintando a Liberdade</p> <p>Cursos de Direitos Humanos – Jornadas e ESCOPOL</p> <p>Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal</p> <p>Campanha Nacional de Desarmamento – 2004.</p>

Fonte: IPEA (2009).

Cabe ao Estado, portanto, medidas no plano legal, na gestão e nas políticas sociais, envolvendo desde a criação de mecanismos de controle e

monitoramento, até medidas estruturantes para a formação, como a estruturação de matrizes nacionais para formação de policiais, agentes penitenciários e guardas municipais, até programas de enfrentamento às várias formas de violências e crimes.

## **6. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA PÚBLICA**

A educação em direitos humanos, segundo a Declaração Internacional sobre o Ensino de Direitos Humanos (2012, p.3), envolve:

- a) La educación sobre los derechos humanos, que incluye facilitar el conocimiento y la comprensión de las normas y principios de derechos humanos, los valores que los sostienen y los mecanismos que los protegen;*
- b) La educación por medio de los derechos humanos, que incluye aprender y enseñar respetando los derechos de los educadores y los educandos;*
- c) La educación para los derechos humanos, que incluye facultar a las personas para que disfruten de sus derechos y los ejerzan, y respeten y defiendan los de los demás.*

Nesse sentido, a educação em direitos humanos na segurança pública só pode constituir um mecanismo preventivo e formador de uma cultura democrática, se o Estado, através do governo e instituições, concretizar o princípio constitucional do respeito integral aos direitos humanos. No PNDH 3, as metas referentes à educação em direitos humanos para a área de segurança, envolvem:

- a) Oferecer, continuamente e permanentemente, cursos em Direitos Humanos para os profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal.

- b) Oferecer permanentemente cursos de especialização aos gestores, policiais e demais profissionais do sistema de segurança pública.
- c) Publicar materiais didático-pedagógicos sobre segurança pública e Direitos Humanos.
- d) Incentivar a inserção da temática dos Direitos Humanos nos programas das escolas de formação inicial e continuada dos membros das Forças Armadas.
- e) Criar escola nacional de polícia para educação continuada dos profissionais do sistema de segurança pública, com enfoque prático.
- f) Apoiar a capacitação de policiais em direitos das crianças, em aspectos básicos do desenvolvimento infantil e em maneiras de lidar com grupos em situação de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas de exploração sexual e em conflito com a lei.

São muitos os desafios postos para as Instituições de Ensino Superior, assim como para as academias da área de justiça e de segurança. Nesse processo, inserem-se não só as estruturas do sistema de segurança e justiça, como a sociedade civil e as IES.

## **REFERÊNCIAS**

**ANISTIA INTERNACIONAL. 10 princípios básicos de direitos humanos para funcionários responsáveis pela aplicação da lei.** Londres, 1998.

**ASSIS, Jorge César de. Lições de Direito para a Atividade Policial Militar.** Curitiba: Juruá. 1995.

**BRASIL. Documento de medidas mínimas de reforma da segurança pública.** Relatório do Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública. Brasília: Presidência da

República, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1997 (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Programa mundial de educação em direitos humanos** – segunda etapa. Brasília: SEDH-PR, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Direitos Humanos 2**. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social/Ministério da Justiça, 2002.

\_\_\_\_\_. **Programa nacional de direitos humanos 3**. Brasília: SEDH-PR, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Reforma da Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 1998 (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Segurança Pública**, Brasília: Ministério da Justiça, 2000.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos**: documentos internacionais. Brasília: SEDH-PR, 2006.

\_\_\_\_\_. **CDDPH. Conselho de defesa dos direitos da pessoa humana**. Brasília: SEDH-PR, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Reforma da Segurança Pública** - Relatório do Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 1998 (mimeo).

CERQUEIRA, Carlos Nazaré. Políticas de Segurança Pública para um Estado de Direito Democrático chamado Brasil. In: **Discursos Sediciosos**: crime, direito e sociedade. Rio de Janeiro: Instituto de Criminologia, 1996.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré; DORNELLES, João Ricardo W. **A polícia e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS DO MATO GROSSO e MPF. **Todos têm direito a ter direitos**. Cartilha sobre os direitos do cidadão. Cuiabá: PFC D/MPF e CDDPH-MT, 2009.

FONTOURA, Natália Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Iman Patrícia Silveira Ishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009, Vol 3.

LEITE, Maria Cecília Álvares. **Uma juíza bruxa na corte de justiça**. São Paulo: Cortez, 2010.

MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel. **Polícia desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: CORAG, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

ONU. Carta das Nações Unidas. <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>. Acessado em 15.12.2012.

\_\_\_\_\_. Declaração sobre o direito ao desenvolvimento – 1986. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/desenvolv.htm>>. Acessado em: 02.05.2013.

\_\_\_\_\_. Declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em matéria de direitos humanos. 2012. (mimeo).

PINHEIRO, Paulo Sérgio *et alii*. **São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998

RODINO, Ana Maria. **Educación, derechos humanos e inclusión social**. La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social. Costa Rica: Universidad Estatal de Educación a Distancia, 2009.

SIQUEIRA, Valmir A. **Constituição Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Esplanada 1997.

SORJ, Bernardo. Segurança, segurança humana e América Latina. **Sur. Rev. internacional de direitos humanos**. 2005, vol.2, n.3, pp. 40-59. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452005000200004>>. Acessado em: 02.05.2013.

TOMASEVSKI, Katarina. Contenido y vigencia del derecho a la educación. In: Revista **IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. San José, C. R.: IIDH, - Nº1, Enero/junio 1985. p. 15-38. Disponível em: <[www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?)>. Acessado em 23/05/2012.

USP. **Estudos avançados**. São Paulo: USP- Instituto de Estudos Avançados, Vol 1 No. 1, 1987.



## 8.

# **POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA DEMOCRATIZAR A SEGURANÇA PÚBLICA**

*Severino da Costa Simão*

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar o desafio da implementação da filosofia de polícia comunitária na política de segurança pública, pós Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, tendo como referência principal a Primeira Conferência Nacional de Segurança Pública/2009, na qual, pela primeira vez tivemos uma discussão tripartite nesta arena política, visando construir um modelo participativo e democrático.

## **1. SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA COMUNITÁRIA NO BRASIL**

O debate sobre a criminalidade e a violência no Brasil tem assumido posição de destaque na agenda política, em razão do anseio da sociedade por uma segurança pública de melhor qualidade. Nesse sentido, há questionamentos sobre as instituições policiais e, como o Estado está aparelhado para atender o direito à segurança pública.

Segundo Luiz Eduardo Soares (2006, p.111), as polícias e as prisões ficaram à margem do processo de democratização, em razão de “um casamento paradoxal entre esquerda e direita, abençoado pelos *lobbies* corporativos das polícias”. Assim, os

conservadores conseguiram persuadir a Assembleia Nacional Constituinte de 1988<sup>1</sup>, a manterem a estrutura de segurança pública, segundo o modelo autoritário que marcou o período ditatorial brasileiro, no qual as polícias atuam como instrumento de segurança do Estado.

Com o crescimento dos indicadores de criminalidade violenta, segundo argumenta Claudio Beato (2008, p. 169), a precariedade da política e dos órgãos da segurança pública tornou-se visível, além de ser desvelada a inadequação destes à nova ordem democrática, inspirada no respeito e proteção dos direitos humanos.

Destarte, “a segurança pública passou a ser considerado o problema fundamental e principal do Estado de Direito no Brasil” (SOUZA, 2009, p.11), ou seja, constata-se a necessidade de uma compreensão mais abrangente e realista da função da polícia, através do reconhecimento da discricionariedade e das dimensões não criminais do trabalho policial. Ressalte-se, ainda, a imagem social negativa da sociedade em relação à polícia, fortalecida pelo distanciamento marcante existente entre ambas, que contribui para leituras preconceituosas dos dois lados.

Os pontos mencionados acima, dentre outros, impulsionaram a necessidade de um novo modo de fazer segurança pública: numa perspectiva democrática. Nesse contexto, emergem as experiências inovadoras denominadas de polícia comunitária; mas, inicialmente, cabe a pergunta: o que vem a ser polícia comunitária?

---

1 **A Assembleia Nacional Constituinte de 1988**, também referida como **Assembleia Nacional Constituinte de 1987** ou como **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**, foi instalada no Congresso Nacional, em Brasília, a 1º de fevereiro de 1987, com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil, após 21 anos sob-regime militar. Os trabalhos da Constituinte foram encerrados em 02 de setembro de 1988, após a votação e aprovação do texto final da atual Constituição brasileira.

Polícia Comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona **uma nova parceria entre a população e a polícia**, baseada na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, como crimes, drogas, medos, desordens físicas, morais e até mesmo a decadência dos bairros, com **objetivos de melhorar a qualidade geral de vida** na área. (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 4, grifos nossos).

Nesse sentido, o estreitamento das relações entre instituições policiais e comunidade como um todo, num determinado espaço geográfico, se coloca como uma forma eficaz de enfrentamento do sentimento generalizado de medo, de insegurança e de descrédito em relação ao Estado no tocante à segurança pessoal e coletiva.

Esse modo de responder ao problema da violência e da criminalidade de forma preventiva e com a participação da sociedade tem recebido denominações diferenciadas, tais como: polícia comunitária, policiamento comunitário, polícia interativa, polícia cidadã, polícia amiga, polícia solidária, entre outros, não havendo consenso quanto à melhor nomenclatura. No entanto, há o reconhecimento de todos que adotaram essas experiências quanto à sua efetividade na prevenção da violência; prova disso é que seu uso tem sido muito corrente nos dias de hoje.

