

TÓPICOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA **GUARDAS MUNICIPAIS, TEORIAS E PRÁTICAS**

ORGANIZADORES

Francisco Horacio da Silva Frota

Maria Andréa Luz da Silva

TÓPICOS
SOBRE
SEGURANÇA
PÚBLICA E
CIDADANIA
**GUARDAS
MUNICIPAIS,
TEORIAS E
PRÁTICAS**

Tópicos sobre segurança pública e cidadania: guardas municipais, teoria e prática

ORGANIZADORES

Francisco Horacio da Silva Frota

Maria Andréa Luz da Silva

Fortaleza - CE
2020



2020, EDMETA

**Tópicos sobre segurança pública e cidadania:
guardas municipais, teoria e prática**

Organização

Francisco Horacio da Silva Frota
Maria Andréa Luz da Silva

Projeto Gráfico

Ana Carolina Frota

Diagramação

Eleni Lopes

Revisão Ortográfica

João Vianney Campos de Mesquita

EDMETA

Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda
Av. Desembargador Moreira, 2800,
Sala 1008. Bairro Aldeota
Fortaleza - CE, Brasil

Conselho Editorial

Francisco Horacio da Silva Frota
Maria Helena de Paula Frota
Maria Andréa Luz da Silva
Jeanete Filomeno Puchain Ramos
Irapuan Peixoto Filho

**Creative Commons
CC BY-NC**

Esta licença permite que outros remixem,
adaptem e criem a partir do seu trabalho
para fins não comerciais

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Tópicos sobre segurança pública e cidadania [livro
eletrônico] : guardas municipais, teorias e
práticas / organização Francisco Horacio da
Silva Frota , Maria Andréa Luz da Silva. -- 1.
ed. -- Fortaleza, CE : Edmeta Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-86311-06-8

1. Ciências políticas 2. Cidadania 3. Guarda civil
4. Segurança pública - Brasil I. Frota, Francisco
Horacio da Silva. II. Silva, Maria Andréa Luz da.

20-53373

CDD-363.109

Índices para catálogo sistemático:

1. Segurança pública : Problemas sociais 363.109

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Editora

Instituições Parceiras



SUMÁRIO

6	APRESENTAÇÃO
12	1. Filosofia de Polícia Comunitária nos municípios do Estado do Ceará Francisco Túlio Studart de Castro Filho
31	2. O papel das guardas municipais na segurança pública do Brasil Germana Elisa Santos Rocha
53	3. Direitos Humanos na formação das guardas municipais Francisco Horacio da Silva Frota e Maria Andréa Luz da Silva
62	4. Guardas municipais e Segurança Cidadã: do exercício da cidadania e das liberdades públicas Raimundo Jovanil Pereira Oliveira
96	5. Condições de trabalho e saúde dos profissionais da Guarda Municipal: uma prioridade Lia Gondim Araujo
111	6. Cotidiano e Prática Policial Militar Reflexiva Francisco Cláudio Bastos Mendonça
131	7. O município como agente de construção da paz social José Arimá Rocha Brito Maria Glaucéria Mota Brasil
150	8. Segurança pública e gestão de conflitos: descobrindo forças no município Lúcia Maria Bertini
172	9. Elementos essenciais à tomada de decisão na gestão da segurança pública Weibson Braga Junior Neuma Cipriano Braga
193	10. A mediação de conflitos no âmbito das políticas de segurança pública Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda
221	11. As políticas públicas de prevenção/repressão aos impactos do álcool na violência do trânsito no Estado do Ceará. Francisco Túlio Studart de Castro Filho
247	12. Atividade física como política pública de saúde: um estudo da Polícia Militar do Ceará/2013 Evandro Queiroz de Assunção Antonio Germano Magalhães Júnior
265	13. A psicologia e a segurança: caminhos para a efetivação de políticas públicas Tereza Suely Brito Dantas de Moura

APRESENTAÇÃO

Francisco Horácio da Silva Frota¹

Maria Andréa Luz da Silva²

Tópicos sobre Segurança e Cidadania: Guardas Municipais, teorias e práticas, intenta ser obra didática, dirigida para a formação de novas guardas municipais.