Podemos definir polícia comunitária como um processo pelo qual a comunidade e a polícia compartilham informações e valores de maneiras mais intensas, objetivando promover ambientes mais seguros e o bem-estar da coletividade.

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, foi a primeira a inserir um capítulo específico sobre Segurança Pública, no qual se encontra o artigo 144, com a seguinte redação:

A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(CF/2008, p.100, grifo nosso)

Nessa perspectiva, ao incorporar a Segurança Pública na Carta Magna, o legislador instituiu um *status* de direito fundamental. Assim, o Estado é o principal garantidor, mas a responsabilidade recai sobre todos; conseqüentemente, em observância aos conceitos e aos princípios da filosofia de polícia comunitária, o cidadão passa a ser parceiro da organização policial, se envolvendo na identificação de problemas, apontando prioridades e indicando soluções, com relação à segurança pública numa perspectiva cidadã.

O Governo Federal, a partir de 1996, implementou o Programa Nacional de Direitos Humanos que estabeleceu diretrizes para a melhoria da qualidade de vida no país. No programa, foram incluídas metas para melhorar o desempenho e o relacionamento das polícias brasileiras com a sociedade em geral, principalmente otimizando programas de polícia comunitária nos Estados. Assim, no Brasil, principalmente a partir da década de 90, as polícias estaduais necessitam estruturar-se com base na Constituição Cidadã de 1988.

Nos anos de 2001 e 2002, o Instituto Cidadania<sup>2</sup> desenvolveu o *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, que foi

---

2 Instituto responsável pelo projeto de governo do então candidato Luiz Inácio da Silva (LULA), a presidência do Brasil, no ano de 2002. [www.institutocidadania.org.br](http://www.institutocidadania.org.br).

inicialmente colocado para apreciação e discussão pública, o qual acabou sendo adotado oficialmente, no ano 2003, como Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). O Plano instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), incluindo como uma de suas principais metas a implementação de uma filosofia de Polícia Comunitária, nas ações das instituições responsáveis pela segurança pública. Deste modo, o Plano introduziu uma quebra de paradigmas ao propor a conversão ou transformação de cada policial em um agente dotado de autonomia e responsabilidade.

O PNSP (2003) no item 3.2, consubstancia o seguinte: para a implementação do Sistema Único de Segurança Pública, uma das mudanças necessárias nas Polícias Militares seria a qualificação do policiamento preventivo e ostensivo, que implica sua estrita subordinação aos princípios democráticos da cidadania, devendo ser alcançada de forma gradativa por meio da implantação de algumas medidas, dentre elas o policiamento comunitário.

Esta nova filosofia no emprego das instituições policiais propõe: identificar os problemas, diagnosticar suas causas imediatas e definir estratégias de intervenção preventiva, que devem ser acompanhadas criticamente por avaliações sistemáticas, conduzidas em conjunto com os supervisores e os representantes da comunidade local. A identificação e hierarquização dos problemas, cuja finalidade é a composição de uma pauta que servirá ao planejamento das ações policiais, não são trabalhos solitários, factíveis por um profissional isolado; pelo contrário, dependem da participação dos moradores da área, de suas opiniões e de suas observações detalhadas e cotidianas.

No ano 2007, orientado pela filosofia de polícia comunitária, o Governo Federal instituiu através da lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que objetiva fazer o enlace das Políticas de Segurança Pública com as Políticas Sociais. A

finalidade principal do programa consiste no atendimento ao núcleo familiar e à juventude, instituindo um “território de cidadania e coesão social”. O PRONASCI marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país, conforme *site* do Ministério da Justiça (BRASIL, 2007), “O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e de segurança pública”.

A execução do PRONASCI ocorre por meio de mobilizações policiais, comunitárias e órgãos públicos, a partir da articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes entidades de segurança – polícia civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública, Gabinete de Gestão Integrada nos Estados e Municípios. Para garantir a realização das ações no país, são celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios entre União, Estados, Municípios, Organizações Não Governamentais e Organismos Internacionais.

Ressalta-se que, embora instituído em 2007, o PRONASCI não contempla todo o território brasileiro e foi implantado em apenas 116 (cento e dezesseis) municípios, dentre os 5.564 municípios brasileiros. Em relação aos Estados do Brasil, o referido programa foi implantado em 22 (vinte e dois) e no Distrito Federal<sup>3</sup>, até o mês de maio do ano de 2013, conforme *site* do (<http://portal.mj.gov.br>) do Ministério da Justiça.

Até o ano de 2009, no Brasil, não havia ocorrido uma discussão sobre a política de segurança pública envolvendo os segmentos sociais com a esfera política, sob a coordenação do

---

3 Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Nesse sentido, falta contemplar os seguintes Estados: Paraíba, Roraima, Amapá e Santa Catarina.

governo federal. Nesse ano, o Ministério da Justiça realizou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) para possibilitar a sociedade civil, os profissionais e os gestores da segurança pudessem dialogar, pela primeira vez, sobre a política nacional de segurança pública.

Segundo Simão (2011, p.15), a etapa nacional da 1ª CONSEG ocorreu no Distrito Federal – Brasília, de 27 a 30 de agosto de 2009, a qual contou com a participação de aproximadamente 3.000 (três mil) representantes, dos três segmentos: sociedade civil, profissionais da segurança pública e gestores públicos, os quais debateram e apresentaram o resultado de acordo com o que determinava o Regimento da Conferência, os dez princípios e as quarenta diretrizes, tendo por finalidade orientar a política de segurança pública brasileira.

Do resultado da 1ª CONSEG, destaco um princípio e quatro diretrizes que norteiam a perspectiva de polícia comunitária:

#### **PRINCÍPIO**

1. Ser uma política de Estado que proporcione a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional das instituições envolvidas, nos três níveis de governo, com descentralização e integração sistêmica do processo de gestão democrática, transparência na publicidade dos dados e consolidação do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, com percentual mínimo definido em lei e assegurando as reformas necessárias ao modelo vigente.

#### **DIRETRIZES:**

1. Criar, implantar, estruturar, reestruturar em todos os municípios, **conselhos municipais de segurança, conselhos comunitários de segurança pública**, com

poderes consultivo e deliberativo, propositivo e avaliador das Políticas Públicas de Segurança, com representação paritária e proporcional, com dotação orçamentária própria, a fim de garantir a sustentabilidade e condições necessárias para seu efetivo funcionamento e a continuidade de CONSEG como fórum maior de deliberações. Estruturar os GGIs – Gabinetes de Gestão Integrada – (Estadual e Municipal) como forma de **integrar a sociedade e o poder executivo**, com a composição paritária e proporcional. (grifos nossos)

2. Desenvolver e estimular uma cultura da prevenção nas políticas públicas de segurança, através da implementação e **institucionalização de programas de policiamento comunitário**, com foco em três aspectos: um, dentro das instituições de segurança, com estudos, pesquisas, planejamento, sistemas de fiscalização e policiamento preventivo, transparência nas ações policiais, bem como a própria reeducação e formação das forças policiais; reduzindo a postura militarizada; dois, com programas educativos de prevenção dentro das escolas, famílias, movimentos sociais e culturais e a comunidade como um todo; três, apoiados no desenvolvimento de redes sociais e intersetoriais para a criação de uma **ampla rede de prevenção e segurança**. (grifos nossos)

3. Criar, reformular e estruturar, o funcionamento dos Conselhos de Segurança Pública nos três níveis governamentais, assim como **os Conselhos Comunitários**, sendo espaços deliberativos da Política de Segurança Pública, de forma paritária e proporcional (Sociedade Civil, Gestores e Trabalhadores) integrando-os aos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI). (grifo nosso)

4. Instituir programas de prevenção primária da violência, com foco nas áreas de trânsito, saúde, edu-

cação, cultura, lazer, esporte, assistência social e urbanismo para a intersetorialidade das políticas de segurança pública e incentivando **a adoção da filosofia de policiamento comunitário**. (grifo nosso)

A 1ª Conferência Nacional de Segurança (1ª CONSEG) foi um marco histórico na política nacional, apresentando-se como um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública e, conseqüentemente, da filosofia de Polícia Comunitária, tendo em vista, importantes deliberações na esfera pública que foram tomadas, de forma compartilhada, entre a sociedade civil, poder público e trabalhadores da área.

Alguns Estados e municípios brasileiros, pautados na filosofia de Polícia Comunitária, a partir da sociedade civil organizada, iniciaram experiências de participação social na política de segurança pública, através dos Conselhos Comunitários de Segurança. Estes são entidades de direito privado, de utilidade pública, independentes e sem fins lucrativos, que visam mobilizar e congregar a comunidade para a discussão de problemas locais, sendo, portanto, a mobilização comunitária e a participação da sociedade consideradas instrumentos primordiais de democratização da segurança pública, diferentemente dos Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Pública que são constituídos pelo poder público.

Observa-se que a 1ª CONSEG coloca em evidência a participação da sociedade, através dos Conselhos Comunitários de Segurança. As experiências estaduais, porém, apresentam normalmente dois modelos distintos: o primeiro, aplicado em alguns Estados brasileiros a exemplo do Ceará, foi adotado, a partir de um programa de governo, criando através de Decreto Estadual no âmbito da Secretaria Estadual de Segurança Pública,

a Coordenação dos Conselhos Comunitários de Segurança; o segundo, em alguns Estados, a exemplo da Paraíba, surgiram a partir da mobilização comunitária, utilizando-se o direito de associação, previsto na Constituição Federal (1988), sem a intervenção ou autorização poder público Estadual.