Uma vez promulgada a Constituição Federal de 1988, aprofunda-se o debate em torno de uma opção ao modelo tradicional de segurança pública. Os municípios foram autorizados pela Carta Magna, no § 8º do art. 144, a criarem suas guardas municipais. Estava sendo lançado o paradigma na segurança pública: o modelo tradicional de segurança dava lugar a um padrão de segurança pública cidadã. Esse padrão deverá se basear na atuação preventiva das polícias. As guardas municipais, então, passaram a ser criadas como

Instituições Públicas Municipais, uniformizadas, hierarquizadas, desmilitarizadas, armadas ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal. (VENTRIS, 2010: 91).

O surgimento desses institutos, portanto, decorre de lei específica, com vistas a agir na prestação de serviços no âmbito da segurança pública municipal e no contexto da preservação da ordem pública.

Nessas circunstâncias é que se insere o debate sobre a criação de tal instituição. A falta de regulamentação do Texto Constitucional levou a diversas interpretações sobre as suas funções e os seus limites na atividade policial e na segurança pública. Embora as guardas municipais tenham sido criadas para

1 Sociólogo, doutor em Sociologia Política pela *Universidad de Salamanca* – Espanha. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

2 Socióloga, mestra em Políticas Públicas pela UECE e doutoranda pela Universidade de Coimbra. Professora do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da UECE.

a proteção dos bens, serviços e instalações do poder público municipal, elas também estão sendo responsáveis pelo policiamento ostensivo nas ruas de muitas cidades.

O debate em torno das guardas municipais surge no momento em que a reflexão sobre a segurança pública faz parte da agenda política do País. Os dados estatísticos apontam para uma situação de enorme gravidade: o Brasil disputa o pódio mundial em homicídios.

A população brasileira vive aterrorizada com a violência urbana que atinge todas as cidades. O clima de terror produz uma sensação de insegurança e alimenta a ideia de que o remédio para tal enfermidade é ampliar o rigor no combate à “criminalidade”: “isso acontece porque nossas leis são brandas”; “só há Direitos Humanos para bandidos”; “a bandidagem está armada e o cidadão de bem está desarmado”; “bandido bom é bandido morto”; e tantas outras frases que são indicativas de uma visão conservadora no trato das questões sociais e simplificadora no tocante à segurança pública.

Segurança pública não é caso somente de Polícia e, com relação, especificamente, às guardas municipais, não se trata de copiar um modelo que está em crise e necessita ser modificado. As guardas municipais não irão estabelecer sua identidade copiando uma polícia que se encontra militarizada e vem necessitando de reformas profundas. A proposta de formação de uma **guarda cidadã** implica uma mudança paradigmática na sua estruturação: o fato de portar arma de fogo, usar farda rajada, participar de ações com o mesmo poder da polícia, são aspectos menores ante os desafios constitucionais que lhe concederão identidade.

A violência é um fenômeno que se ampliou demasiado na atualidade e tem origens diversas, implicando, portanto, na noção de que o seu combate também tem que ser diversificado. A luta contra a violência e a sensação de insegurança devem ser o resultado de uma série de ações articuladas e da união de esforços dos mais distintos segmentos da sociedade. Nesse sentido, as guardas municipais têm um papel fundamental no contexto da seguridade do cidadão em geral, haja vista que ocorre de os municípios se somarem ao que está sendo feito em âmbito estadual e federal.

Durante muito tempo, o Brasil desenvolveu uma estratégia de Segurança Pública de maneira reativa (quase sempre depois dos fatos ocorridos), ocasionando o aprofundamento da crise. A prática corrente, nem sempre baseada em dados, sem processos avaliativos e de elevados custos, indica muito mais uma negação dos princípios de uma estratégia moderna que deve se apoiar na prevenção.