Em conformidade com o segundo modelo apresentado, verifica-se como exemplo a experiência da cidade de Campina Grande, no Estado da Paraíba, que surgiu através dos movimentos sociais e da organização da sociedade civil. Assim, a partir da sociedade organizada, foram implementados quatro conselhos comunitários denominados de Conselho de Segurança da Zona Leste, Oeste, Norte e Sul. Estes, desde a implementação, tem procurado, ainda de forma incipiente discutir, analisar e acompanhar a solução de problemas comunitários de segurança pública.

Ressalta-se que, durante a etapa nacional da 1ª CONSEG, os participantes foram surpreendidos na plenária final com o decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009, assinado pelo governo Federal, instituindo o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)<sup>4</sup>, sem a participação dos representantes da conferência.

O CONASP reforça o compromisso assumido na 1ª CONSEG, consolidando o objetivo deste, como espaço de formulação de políticas públicas de segurança com a participação social e com a garantia de controle da sociedade nas decisões governamentais. No entanto, os Estados e Municípios precisam adotar o mesmo modelo do CONASP, na estruturação dos Conselhos Estaduais e Municipais, para que ocorra uma participação mais efetiva da sociedade, em âmbito estadual e municipal. Esses conselhos devem integrar representantes da

---

4 A instalação ocorreu em 4 de outubro de 2010.

sociedade civil, trabalhadores e gestores da segurança pública com a devida proporcionalidade.

Observa-se, ainda, que as políticas de segurança pública não alcançarão resultados plausíveis se não houver uma integração de todos os níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal – e a participação imprescindível de toda a comunidade. Visto que, a questão é muito complexa e necessita de um compartilhamento de experiências e colaboração de todos com objetivos focados na problemática social. Além do mais, essas políticas não podem ser apenas voltadas aos planos de operações policiais repressivas, como cercar morros, vasculhar e ir embora, mas devem contar com ações governamentais concretas no âmbito da saúde, educação, desenvolvimento, emprego e renda, de cunho preventivo, conforme evidência o PRONASCI.

Nesse sentido, apontam-se algumas questões que precisam de equacionamento na política de segurança pública pautada na filosofia de polícia comunitária, ou seja, com a participação efetiva da sociedade civil:

1. Desenvolver a autoestima das comunidades, promovendo a inclusão social, identificando e resolvendo problemas comuns, através da participação cidadã.
2. Ficar atentos para que a implementação da filosofia de Polícia Comunitária não favoreça alguns privilegiados locais; assim como não seja utilizada como instrumento político-partidário, nesse processo de aproximação da comunidade.
3. Promover uma maior articulação entre as diferentes forças de segurança – Polícia Civil, Militar e Rodoviária

Federal, Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal, Secretaria de Segurança Pública – e a sociedade em geral, para a proposição de ações integradas de combate à violência e à criminalidade.

4. Assegurar a participação social, através dos conselhos municipais e estaduais de segurança, através de fóruns de segurança e conferências municipais de segurança, buscando a articulação com o Conselho Nacional de Segurança Pública.
5. Implementar, dentro da estrutura do município e do Estado, os observatórios de segurança pública, articulados com os governos estaduais e federal, garantindo aos municípios acesso às informações de interesse público. No que diz respeito à gestão de políticas e programas sociais e urbanísticos preventivos da violência, o desafio consiste em garantir o acesso e a qualidade de dados e informações, que permitam um diagnóstico local qualificado da violência e da criminalidade e o consequente desenho e monitoramento de políticas mais eficientes, destinadas à diminuição dos fatores de risco que favorecem a ocorrência delitiva e à reprodução das violências.
6. Efetivar conselhos estaduais e municipais de segurança de acordo com o modelo do CONASP, que garante a representação de trabalhadores da segurança pública e sociedade civil.
7. Definir um percentual mínimo da arrecadação do Estado e dos municípios para a segurança pública, assim como já é realizado para a educação e a saúde.

8. Regular a política de segurança comunitária e funcionamento dos conselhos comunitários de segurança nos Estados e Municípios.
9. Implementar os gabinetes de gestão integrada municipais e estaduais.
10. Incentivar a comunidade local para constituir os Conselhos Comunitários de Segurança.
11. Criação do Plano Estadual e municipal de segurança pública com a participação da sociedade civil, trabalhadores e gestores da segurança, entre outros.

Verificam-se ainda algumas dificuldades na persecução da política de segurança pública a partir da filosofia de segurança comunitária:

1. Falta de prédios públicos estaduais e municipais para o funcionamento das Bases comunitárias de segurança.
2. Falta de uma política de integração dos órgãos que compõem o sistema de segurança.
3. Pouca integração das entidades públicas e privadas atuantes nas referidas áreas.
4. Falta de discernimento e comprometimento de alguns profissionais de segurança pública.
5. Falta de autonomia dos Comandantes das Bases Comunitárias com relação ao efetivo, pois os policiais que atuam nessas bases recebem determinações constantes para trabalharem em outras localidades, a exemplo de eventos privados, em estádios de futebol, shows em trios elétricos, vaquejadas, entre outros eventos; fato que poderia ser controlado através de uma lei específica que discipli-

- nasse o emprego das forças públicas em eventos privados.
6. Manutenção da estrutura física, no tocante à limpeza e à recuperação de desgaste natural por falta de recursos destinados às referidas bases (em razão da falta de dotação para este fim).
  7. Falta de incentivo à comunidade local para manter-se mobilizada.
  8. Falta de recursos para projetos localizados visando o envolvimento da comunidade local para melhoria da segurança e conseqüente redução da criminalidade.

## **2. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, verifica-se que nos diversos projetos, estudos, análises, programas, pretensões, reuniões, pautas e intenções existentes na esfera política, faltam as condições de engajamento popular para que todas estas boas intenções comecem a promover efeitos práticos, cujas mudanças estão aguardando a vontade política de governantes. Contudo, essa vontade política só irá se efetivar com a participação mais efetiva dos movimentos sociais, os quais se inserem nas teias de relações, não apenas como estrutura de governo, mas nas várias perspectivas no tocante aos procedimentos democráticos, com vista à participação política com cidadania.

Nessa perspectiva, atualmente no Brasil, os Conselhos de Segurança Comunitários, em certa medida, demonstram atitudes proativas, através de uma perspectiva crítica que pretende alcançar como resultado final uma cidadania dialogal e inclusiva, objetivo que não se deve abrir mão e nem deixar de reconhecer sua importância, na busca por melhorias das condições de vida. A participação social é importante e imprescindível para o

fortalecimento do Estado Democrático de Direito, na efetivação de uma política de Estado, visando manter a comunidade mobilizada, buscando garantir na agenda política da segurança pública, ajustes e modificações para a efetiva consolidação da filosofia de Polícia Comunitária.

## **REFERÊNCIAS**

BEATO, Claudio. **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

\_\_\_\_. **Lei 11.530/2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm)>. Acesso em 15 de abril 2011.

\_\_\_\_. **1ª Conferência nacional de segurança pública**. Texto-base. Brasília: Ministério da Justiça. 2009.

INSTITUTO de Cidadania. **Plano nacional de segurança pública**. Brasília: Instituto de Cidadania, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SIMÃO. Severino da Costa. **Participação e Governança: o caso da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública/2009**. 2011.166 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal de Campina Grande-PB.

SOARES, Luiz Eduardo. **Novas políticas de segurança pública**: alguns exemplos recentes. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrinatexto.asp?id=4096>>. Acesso em 07 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Segurança tem saída.** Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUSA, Clovis Henrique Leite. **A Segurança pública nas conferências brasileiras.** Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Políticas de segurança pública no Estado de São Paulo:** situações e perspectivas a partir do observatório de segurança pública da UNESP. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento Comunitário: como começar.** Rio de Janeiro: PMRJ, 1994.

## 9.

# DESEJO E INTOLERÂNCIA: POLÍTICAS SEXUAIS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

*Silvana de Souza Nascimento*

### 1. PRELÚDIO

Em um curso de formação em diversidade sexual e direitos humanos para profissionais de segurança pública, principalmente policiais militares, em 2012, Maya Houston<sup>1</sup>, agente de direitos humanos em um Centro de Referência LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), no Brasil, revela fragmentos de sua história pessoal: sofreu ameaças de morte, agressões e abusos, simplesmente pelo fato de ser uma pessoa travesti. Seu depoimento, sem elevar um minuto sequer sua delicada voz, causa um profundo embaraço na plateia que escuta atentamente sua fala. Uma de suas narrativas refere-se à violência policial. Ouvem-se burburinhos, movimentos nas cadeiras, expressões de dúvida e susto. Além de seu desabafo como vítima de múltiplas violências, ela evidencia a forte ligação que servidores públicos, em sua cidade, mantêm com suas religiosidades cristãs, mesmo em seus ambientes de trabalho. De um lado, ela aponta para a evidente constatação

---

<sup>1</sup> Maya Houston é um nome fictício, para preservar a segurança e a privacidade da pessoa citada.

da laicidade do Estado; de outro, há um incômodo pelo fato de uma travesti falar abertamente da intocada religiosidade que parece ser pública ou, ao menos, aos olhos de seus adeptos, deveria ser parte do Estado<sup>2</sup>.

A possibilidade de se pensar, falar e ouvir sobre diversidade sexual e modelos que escapam à heterossexualidade normativa já parece, para alguns espectadores do curso, uma violência. E ainda, mesmo que Maya Houston tenha sido a vítima, e deveria ser protegida pelo Estado, sua declaração solapa moralidades familiares e religiosas tornando-se, de certo modo, “ré”, autora de uma violência pelo simples fato de existir.