O sistema de segurança pública inclui, além das polícias, outras instituições que atuam de maneira preventiva em todo o processo garante do prin-

cípio constitucional, no qual “[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade”. (Art. N 5 – Constituição Federal) A prevenção do crime implica a ação articulada que envolve instituições, como universidades, escolas, equipamentos de saúde, CRAS, CREAS, Ministério Público, defensorias, varas de execução penal, sistema penitenciário e tantas outras. Uma agenda de prevenção é que estabelecerá o diferente entre o velho e o novo na segurança pública.

As atribuições das guardas municipais ficaram mais claras em 2014, quando o Congresso Nacional aprovou o Estatuto Geral, ampliando o seu funcionamento: inclusão da possibilidade de proteção das ruas e não apenas dos patrimônios e instalações municipais. Independentemente da discussão da sua constitucionalidade, ou não, o certo é que existe uma grande quantidade de atribuições para uma **Guarda** que se pretenda **Cidadã**.

As guardas municipais devem atuar num espaço que muitas vezes se encontra abandonado, principalmente por não ser de ordem criminal, mas que aumenta ou diminui a insegurança nas cidades: perturbação do sossego, ações educativas, mediação de conflitos, regulação e autorregulação coletiva. A criatividade e a inovação deverão demarcar uma Guarda que intente se aproximar e ser legitimada pela comunidade.

Balestreri (1988) sintetiza essa legitimação, quando lembra, ensinando, que

- O policial é, antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve nutrir sua razão de ser. Irmana-se, assim, a todos os membros da comunidade em direitos e deveres.
- O agente de Segurança Pública é, contudo, um cidadão qualificado: emblemático do Estado, em seu contato mais imediato com a população. Sendo a autoridade mais comumente encontrada tem, portanto, a missão de ser uma espécie de “porta voz” popular do conjunto de autoridades das diversas áreas do poder.
- Há, assim, uma dimensão pedagógica no agir policial que, como em outras profissões de suporte público, antecede as próprias especificidades.
- Essa “dimensão pedagógica”, evidentemente, não se confunde com “dimensão demagógica” e, portanto, não exime a polícia de sua função técnica de intervir preventivamente no cotidiano e repressivamente em momentos de crise, uma vez que democracia nenhuma se sustenta sem a contenção do crime, sempre fundado sobre uma moralidade mal constituída e hedonista, resultante de uma complexidade causal que vai do social ao psicológico.
- *O uso legítimo da força não se confunde, contudo, com truculência.* A fronteira entre a força e a violência é delimitada, no campo formal, pela lei, no campo racional pela necessidade técnica e, no campo moral, pelo antagonismo que deve reger a metodologia de policiais e criminosos.

Como acentuam todos os estudiosos dos direitos humanos, tais direitos são de todos os seres humanos – independentemente do que sejam, tenham, pensem ou façam. O compromisso com os direitos humanos nas guardas municipais só irá legitimar suas ações, haja vista, que, distintamente do que mui-

tos policiais pensam e afirmam, “[...] uma polícia bem treinada, com armas, aparelhos tecnológicos modernos, cultivando o campo da inteligência contra o crime, bem paga e sem corrupção *não sofre absolutamente nenhuma influência* negativa dos Direitos Humanos”. (MATSUDA, GRACIANO e OLIVEIRA, 2009: 46).

Este livro, que organizamos e estamos introduzindo, contém alguns capítulos já empregados, na sua integridade ou parcialmente, em cursos formativos para guardas municipais em diversos municípios do Ceará. O nosso objetivo, portanto, é registrar, despretensiosamente, a importância da temática em novos programas formativos e avançarmos num aprofundamento dos elementos centrais da formação de um policial de novo tipo.

Francisco Túlio Studart de Castro Filho, participa com dois artigos. O primeiro, reportando-se à Filosofia de Polícia Comunitária nos Municípios do Estado do Ceará, bem como da evolução da violência no País. O segundo, tratando das políticas de prevenção/repressão aos impactos do álcool na violência do trânsito no Estado do Ceará.