Em todo o país, tem crescido a visibilidade de militantes travestis e transexuais, principalmente pelos debates em torno do processo transexualizador<sup>3</sup> e de políticas de combate à transfobia, lesbofobia e homofobia<sup>4</sup>. Contudo, os números de homicídios de pessoas LGBTs têm crescido. Segundo Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, em 2011,

---

2 Pude participar deste curso e presenciar este depoimento. Prefiri aqui não identificar o local para preservar a segurança das protagonistas desta história

3 A transexualidade é um processo dinâmico no qual uma pessoa não se adequa aos padrões corporais e culturais do seu sexo biológico e vive e deseja viver de acordo as características corporais e culturais do sexo oposto. Geralmente, no Brasil, diferencia-se travesti de transexual, sendo que esta segunda seria aquela pessoa que realiza a cirurgia de mudança de sexo. Contudo, estas categorias não são fixas e têm se transformado, ao longo do tempo, e em diferentes localidades, de acordo com novas demandas de movimentos sociais e de práticas sexuais não convencionais que escapam às classificações identitárias pré-determinadas. Em nosso país, pela Portaria Nº 1.707, de 18 DE AGOSTO DE 2008, do Ministério da Saúde instituiu o processo transexualizador no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) a ser empreendido em serviços de referência públicos.

4 A transfobia, a lesbofobia e a homofobia são discriminações que podem resultar em diferentes formas e graus de violência e preconceito contra transexuais e travestis, lésbicas e homossexuais, respectivamente.

[...] foram denunciadas 6.809 violações de direitos humanos contra LGBTs, envolvendo 1.713 vítimas e 2.275 suspeitos. Tais números trazem algumas revelações importantes: a primeira diz respeito ao padrão de sobreposição de violências cometidas contra essa população. Os dados revelam uma média de 3,97 violações sofridas por cada uma das vítimas, o que parece indicar como a homofobia se faz presente no desejo de destruição (física, moral ou psicológica) não apenas da pessoa específica das vítimas, mas também do que elas representam - ou seja, da existência de pessoas LGBT em geral. Assim, são bastante recorrentes, por exemplo, os casos em que não apenas o indivíduo sofre violência física, com socos e pontapés, mas também violência psicológica, por meio de humilhações e injúrias. Outro aspecto trazido pelas estatísticas é o maior número de suspeitos em relação ao de vítimas. A diferença é de 32,8%, o que sugere o caráter de violências cometidas por mais de um agressor ao mesmo tempo: grupos de pessoas que se reúnem para espancar homossexuais são um exemplo comum deste tipo de crime. (Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, 2011, p.15).

O relatório aponta, também, para o problema da subnotificação dos crimes cometidos contra LGBTs e evidencia que, no ano de 2011, pelo menos quatro pessoas por dia foram vítimas de violência homofóbica.

Neste breve ensaio, procuramos refletir sobre a produção desta violência no Brasil e apresentar alguns projetos de políticas públicas na área da segurança pública e de direitos humanos que envolvem LGBTs. Com base no olhar das ciências sociais, pensamos que, para compreender a problemática da homofobia e da segurança pública, é necessário ir além dos

marcos legais e analisar políticas sexuais de forma ampla, que contemplem visões de mundo e contextos socioculturais distintos.

## **2. CALEIDOSCÓPIO DO DESEJO**

Quando olhamos um caleidoscópio de perto, identificamos diferentes fragmentos móveis de pequenas peças coloridas que, ao se refletirem sobre um jogo de espelhos, criam um número infinito de combinações de imagens de cores, com formatos variados. Podemos pensar na diversidade sexual como um caleidoscópio do desejo através do qual, com a presença das mesmas peças, ou seja, das pessoas, podem-se construir relações, afetos, sexos, gêneros diferentes. Podem ser observadas práticas e visões de mundo que envolvem uma miríade de construções identitárias e de relações sociais, afetivas, sexuais, materiais e simbólicas, entre pessoas do mesmo sexo ou do sexo oposto, sem pensar em categorias prescritas.

Assim, podemos não apenas falar em lésbicas, bissexuais, gays, transexuais e travestis, mas de pessoas e práticas que saem do modelo da heterossexualidade compulsória (BUTLER, 2003) e propõem alternativas para o desejo, a sexualidade e o gênero. Inspirando-nos na antropóloga americana Gayle Rubin (1992), podemos afirmar que a heterossexualidade é uma opção considerada majoritária dentre muitas outras que se encontram nas bordas. De forma ilustrativa, podemos mostrar que o modelo heterossexual encontra-se no topo da “pirâmide”:

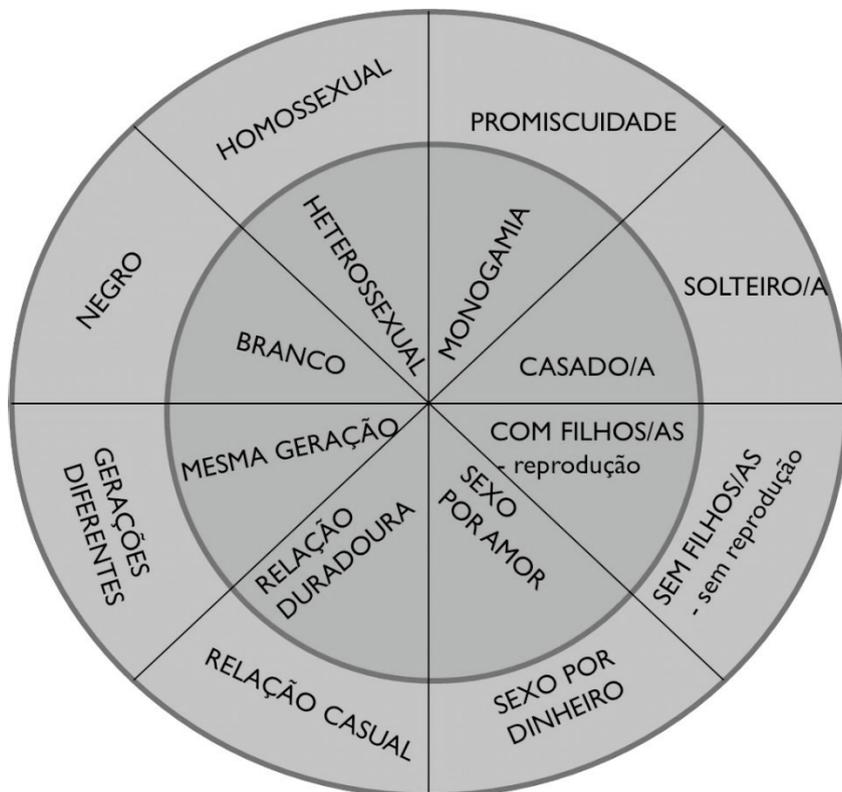
Homem - Mulher  
*Homem - Homem*  
*Mulher - Mulher*  
*Mulher Trans<sup>5</sup> - Homem*  
*Homem Trans - Mulher*  
*Mulher Trans - Mulher*  
*Homem Trans - Homem*  
*Homem - Mulher ou Homem*  
*Mulher - Homem ou Mulher*  
*Homem - Mulher ou Mulher Trans*  
*Mulher - Homem ou Homem Trans*

Se formos analisar a existência de práticas e identidades que fogem ao primeiro modelo deste *ranking*, fica evidente que o modelo heterossexual normativo é uma minoria. E para além da homossexualidade, há também outras possibilidades que envolvem sexo por dinheiro e prostituição, pornografia, práticas

---

5 Quando nos referimos a “mulheres trans” e “homens trans”, estamos incluindo transexuais e travestis. Segundo a ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), transexual é a “pessoa que possui uma identidade de gênero diferente do sexo designado no nascimento. Homens e mulheres transexuais podem manifestar o desejo de se submeterem a intervenções médico-cirúrgicas para realizarem a adequação dos seus atributos físicos de nascença (inclusive genitais) a sua identidade de gênero constituída” (pag. 17). E travesti é a pessoa que nasce do sexo masculino ou feminino, mas que tem sua identidade de gênero oposta ao seu sexo biológico, assumindo papéis de gênero diferentes daquele imposto pela sociedade. Muitas travestis modificam seus corpos por meio de hormonioterapias, aplicações de silicone e/ou cirurgias plásticas, porém, vale ressaltar que isso não é regra para todas (definição adotada pela Conferência Nacional LGBT em 2008). Diferentemente das transexuais, as travestis não desejam realizar a cirurgia de redesignação sexual (mudança de órgão genital). Utiliza-se o artigo definido feminino “A” para falar da Travesti (aquela que possui seios, corpo, vestimentas, cabelos, e formas femininas). É incorreto usar o artigo masculino, por exemplo, “O” travesti Maria, pois está se referindo a uma pessoa do gênero feminino” (pag. 18).

sadomasoquistas, *crossdressers*<sup>6</sup>, a antiga arte do transformismo, *dragqueens* etc. O quadro apresentado por Rubin ilustra, de forma didática, como a sociedade ocidental organizou esse caleidoscópico do desejo:



Fonte: RUBIN, Gayle : *Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality*. In: **Lesbian and Gay studies reader**. Routledge, NY/London, 1992 [1984].

6 Geralmente, no Brasil, *crossdressers* são pessoas que se vestem com atributos do sexo oposto e não necessariamente acionam sua sexualidade. Por exemplo, um homem pode usar objetos e vestimentas femininas em determinadas ocasiões sem tornar-se homossexual ou transexual.

Como já dizia a filósofa Simone de Beauvoir, nos anos 1950, “não se nasce mulher, torna-se mulher”, ou seja, é preciso considerar que “homens” e “mulheres” são construídos social e historicamente e que, no limite, deveríamos considerar que masculinidades, feminilidades e androginias pudessem ser construídas em qualquer corpo, com qualquer sexo. Contudo, essas “misturas” ou “diferenças” ainda são pouco respeitadas no Brasil – regulam-se e reprimem-se os corpos, os gestos, os olhares, as vestimentas, as relações afetivas, os sexos, as sexualidades (FOUCAULT, 2009).