Os especialistas, como Germana Rocha, possuem interpretação diferente sobre o papel das guardas municipais como órgão de segurança. Nesse sentido, essa autora relaciona as políticas de segurança pública com as instituições responsáveis pelo enfrentamento à violência nos municípios.

Jovanil Oliveira colabora com essa discussão através de duas questões: 1) discutindo a doutrina ou paradigma da segurança cidadã e sua relação com o Estatuto Geral das Guardas Municipais e sua influência na formatação da Matriz Curricular Nacional das Guardas Municipais; 2) debatendo o processo de apropriação do Espaço Público e sua influência na Matriz Curricular Nacional.

Lia Gondim Araújo cuida das Condições de Trabalho e Saúde dos Profissionais das Guarda Municipais, abordando os conceitos e a legislação relacionados às condições de vida, saúde e trabalho do pessoal de segurança pública, em particular, o guarda municipal, e o que envolve o assunto capaz de estabelecer direitos que favoreçam o bem-estar do profissional.

O Cotidiano e a Prática Policial Militar Reflexiva foram matérias arrostadas por Francisco Cláudio Bastos Mendonça, oportunidade em que ele procurou demonstrar a cultura policial perante o novo, ou a experiência da polícia militar que se aproxima do cidadão, e de que modo o policial empreende esforços profissionais em prol de uma segurança pública de qualidade.

José Arimá Rocha Brito e Maria Glaucéria Mota Brasil defendem que os municípios devem assumir o papel de corresponsáveis pela segurança de seus munícipes, através de ações transversais, exercendo um papel articulador, focando suas políticas públicas na redução dos fatores que predisõem e que desencadeiam a violência.

Com amparo na experiência de docência em Cursos de Preparação de Guardas Municipais, Lúcia Bertine relata que os guardas se utilizam da função de professores como mediadores de conflitos nas escolas vinculadas às Secretarias de Educação dos municípios. Ao mesmo tempo, comenta sobre problemas enfrentados nos municípios, identifica desafios e formula, em sugestão, possíveis opções.

Os Elementos Essenciais à Tomada de Decisão na Gestão da Segurança Pública, por fim, foram tratados por Weibson Braga Júnior e Neuma Cipriano Braga. O artigo destaca a contribuição da atividade de inteligência e contrainteligência, da aplicação da análise criminal e do uso de tecnologias da informação e comunicação junto às práticas de segurança pública. O autor registra que tais áreas do conhecimento e da inovação cada vez mais são necessárias na área da segurança do cidadão.

Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda, a seu turno, aponta A Mediação de Conflitos como algo fundamental nas políticas de segurança pública. Desenvolve o argumento de que a emergência de novas possibilidades de compreensão e tratamento dos conflitos sociais, em transposição ao método penal, estabeleceu alicerces para a constituição de um novo modelo de segurança pública menos repressivo e mais direcionado às opções dialogais da gestão de conflitos e da violência.

No tocante a formação policial, Evandro Queiroz de Assunção e Antonio Germano Magalhães Júnior, destacam a necessidade de uma formação alicerçada, além do respeito aos direitos humanos e com base na hierarquia e disciplina, um condicionamento físico adequado ao desenvolvimento de sua profissão.

A psicóloga, Tereza Suely Brito Dantas de Moura, faz uma reflexão sobre a contribuição da Psicologia na construção e efetivação de políticas públicas de segurança.

Francisco Horácio da Silva Frota e Maria Andréa Luz da Silva enfrentam um debate que está presente em todo curso de segurança pública, respondendo as seguintes indagações: Por que falar em Direitos Humanos num Curso de Formação da Guarda Municipal? A matéria Direitos Humanos não se preocupa somente com a defesa de bandidos? A Guarda Municipal terá algum ganho em se preocupar com os Direitos Humanos?

Esperamos, para finalizar nossa apresentação, que tal material seja útil nas mãos de professores e alunos das guardas municipais. A todos, bom proveito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio. 2018.