Violências dos mais variados tipos contra a população LGBT estão presentes nas diversas esferas de convívio social e constituição de identidades dos indivíduos. Suas ramificações se fazem notar no universo familiar, nas escolas, nos ambientes de trabalho, nas forças armadas, na justiça, na polícia, em diversas esferas do poder público – onde se manifesta a homofobia institucional (Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: o ano de 2011, Brasília, 2012, p.5).

### **3. DO DESEJO DE DESTRUÇÃO À IDEIA DE “CURA”**

Falar de segurança pública e respeito aos direitos humanos LGBTs no Brasil implica levar em conta políticas sexuais hierárquicas, construídas em torno de certa moralidade. No Brasil, historicamente, desde os primórdios da colonização, foram relatados casos de violência homofóbica, tal como nos mostram os estudos de Luiz Mott sobre processos criminais envolvendo homossexuais (MOTT, 1988). Ser (ou estar) LGBT, no Brasil, significa ter uma marca e um estigma. Em meio a um país rico em diversidade cultural, há diferenças corporais, simbólicas, sexuais, que importam mais do que outras. Maya Houston, em um pronunciamento público, durante o dia da consciência homossexual, disse que não entendia porque incomodava

tanto as pessoas o fato de ela simplesmente querer ser mulher. Travestis e transexuais, por ousarem ser mulher em um corpo que foi transformado, não convencional, dotado de agência, ainda chocam e tocam a moralidade bíblica. Carinhos, afetos e casamentos entre pessoas do mesmo sexo incomodam, trazem dúvidas à heteronormatividade que foi construída coletiva e historicamente, como nos ensinam as teorias feministas e da sexualidade. Ora, se é uma regra coletiva, de certo modelo de sociedade, torna-se “legítima” a violência praticada entre grupos de amigos e conhecidos “contra” certas pessoas que, aos seus olhos e pensamentos, lhes parecem não serem humanas, mas “aberrações”, “anormalidades” que precisam ser banidas ou convertidas e curadas. Assim, não existiria diversidade sexual, mas homens e mulheres que devem seguir papéis pré-determinados e sacramentados (NATIVIDADE, 2006). Portanto, a homofobia está diretamente relacionada a um desejo de destruição da vítima e uma sobreposição de violências físicas, morais e psicológicas (Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: o ano de 2011, Brasília, 2012).

Desse modo, a intolerância às práticas que escapam à heterossexualidade pode ser corroborada por ideais religiosos cristãos, católicos e evangélicos, que representam uma grande parte do poder público. Por trás da palavra “homofobia”, existem diferentes formas de expressão de preconceitos que trazem outros marcadores como religião, classe, diferenças étnico-raciais, políticas, econômicas etc. Esses níveis podem ser observados na esfera da vida privada até instâncias institucionais públicas.

No âmbito da religiosidade evangélica, tramitam alguns projetos de lei que se propõem a “restaurar” a sexualidade de homossexuais e transexuais, como se pudessem ser curados dessa, segundo eles, doença ou patologia<sup>7</sup>. Em contrapartida, há “igrejas

---

7 Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 717/2003, de autoria do deputado

inclusivas” em várias cidades do país que defendem a proteção à liberdade sexual, com a atuação de pastores LGBTs<sup>8</sup>.

Respeitando-se o direito de expressão religiosa, há quase vinte anos, em 1985, o Conselho Federal de Medicina no Brasil considerou sem efeito o parágrafo 302 do Código Internacional de Doenças da Organização Mundial de Saúde (OMS) que incluía a homossexualidade no rol de distúrbios e patologias; mas a OMS somente a retirou do rol de doenças em 1990. Ainda assim, em pleno século XXI, a homofobia presente em certas doutrinas religiosas contribui para várias formas de violência e preconceito contra LGBTs.

#### **4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA LGBTs**

Os direitos LGBTs e a problemática da homofobia, somente entraram na pauta das políticas públicas no governo brasileiro há pouco mais de dez anos; contudo grande parte delas ainda não foi implantada de forma sistemática em todos os Estados e Municípios do país. Destacamos alguns planos nacionais que incluíram a discriminação por orientação sexual:

1. SEDH- II Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II, 2002).
2. Ministério da Saúde - Programa Brasil Sem Homofobia (2004).
3. SEDH- Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT: (2009).
4. SEDH-PR: III Plano Nacional de Direitos Humanos (2009).

---

religioso Édino Fonseca, apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Projeto de Decreto Legislativo 234/2011 do Deputado Federal João Campos (PSDB-GO).

8 Por exemplo: Igreja da Comunidade Metropolitana do Brasil, Comunidade Cristã Nova Esperança, Igreja Cristã Evangelho para Todos, Comunidade Betel do Rio de Janeiro e a Igreja Cristã Contemporânea (NATIVIDADE, 2009).

Muitas propostas contidas nesses planos são convergentes e repetem-se, o que evidencia a permanência de problemas que ainda não foram solucionados e reivindicações não atendidas dos movimentos sociais. No que diz respeito à segurança pública, uma questão importante refere-se à necessidade de formação de profissionais da educação, gestores públicos, policiais, juízes e operadores do direito para promover a compreensão e a consciência ética sobre as diferenças e o respeito aos LGBTs, incluindo temas e disciplinas relativas à diversidade sexual e de gênero, raça, religião de matriz africana e direitos humanos nos currículos dos cursos de formação. Encontramos também várias propostas que apontam a necessidade de elaboração e publicação de materiais didáticos e a realização de campanhas, tanto para profissionais da segurança pública e demais servidores públicos, quanto para a população em geral. Com relação às informações estatísticas, há propostas para promover a coleta e a divulgação de pesquisas sobre situações de violência e outras discriminações por orientação sexual, que começam a serem realizadas em algumas regiões por parte de instituições de pesquisa acadêmica, organizações não governamentais, associações da sociedade civil e centros de referência públicos de combate à homofobia.

No sistema penal, propõe-se aperfeiçoar o atendimento em carceragens para a população LGBT, como: encaminhar para o presídio feminino mulheres transexuais e travestis que estejam em regime de reclusão e proporcionar a visita íntima para detentos(as) homossexuais. Alguns Estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Paraíba já criaram resoluções estaduais regulamentando o direito à visita íntima para LGBTs. No entanto, transexuais femininas e travestis encontram-se numa situação de maior vulnerabilidade nos presídios. Muitas vezes, elas têm seus cabelos raspados, sofrem múltiplas agressões e são obrigadas a permanecer em alas masculinas. “As travestis parecem ser particularmente vulneráveis

aos crimes de execução. Isso se deve tanto ao envolvimento com a atividade de prostituição, que as coloca numa posição de maior exposição pública, quanto ao modo pelo qual a homofobia as atinge” (CARRARA; VIANNA, 2006, p. 245).

Uma proposta instigante refere-se à garantia da segurança em áreas frequentadas pela população homossexual, travestis e transexuais com grupos de policiais especializados, sobretudo onde há grande incidência de discriminação e violência. Nesse sentido, a Secretaria de Segurança Pública de Mato Grosso elaborou uma cartilha que apresenta várias dicas de como profissionais do sexo podem se proteger nos locais em que trabalham, como realizar denúncias, como ajudar colegas em situação de violência, como atender os clientes de forma segura etc.<sup>9</sup>

Apesar de pouca divulgação, a Secretaria Nacional de Segurança Pública disponibilizou, em 2009, a Cartilha *Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade*<sup>10</sup>, que apresenta uma metodologia de abordagem policial em que há um capítulo especialmente para casos que envolvem lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Uma das grandes polêmicas em torno da abordagem refere-se à busca pessoal em travestis e transexuais que, legalmente, deveria ser realizada somente pelo efetivo feminino e a pessoa abordada deveria ser chamada pelo seu nome social. Além disso, ao serem capturadas, elas deveriam permanecer em espaço isolado dos homens, protegendo-as de constrangimentos e violências homofóbicas.

Nos últimos anos, algumas conquistas foram alcançadas como a criação de instâncias especializadas como as Delegacias de Crimes Homofóbicos e os Centros de Referência LGBTs e de

---

9 <http://www.seguranca.mt.gov.br/centroglbt.php?IDCategoria=896>

10 <http://www.operacoesespeciais.com.br/userfiles/Cartilha%20Atuacao%20Policial%20%20Pessoas%20Vulnerabilidade.pdf>

Combate à Homofobia. Todavia, há uma dificuldade em tipificar os crimes homofóbicos por parte dos profissionais da segurança pública e de encaminhamentos destes crimes para as delegacias especializadas, sem contar a subnotificação das violências em razão das poucas denúncias realizadas no Disque 100 (Disque Denúncia Nacional, serviço que atende crianças e adolescentes, idosos, LGBTs e deficientes) e no Disque 190 (Polícia Militar). Nas palavras de Luís Eduardo Soares, “direitos humanos e eficiência policial não se opõem; pelo contrário, são mutuamente necessários, pois não há eficiência policial sem respeito aos direitos humanos, assim como a vigência desses direitos depende da garantia oferecida, em última instância, pela eficiência policial” (SOARES, 2007, p. 92).

Sobre a criminalização da homofobia, muitas polêmicas foram geradas em torno do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 122/2006, que sofreu várias críticas dos setores conservadores do Senado e da sociedade. Em suma, o projeto torna crime **“a discriminação ou preconceito de origem, condição de pessoa idosa ou com deficiência, gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero”, igualando a homofobia a outras situações como racismo e xenofobia (procedência nacional)** <sup>11</sup>. Apesar do PLC 122 ser resultado dos esforços dos movimentos LGBTs, ele ainda precisa ser votado pelo Senado Federal, à revelia de certas religiosidades cristãs que reivindicam a não laicidade do Estado.