BALESTRERI, Ricardo Brisola *in* **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**, Passo Fundo: CAPEC, 1998.

MATSUDA, Fernanda E., GRACIANO, Mariângela e OLIVEIRA, Fernanda C. F. **Afinal, o que é segurança pública?** São Paulo: Editora Global, 2009.

VENTRIS, Osmar. **Guarda municipal: Poder de polícia e Competência**. 2. ed. São Paulo: IPECS, 2010.

1

Filosofia de Polícia Comunitária nos municípios do Estado do Ceará

Francisco Túlio Studart de Castro Silva¹

INTRODUÇÃO

O problema do aumento da violência e da criminalidade no mundo moderno provoca muitas discussões no âmbito das instituições públicas e privadas e da sociedade em geral. No Ceará, não diferentemente de outros Estados brasileiros, esta matéria é tratada com grande preocupação. Apesar de, na última década, a pobreza ser apontada como o maior problema do povo cearense, hoje preocupa no Ceará e no Brasil, com grande ênfase sobre o tema da segurança pública.

Embora poucas pessoas sejam capazes de definir com exatidão o que é segurança pública, recorreremos ao conceito dado por Soares (2007, p. 17), secretário Nacional de Segurança Pública no governo do presidente Lula, que disse entender por segurança pública como sendo “[...] a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem pública e à vigência da sociabilidade cooperativa”. Segundo esse sociólogo, esta vivência das pessoas refere-se aos fatos, sentimentos e percepções dos casos relacionados a crimes e violência.

É nesse cenário que entra em ação a força policial do Estado, seja por meio de suas corporações militares, seja por intermédio das guardas municipais, que têm de atuar num ambiente complexo que envolve formas de tratamento do cidadão como usuário do sistema de segurança pública. Nasce, então, uma filosofia de policiamento comunitário como meio de redução da criminalidade, ao mesmo tempo em que se valoriza a participação da sociedade no planejamento operacional das ações voltadas à segurança pública. O cidadão deixa de ser mero espectador e passa a ser, também, agente de sua segurança por meio da filosofia de policiamento comunitário.

DOCTRINA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

A segurança pública ou sua falta, tão presente nas discussões das pessoas nos dias atuais, evoluiu para maior conscientização, inclusive por parte de policiais, da complexidade que o problema possui. Percebe-se cada vez mais que a solução dos problemas desta área passa necessariamente por ações in-

¹ O autor é coronel da PMCE, mestre e doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, E-mail: tuliostudart@hotmail.com.

tersetoriais, envolvendo os diversos agentes de uma comunidade, ou seja, que somente mais polícia não resolverá por completo o problema. As práticas repressivas de maneiras isoladas não alcançarão o efeito esperado para dar tranquilidade duradoura à população e sim, apenas, momentaneamente.

O Plano Nacional de Segurança Pública -PNSP sinaliza para a mudança de ação das polícias, citando transformações em outros países que: “[...] ao invés de concentrar os esforços na resposta ao crime, passou a valorizar a prevenção. Em lugar de avaliações centradas na velocidade do atendimento, passou a atribuir prioridade à capacidade de controle e redução da criminalidade [...]”. (PNSP, 2002, p. 39)

Estamos tratando, portanto, de uma transformação radical nas ações policiais e o Plano Nacional de Segurança Pública aborda ainda que tal mudança é representada: “[...] pela transição de uma cultura de guerra por uma cultura de paz, de uma visão excludente de mundo para um entendimento dialogal das funções policiais[...]”. (PNSP, 2002, p. 21).

O PNSP aborda esta mudança, quando cita que a polícia, ao focar o cidadão como destinatário dos serviços de segurança pública, [...] significa reconhecer que a ela compete trabalhar pelo estabelecimento de relações pacíficas entre os cidadãos, constituindo-se em um conjunto complexo de atividades que tem como finalidade a paz e não a guerra, o que leva as mudanças substanciais na estrutura sistêmica desse setor”. (PNSP, 2002, p. 21).