O desafio para o Movimento LGBT é estabelecer claramente quais as situações concretas que o projeto visa coibir, assim como desenvolver argumentos no

---

11 Texto apresentado pela ex-Senadora Fátima Cleide (PT-RO) e apoiado por ativistas e pela Senadora Marta Suplicy (PT-SP). Para compreender o PLC 122/2006, acesse: [www.plc122.com.br](http://www.plc122.com.br).

sentido de demonstrar que, a exemplo do racismo ou do antissemitismo, o preconceito em relação à homossexualidade, ou homofobia, não é da ordem das opiniões, mas das paixões, não se prestando, como as opiniões em geral, a uma contra-argumentação racional (CARRARA, 2010, p. 137).

Enquanto o legislativo não avança no sentido de implantar uma lei que criminalize a homofobia, bem como outras violências por preconceito, algumas experiências concretas têm contribuído para a construção de uma sociedade mais igualitária, como as recém-criadas Comissões de Diversidade Sexual da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Frentes Parlamentares pela Cidadania LGBT.

É importante destacar, também, que foram realizados o I e o II Seminário Nacional de Segurança Pública LGBT, em 2007 e 2010, respectivamente. Com a participação de órgãos de segurança pública e da sociedade civil, foram apresentadas diretrizes para a construção de um Plano Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia com base em cinco eixos: formação policial; prevenção à violência contra LGBT; atendimento, investigação e registro da violência homofóbica; violências específicas e políticas diferenciadas de prevenção e segurança; monitoramento, avaliação e controle social das políticas de segurança para LGBT. Em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que dá continuidade ao Plano Nacional de Segurança Pública (2003), mas inclui de forma muito sutil a questão da discriminação por orientação sexual, que está dentro do amplo leque dos direitos humanos. Mas não há efetivamente um plano específico nacional de segurança pública para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

## **5. “TIRE O RESPEITO DO ARMÁRIO!”**

Algumas experiências concretas evidenciam avanços dentro do próprio sistema da segurança pública. Em 2010, durante o II Seminário Nacional de Segurança Pública LGBT, foi criada a Rede Nacional de Operadores de Segurança Pública LGBT e elaborado um manifesto, escrito por Mário de Carvalho Leony, Delegado de Polícia Civil do Estado de Sergipe<sup>12</sup>, intitulado “Manifesto pela luta contra a homofobia: operadores de Segurança Pública Fora do Armário”. O manifesto incentiva, ousadamente, que os operadores assumam suas homossexualidades e possam ser porta-vozes dos direitos humanos.

Em relação a políticas públicas estaduais, destacamos a iniciativa da Secretaria Estadual da Mulher e da Diversidade Humana da Paraíba que lançou, em 2012, a campanha “Tire o Respeito do Armário”, apresentando diferentes estratégias de combate à homofobia, no Estado, e utilizando redes sociais como uma ferramenta diária de visibilidade e respeito a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e travestis. Por fim, para fechar este ensaio, ainda que deixemos de lado muitas questões, esperamos que, neste século, a ousadia do arco-íris propague-se de forma planetária para que possamos, ao menos, tirar o respeito do armário.

## **REFERÊNCIAS**

**BRASIL. SENASP. Atuação Policial na Proteção dos Direitos Humanos de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade.** Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009 (Cartilha).

---

<sup>12</sup> Membro do Grupo de Trabalho LGBT da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

BRASIL. SENASP. **Matriz Curricular Nacional Para a Formação em Segurança Pública**, Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2008.

BRASIL. SEDH-PR. **Relatório Consolidado das Conferências Estaduais de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008 (Programa Brasil Sem Homofobia).

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**. Rio de Janeiro: Cultura Brasileira, 2003.

CARRARA, S. e VIANNA, A. “Tá lá o corpo estendido no chão...”: a violência letal contra travestis no Município do Rio de Janeiro. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2), 2006.

CARRARA, Sérgio. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. **Revista Bagoas**, UFRN, n. 5, 2010.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Trad. Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 19 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista Estudos Avançados**, 21 (61), 2007.

RAMOS, Silvia; CARRARA, Sérgio. A Constituição da Problemática da Violência contra homossexuais: a Articulação entre Ativismo e Academia na Elaboração de Políticas Públicas. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 16(2), 2006.

REDE NACIONAL DE OPERADORES DE SEGURANÇA LGBT'S. **Manifesto Mario Leony**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/pt/wp-content/uploads/2009/05/manifesto-mario-leony.pdf>.

**Relatório Resumido de Propostas do I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia.** Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual/ Movimento D'ELLAS, Rio de Janeiro, 2007.

**Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil: o ano de 2011.** Grupo de Trabalho para a Discutir a Metodologia de Análise de Dados de Homofobia do Governo Federal, Brasília, 2012.

RUBIN, Gayle. Thinking sex: notes for a radical theory of the politics of sexuality. **Lesbian and Gay studies reader.** NY/ London: Routledge, 1992 [1984].

# 10.

## **MÍDIA E SEGURANÇA PÚBLICA: DUAS PORTAS QUE SE ABREM EM SENTIDOS CONTRÁRIOS**

*Maria José Béchade*

### **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo propõe uma reflexão sobre o quadro de insegurança que se apresenta atualmente na sociedade e a incapacidade do Estado em implementar políticas públicas assertivas que possam diminuir os altos índices de criminalidade. Pretende, também, chamar a atenção da espetacularização dos crimes, da violência e de todo o universo que compõe a criminalidade através dos meios de comunicação. O tema tem despertado o interesse de especialistas da área e o debate em torno da problemática, principalmente no seio da sociedade, transformando-se numa das causas de maiores preocupações da cidadã e do cidadão que se sente amedrontado e trancafiado em casa com medo de ser a próxima vítima.

Nessa perspectiva, este trabalho tem como finalidade debater sobre a relação de poder existente entre a mídia e o aparelho de Estado e, ainda, sobre o poder de manipulação dos meios de comunicação frente às pessoas, o que não contribui para a formação cidadã, além de disseminar os sentimentos de medo e impotência, e o desrespeito aos direitos humanos.

## **2. INSEGURANÇA, MEDO E MANIPULAÇÃO MUDIÁTICA**

A sociedade brasileira contemporânea vive uma crise centrada em dois problemas: um deles é a insegurança, que provoca medo, angústia e impotência aos cidadãos e cidadãs, que se sentem desprotegidos pelas políticas de Estado e acuados diante do perigo enfrentado no dia a dia; o outro é a disseminação de uma política midiática que enfraquece esses mesmos cidadãos e cidadãs de forma a moldá-los e manipulá-los ao ponto de exercer o poder de ditar o que a sociedade deve comer, vestir, beber, ouvir, assistir, comprar, como, quando e o que consumir. Trata-se de duas portas que se abrem em sentidos contrários quando, na verdade, deveriam se juntar para barrar o crescimento de um dos maiores males vivenciados pela sociedade atualmente: o crescimento desenfreado da criminalidade e do desrespeito aos direitos humanos.

Os grandes meios de comunicação – apesar de exercerem sua importância como disseminadores de informações e serem ferramentas importantes para a consolidação da democracia e de uma cultura de paz – vêm esquecendo o seu verdadeiro papel, o de informar com qualidade, imparcialidade, veracidade e contribuir para a formação de opinião de forma transparente, equitativa e educativa. Com algumas ressalvas, a mídia tem se tornado uma ferramenta reprodutora de um sistema capitalista onde a notícia transformou-se em produto de mercado ou de barganha política, assim como um instrumento de aculturação.

Os grandes grupos de comunicação tornaram-se verdadeiros balcões de negócios ou mesmo verdadeiros partidos políticos. E o pior, os consumidores/leitores/espectadores, em sua maioria, não entendem ou não conhecem os interesses que permeiam os bastidores de grande parte das notícias, dos veículos e dos “acordos” entre empresários de comunicação, grupos

políticos e/ou governos constituídos e grupos empresariais. Muitos assuntos pautados são frutos de contratos financeiros ou de conveniência política que trazem benefícios aos donos ou aos veículos.

As grandes empresas de comunicação, que funcionam através de concessões públicas<sup>1</sup>, dedicam pouco espaço e tempo para programas jornalísticos e educativos que tragam aos leitores/telespectadores/ouvintes temas que realmente interessem à coletividade, ao bem-estar das pessoas e que promovam cultura e educação. Enchem suas grades com programação de baixa qualidade, onde a manipulação política, comercial e ideológica está contida de forma subliminar, sem que a maioria dos receptores dessas informações a perceba.

Dentro desse espectro, as pessoas vêm sendo usadas como massa de manobra por grupos comerciais e políticos (que se confundem entre si, já que muitos empresários de comunicação estão dentro de grupos políticos e vice-versa), assistindo inertes à modelagem e repetição de estereótipos de vidas sem nada fazerem para uma mudança real e acreditando ser a mídia o espelho de suas realidades cotidianas.

Essa manipulação exercida pelos grupos midiáticos tem caráter político-ideológico ou comercial e é, em grande parte, patrocinada pelos contratos comerciais que não aparecem na narrativa das informações. No campo político, alimentam sistemas e grupos que se perpetuam nos espaços de poder disseminando suas ideologias, em geral afinadas ao conservadorismo e às oligarquias. No âmbito comercial, são fechados acordos

---

1 De acordo com o artigo 2º, II da Lei 8.987/95, concessão de serviço público é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

publicitários com empresas que se beneficiam dos resultados de audiências ao mesmo tempo em que trazem lucros para os oligopólios da Comunicação.

Nesse sentido, o pesquisador e professor, na área da Comunicação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Muniz Sodré afirma que:

[...] manipulação não pode ser um conceito de ordem psicológico-individual, pressupondo ação ativa com o objetivo de influenciar, mas um conceito de ordem político-ideológico, homogêneo com a natureza mercantil da relação informativa. No médium tecnológico moderno, o “manipulador” (funcionário da empresa informativa) também é manipulado pela mesma ideologia que ajuda a reproduzir (SODRÉ, 1989, p. 34).

Outra forma de manipulação dá-se em relação às comunidades. Estas que enfrentam situações de risco e de pobreza são mostradas em programas de TV como verdadeiros vilões do sistema e fatores de proliferação da violência. As vidas das pessoas são transformadas em espetáculos midiáticos sem estas terem sequer o direito de autorização ou desautorização. Essa parcela da sociedade não se vê de forma positiva nos programas televisivos ou radiofônicos de grande audiência e sua baixa-estima reforça cada vez mais a cultura de violência disseminada pelos veículos que, em grande parte, trabalham com resquícios ideológicos de uma sociedade ditatorial, negando-se a contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

### **3. BANALIZAÇÃO E ESPETACULARIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA**

O poder que a mídia exerce para influenciar o comportamento e as escolhas de grande parcela da sociedade é proporcionalmente comparado ao de propagar o medo, o pânico. Diante de situações de insegurança os cidadãos e cidadãs se sentem comple-

tamente paralisados, exercendo apenas o papel de meros espectadores, sem esboçar nem um tipo de reação que possa mudar essas situações. Por exemplo, o medo de sair de casa devido aos altos índices de homicídios em uma determinada cidade ou comunidade não faz com que as pessoas procurem denunciar algo que saiba ou se mobilizem para cobrar dos gestores políticas públicas mais adequadas para o enfrentamento da violência.

Esse quadro não contribui para uma leitura adequada e mais completa de determinados acontecimentos da esfera pública, o que impede o cidadão e a cidadã de exercitarem a cidadania ativa e de analisarem com mais objetividade e transparência o contexto, as causas e os efeitos da falta ou da implementação de políticas de qualidade para a Segurança Pública.

Com a proliferação dos programas policiais nas televisões, nos jornais e portais eletrônicos – que passaram a “vender” a morte, a violência, novas modalidades de crimes e as “cenas fortes” como se fossem a notícia jornalística mais importante para a sociedade – a violência tomou uma dimensão banalizada e espetacular de tal forma que se tornou difícil avaliar se os fatos apresentados ocorreram dentro de um determinado espaço e contexto ou se é uma violência generalizada que acontece em cada esquina por onde passamos e, portanto, vai nos alcançar.

Ao abordar esse tema, Dias (1996, p.103) argumenta que:

A imprensa sensacionalista canaliza boa parte das atenções quando o assunto é violência. A exposição chocante de fatos, acontecimentos e idéias, visando a emocionar para além dos graus normais da tensão psicológica, caracteriza a contribuição mais evidente desse jornalismo para tornar a violência irreal e banalizada.

A questão da Segurança Pública não tem sido tratada de forma adequada pela mídia, diante da complexidade do problema

da violência e criminalidade e das demandas da sociedade, com raras exceções de TVs e programas educativos. Ao invés de esclarecer e convidar os telespectadores/receptores e as autoridades para o debate em busca de soluções da problemática, a televisão dissemina uma desagregação do tecido social, o medo de socializar-se e a inércia diante de situações que mereceriam uma intervenção por parte dos aparatos institucionais e da própria sociedade.

O que presenciamos atualmente é uma mídia centrada no desrespeito à individualidade e à dignidade das pessoas. A banalização da morte, diante dos olhos de uma determinada comunidade, virou o “retrato” de uma sociedade violenta que já não se importa mais com a dor, nem com a privacidade de seus semelhantes. O sensacionalismo da mídia passa a ideia de satisfação de ver-se ou ver sua comunidade nas páginas de um jornal ou num programa de televisão como se tivesse chegado ao estrelato, a exemplo de seus artistas preferidos. Tudo em nome da audiência!

O sensacionalismo da violência tem como objetivo aumentar a audiência e, conseqüentemente, o lucro das empresas através da venda de espaços para propagandas. Paralelamente, há uma carga de manipulação político-ideológica apresentada nos discursos e nos posicionamentos dos comunicadores e da própria empresa. A volta da ditadura militar, o machismo, os preconceitos contra pobres e negros, o reforço das tradições oligárquicas e oligopólicas são alguns temas cotidianamente incrustados nas narrativas dos apresentadores de programas sensacionalistas de rádios e televisões.

Por isso, trata-se de uma política deliberadamente programada para ganhar dinheiro em cima da desgraça alheia. Alguns veículos elegem os programas sensacionalistas como estratégias para desmontar a concorrência de outras emissoras,

a exemplo da Globo, que tem como um de seus principais instrumentos de audiência a novela, onde exerce um grau elevado de manipulação ideológica e de homogeneização cultural e de consumo.

Apesar de menos audiência, ainda se salvam os canais públicos e educativos, a exemplo da TV Brasil, TV Câmara e TV Cultura, que apresentam uma programação voltada para a cidadania, educação e cultura, gerando alternativas para a mudança de hábito e para a quebra dessa cultura nefasta que só incita a violência e pouco tem contribuído para a transformação de uma sociedade igualitária e menos violenta.

Os efeitos nocivos dessa carga de violência cotidiana afetam tanto adultos, como crianças e adolescentes, o que tem despertado preocupação por parte de instituições que exercem o papel de controle social e, igualmente, dos organismos internacionais, a exemplo da UNESCO que publicou, no Brasil, o livro *A criança e a violência na mídia* (UNESCO, 1999). Esta obra retrata os efeitos da violência na televisão sobre os espectadores, com base numa pesquisa realizada nos Estados Unidos e países de diferentes continentes.

A aludida publicação afirma que foram analisadas pesquisas distintas, que versam sobre a referida temática, destacando três estudos da década de noventa. Essas pesquisas levam ao consenso: a mídia ao lado de fatores sociais e psicológicos contribui para a violência (UNESCO, 1999, p. 64). O texto conclui que “a mídia de massa contribui para o comportamento e atitudes agressivas, assim como conduz a efeitos de dessensibilização e medo” (UNESCO, 1999, p. 64). Todavia, não credita a violência veiculada como sendo fator único para o comportamento violento de espectadores.

A intenção de uma discussão como essa não é censurar a livre circulação da informação ou mesmo os veículos de

comunicação, mas debater de forma saudável para que a mídia atente à importância da regulação de seus conteúdos exatamente para garantir a liberdade de expressão e o respeito aos direitos humanos. É reconhecer o potencial que os meios de comunicação têm para contribuir com a educação e o bem-estar da população, mas que, contraditoriamente, contribui para a desagregação da malha social. Nesse sentido, o debate sobre o *Marco Regulatório das Comunicações no Brasil* é de grande utilidade de forma a criar mecanismos que possam atentar para as violações dos direitos humanos e de oportunizar o debate em torno do que realmente é pauta para uma comunicação democrática, diversificada e que garanta o real interesse e utilidade para a população.

A *Plataforma para o Novo Marco Regulatório* é fruto de debates acumulados ao longo das últimas décadas por profissionais e empresários da comunicação, além de membros da sociedade civil, em especial na I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada no ano de 2009, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília/DF<sup>2</sup>. Convém, ainda, destacar as propostas para uma Comunicação Democrática, sistematizadas no seminário Marco Regulatório, realizado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)<sup>3</sup> e no qual foi defendida a criação de mecanismos de responsabilização das mídias por violações de direitos humanos, com base na Convenção Americana de Direitos Humanos, segundo transcrição abaixo:

---

2 <http://www.mc.gov.br/acessoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>

3 Criado em julho de 1991 como movimento social e transformando-se em entidade em 20 de agosto 1995, o Fórum congrega entidades da sociedade civil para enfrentar os problemas da área das comunicações no País. [http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay\\_key=5&cont\\_key=9](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=internas&lay_key=5&cont_key=9)

[...] a lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência. Também está previsto que a liberdade de expressão esteja sujeita a responsabilidades posteriores a fim de assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas. Assim, o novo marco deve garantir mecanismos de defesa contra programação que represente a violação de direitos humanos ou preconceito contra quaisquer grupos, em especial os oprimidos e marginalizados – como mulheres, negros, segmento LGBT e pessoas com deficiência –, o estímulo à violência, a ofensa e danos pessoais, a invasão de privacidade e o princípio da presunção de inocência, de acordo com a Constituição Federal (COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA, 2011).

O mesmo documento também apresenta preocupações com as concessões públicas ao propor restrições ao proselitismo político e religioso e de opções dogmáticas que se apresentem como discurso único e que não respeita a diversidade (COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA, 2011).

#### **4. CONCLUSÃO**

A mídia, considerada por alguns como o quarto poder, poderia contribuir e muito para a formação de uma sociedade melhor se assumisse um papel educador, ético e democrático em seus conteúdos. No tocante à Segurança Pública, ela poderia promover o debate em torno do que os especialistas estão discutindo, pesquisando e sugerindo como práticas para assegurar os cidadãos e cidadãs o direito à segurança; assim como poderia divulgar ações exitosas e concretas que estão sendo tomadas em

relação à Segurança Pública e que possam resultar em melhoria na qualidade de vida da população.