Urgem, portanto, estas transformações, que passam, sobretudo, pela filosofia e estratégia organizacional de polícia comunitária, que preconiza a aproximação do policial com o cidadão na busca de soluções para os problemas em suas localidades. Somente assim será possível que o policial e o cidadão estejam unidos em defesa de solucionar os problemas, aliando-se a ações estruturais de médio e longo prazos, para alcançarmos uma convivência mais sadia entre as pessoas, conseguindo minimizar a violência e a criminalidade e, quem sabe, a tão sonhada paz social.

O conceito de polícia comunitária

Na análise ora empreendida, Polícia Comunitária é a visão de polícia cada vez mais humanizada, servindo de eixo para tornar a comunidade sempre mais coesa e organizada, no propósito de promover o bem-estar individual e social. Missão: “fazer o bem sem olhar a quem” e estimular tal prática nos integrantes da comunidade. Para isso a organização da comunidade se torna um dos passos essenciais para o cumprimento da missão.

Segundo Trajanowick e Bucqueroux (1994, p.4),

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a sociedade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como: crimes, medo do crime, desordens físicas e morais e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida.

Polícia Comunitária, portanto, é a conjugação de todas as forças vivas da comunidade, sob a coordenação de policiais especialmente designados, no sentido de preservar a segurança pública, prevenindo e inibindo os delitos ou adotando as providências para a repressão imediata. Deve ser entendida também como uma nova filosofia de atuação das polícias, marcada pela intensa participação da comunidade na resolução dos problemas afetos à segurança pública.

É preciso deixar claro que “Polícia Comunitária” não tem o sentido de ASSISTÊNCIA POLICIAL, mas sim o de MOBILIZAÇÃO SOCIAL. Nessa condição, entendemos que todas as forças vivas da comunidade devem assumir um papel relevante na sua segurança e nos serviços ligados ao bem comum. Acreditamos ser necessária esta ressalva, para evitar a interpretação de que estejamos pretendendo criar outra polícia ou de que pretendamos credenciar pessoas extras aos quadros da polícia como policiais comunitários. A pretensão é procurar congrega todos os cidadãos da comunidade por via do trabalho da Polícia, no esforço da segurança.

Os princípios de polícia comunitária

Para a implantação da filosofia de polícia comunitária, os pesquisadores da atividade policial observam ser necessário que todos os integrantes da Instituição conheçam os seus princípios, praticando-os permanentemente.

Conforme TROJANOVWICZ e BUCQUEROUX (1994), estes princípios são universais e estão correlacionados aos mesmos fundamentos da atividade policial moderna.

1º Princípio: Filosofia e Estratégia Organizacional - A base desta filosofia é a valorização da comunidade. Para direcionar seus esforços, a polícia, em vez de buscar ideias preconcebidas, demanda, junto às comunidades, seus anseios e preocupações a fim de traduzi-los em procedimentos de segurança.

2º Princípio: Comprometimento da Organização com a concessão de poder à Comunidade - Dentro da comunidade, os cidadãos devem ser convidados para participar, como plenos parceiros da polícia, dos direitos e das

responsabilidades envolvidas na identificação, priorização e solução dos problemas. (Quando trouxerem um problema, faça a pergunta: - o que NÓS podemos fazer para resolver este problema?)

3º Princípio: Policiamento Desconcentrado e Personalizado - É necessário um policial plenamente envolvido com a comunidade, conhecido por ela e conhecedor de suas realidades. (Ele é o policial mais importante e essencial da corporação naquela comunidade).

4º Princípio: Resolução Preventiva de Problemas em Curto e em Longo Prazo - A ideia é que o policial não seja acionado pelo rádio, mas que se antecipe à ocorrência. Com isso, o número de chamadas (190) deve diminuir. (No início da implantação, deve aumentar em virtude da volta da confiança na polícia. Pessoas que não recorriam mais à polícia voltam a pedir socorro a ela.)