A cultura de paz e da não violência só poderá ser alcançada com a contribuição efetiva dos meios de comunicação que, ao exercerem uma conduta ética, transparente e responsável diante da problemática da segurança, estarão automaticamente ajudando a diminuir os índices de mortalidade e de crimes e, conseqüentemente, a reprodução de modalidades criminosas que a cada momento se reinventam.

Nesse contexto, para que a sociedade saia da inércia e do medo é importante a disseminação de mecanismos de participação social, a exemplo de fóruns de debates, plenárias para formulação de políticas públicas sobre Segurança, Violência, Cidadania, etc. Sem esquecer o papel da Educação, através do estabelecendo da inserção da disciplina *Direitos Humanos* em todos os níveis escolares, com o intuito de despertar a participação, o olhar crítico, a conscientização de direitos e a construção de uma cultura de paz.

Por outro lado, diante do que se tornou a banalização da violência e da falta de segurança, se faz necessária uma nova maneira da mídia lidar com a problemática, sendo parceira com os organismos públicos e com a própria sociedade no sentido de buscar soluções que venham convergir na mesma direção, na busca pelo bem-estar das pessoas.

E como a mídia poderia contribuir? Oportunizando espaços em sua grade de programação para o debate produtivo e apontando soluções para a Segurança Pública; evitando o desrespeito à dignidade das pessoas, através da humilhação, da exposição de corpos e da dor de familiares de vítimas de violência; transformando a linguagem e a produção de programas policiais em linguagem jornalística, que contenha informações necessárias, sem sensacionalismo e espetacularização dos fatos, entre outros fatores.

Por outro lado, como contribuir para a mudança de mentalidade diante dessa (in) segurança? Sabemos que segurança é responsabilidade do Estado, portanto, cabe ao Estado pensar e propor ajustes que venham propiciar uma política pública de qualidade para o sistema de segurança. No entanto, alguns especialistas já apontam a reforma do Judiciário e do Sistema Prisional, assim como algumas medidas de prevenção em Segurança Pública. Mas, como a população pode participar nessas reformas se ela não está preparada para o debate, se não tem as informações necessárias para entrar nessa parceria?

Nessa perspectiva, cabe ao Estado – em particular aos órgãos de Segurança Pública – não se tornar parceiro da mídia sensacionalista, quando lhe oferta a oportunidade de acompanhar “ao vivo” a perseguição de um criminoso ou conceder-lhe o direito de adentrar nas delegacias para transformar criminosos em estrelas de televisão ou facilitar a comunicação entre facções criminosas. Ao Estado, cabe a parceria com a população, com especialistas e entidades especializadas para definir políticas públicas que venham diminuir a incidência da violência e da insegurança nas vidas das pessoas.

Por isso, cabe ao Estado, também, o papel de regulação que não deve ser confundido com o de censura, mas de inibição e de punição dos profissionais e empresas de comunicação que promovem o sensacionalismo e o lucro sobre a violência aumentando o círculo vicioso.

A partir desses pressupostos, aí sim, entra o papel definitivo da mídia de promover o bom debate e de publicar conteúdos que realmente ajudem na formação de uma consciência cidadã e de uma cultura de paz, com respeito à dignidade das pessoas e ao estado de direito. Enfim, um olhar de todas as esferas públicas na mesma direção, onde as portas se abram à cidadania e aos direitos fundamentais e se fechem para a criminalidade e a falta de segurança das cidadãs e cidadãos.

## **REFERÊNCIAS:**

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei Nº 8.987**, Brasil, 1995. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2012.

COMUNICAÇÃO DEMOCRÁTICA. Consulta Pública: Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações. Disponível em:

<<http://www.comunicacaodemocratica.org.br>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

DIAS, Ana Rosa Ferreira. **O discurso da violência**: as marcas da oralidade no jornalismo popular. São Paulo: EDUC/Cortez, 1996.

SODRÉ, Muniz. **O Monopólio da fala; função e linguagem da televisão no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

UNESCO. **A criança e a violência na mídia**. Carlsson, Ulla e Feilitzen, Cecília (Org.). UNESCO Brasil, 1999. Disponível em:

<<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130873por.pdf>>. Acesso em: 04 dez. 2012.

## **SOBRE OS AUTORES:**

### **Ariosvaldo da Silva Diniz**

Doutor em História pela UNICAMP e Pós-doutorado em Sociologia pela USP. Professor Associado da UFPB. Ex-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPB. Ex-Diretor do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes e coordenador do Núcleo de Estudo da Violência da UFPB. Desenvolve pesquisas nas áreas de: Trabalho, Saúde e violência. E-mail: [humanas@cchla.ufpb.br](mailto:humanas@cchla.ufpb.br)

### **Gustavo Barbosa de Mesquita Batista.**

Doutor em Direito pela UFPE, com mestrado e graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFPB. Ex-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da UFPB e membro atual. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da UFPB. Membro do Comitê Estadual para Prevenção e Combate à Tortura. Tem pesquisa na área de Direito, com ênfase em Direito Penal, Direitos Humanos, Estado de Direito e Democracia. E-mail: [gustavo\\_batista@ibest.com.br](mailto:gustavo_batista@ibest.com.br); [gustavobm.batista@gmail.com](mailto:gustavobm.batista@gmail.com).

### **Ivandro da Costa Sales**

Doutor em Serviço Social pela UFPE. Professor adjunto da Universidade Federal de Pernambuco – Centro Acadêmico do Agreste. Tem experiência na área de assessoria a movimentos sociais e a órgãos governamentais, com ênfase em teoria e metodologia de Educação Popular e Gestão Democrática, atuando principalmente nos seguintes temas: participação social, democracia, sociedade civil, conselhos de gestão, gestão democrática. E-mail: [ivandrosales@ig.com.br](mailto:ivandrosales@ig.com.br)

**Lúcia Lemos Dias**

Assistente Social da UFPB. Doutora em Serviço Social pela UFPE. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, onde participa do Grupo Temático Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos. Membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos da UFPB. E-mail: llemosdm@hotmail.com

**Luziana Ramalho Ribeiro**

Doutora em Sociologia pela UFPB. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFPB. Membro do Setor de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – SEPAC / CCHLA-UFPB. Membro do Núcleo de Estudo sobre Violência – NUEV / CCHLA-UFPB. Diretório de pesquisa no CNPq: políticas sociais, risco e cotidiano no universo infanto-juvenil. E-mail: luzianarr@yahoo.com.br

**Maria de Nazaré Tavares Zenaide**

Psicóloga, doutora em Educação emestres em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social, do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da UFPB. Coordenadora do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, bem como da Comissão de Direitos Humanos da UFPB. Vice-Coordenadora do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: mntzenaide@uol.com.br

**Maria José Béchade**

Jornalista formada pela Universidade Federal da Paraíba. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, área de concentração Direitos Humanos. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB. Ex-Coordenadora de Comunicação do Mandato da Cidadania do Dep. Luiz Couto – PT/PB. Secretária adjunta de Políticas Públicas para as Mulheres do Município de João Pessoa – PB. E-mail: zezebechade@hotmail.com

**Paulo Vieira de Moura**

Doutor em Sociologia pela UFPB. Professor de direito da UFCG. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB, onde coordena o Grupo Temático Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos. Membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos da UFPB.  
E-mail: pvmoura@terra.com.br

**Severino da Costa Simão**

Mestre em Ciências Sociais- UFCG. Major da Polícia Militar do Estado da Paraíba. Graduado em Segurança Pública, pela Academia de Polícia Militar do Cabo Branco. Graduado Licenciado e Bacharelado em Ciências Sociais, pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Especialista em Gestão Pública pela ESPEP – Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba – UEPB. Mestre em Ciências Sociais – UFCG.  
E-mail: tensimao@hotmail.com

**Silvana de Souza Nascimento**

Doutora em Antropologia Social pela USP. Professora adjunta de Antropologia da UFPB, campus Litoral Norte. Pesquisadora associada do Núcleo de Antropologia Urbana (NAU-USP), coordenadora do Grupo de Pesquisa em Etnografias Urbanas (GUETU), da UFPB e membro do Núcleo de Direitos Humanos e da Cidadania da UFPB. Faz parte do corpo editorial da coleção Sexta Feira- Antropologia, Artes e Humanidades. Atua nos seguintes temas: relações entre campo e cidade, gênero, sexualidade, sociabilidade e festas. Está na coordenação do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFPB (CCA/CCHLA).  
E-mail: simples.humano@gmail.com

**Suana Guarani de Melo**

Mestranda em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (NCDH/CCHLA/UFPB), especialista em Segurança Pública e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), especialista em Gestão e tecnologias educacionais pelo Centro de Educação da Polícia Militar da Paraíba, graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNIPE). Professora de Direitos Humanos da Academia de Polícia Civil da Paraíba e Tutora EAD da SENASP. Escrivã da Polícia Civil da Paraíba. Membro do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da UFPB.  
E-mail: suanagemelo@hotmail.com

**Valdênia A. Paulino Lanfranchi**

Mestre em Direito Social, PUC-SP. Professora Direito Penal-Processual ASPER-FAP. Advogada Ativista de Direitos Humanos. Ouvidora de Polícia do Estado da Paraíba. Assessora do Centro de Direitos Humanos Dom Oscar Romero. Membro colaborador da Comissão de Direitos Humanos da UFPB. E-mail: valdeniapaulino@gmail.com.



## Promoção



Universidade Federal  
da Paraíba



Núcleo de Cidadania e  
Direitos Humanos - CCHLA



## Apoio

Ministério da  
**Educação**



Este livro foi diagramado pela Editora da UFPB em 2014,  
utilizando as fontes Cambria e Helvetica.  
Impresso em papel Offset 75 g/m<sup>2</sup>  
e capa em papel Supremo 90 g/m<sup>2</sup>.