5º Princípio: Ética, Legalidade, Responsabilidade e Confiança – A polícia comunitária pressupõe um novo contrato entre a polícia e os cidadãos aos quais ela atende, com base no rigor do respeito à ética policial, da legalidade dos procedimentos, da responsabilidade e da confiança mútua. Por exemplo, é impossível praticar policiamento comunitário sem respeito aos direitos humanos.

6º Princípio: Extensão do Mandato Policial - Cada policial passa a atuar como um comandante de polícia local, com autonomia e liberdade para tomar iniciativa, dentro de parâmetros rígidos de responsabilidade. Neste contexto, todo policial deve ter os seguintes questionamentos, antes de tomar uma decisão: “Isto está correto para a comunidade? Isto está correto para a segurança da minha região? Isto é ético e também legal? Isto é algo pelo que me disponho ser responsável? Isto é condizente com os valores da Instituição?”.

7º Princípio: Ajuda às Pessoas com Necessidades Especiais - Valorizar as vidas de pessoas mais vulneráveis: crianças, jovens, idosos, minorias étnicas, pobres, portadores de necessidades especiais, desalojados ou desabrigados (movimento dos sem-tetos) etc. Isso deve ser um compromisso inalienável do policial.

8º Princípio: Criatividade e Apoio Básico - Ter confiança nas pessoas que estão na linha de frente da atuação policial, na atividade-fim (principalmente do soldado / cabo / agente / detetive / guarda municipal), confiar no seu discernimento, sabedoria, experiência e, sobretudo, na educação profissional que recebeu. Isso propiciará abordagens mais criativas para os problemas contemporâneos da comunidade.

9º Princípio: Mudança Interna - O policiamento comunitário, como atividade prática, exige uma abordagem plenamente integrada, envolvendo toda a organização. É fundamental a adequação de seus cursos e respectivos currículos, bem como de todos os seus quadros de pessoal. É uma mudança que se projeta.

10º Princípio: Construção do Futuro - Deve-se oferecer à comunidade um serviço policial descentralizado e personalizado, com endereço certo. A ordem não deve ser imposta de fora para dentro, mas as pessoas têm de ser encorajadas a pensar na polícia como um recurso a ser utilizado para ajudá-las a resolver problemas atuais de sua comunidade.

A polícia tradicional e a polícia comunitária

Não vemos a polícia tradicional como opositora da polícia comunitária, nem vice-versa. O que acontece é uma evolução no paradigma, do tradicional para o comunitário, uma evolução do VELHO modo de pensar polícia para o NOVO modo de pensar polícia, tendo como foco o bem-estar de todos os cidadãos que contribuem com altas cargas de impostos e merecem SEGURANÇA PÚBLICA, EDUCAÇÃO PÚBLICA E SAÚDE PÚBLICA DE QUALIDADE.

Nesse sentido, apontamos as seguintes diferenças entre os dois modelos de policiamento.

a) Polícia tradicional

- O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime.
- As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência.
- O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios e midiáticos.
- A função do chefe é prover as normas e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais.
- As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular.
- O policial trabalha dirigido unicamente para a marginalidade de sua área, que representa no máximo 1% da população residente ali, onde “todos são inimigos, marginais ou paisanos folgados, até prova em contrário”;

b) Polícia comunitária

- A polícia é uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida na comunidade.

- O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo, visando à resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção e da mediação de conflitos.

- A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem e pela satisfação do cidadão.

- As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade.

- O que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público.

Diretrizes para a integração com a comunidade

É o reconhecimento do potencial que a comunidade pode oferecer às organizações responsáveis pela segurança pública na resolução de problemas que afetam diretamente a vida de ambos: comunidade e polícia. A contribuição varia desde a identificação de problemas até o planejamento de uma ação para combater e solucionar os problemas de segurança pública, em seu sentido mais amplo.

Deve-se incentivar a participação do diálogo com a comunidade, envolvendo profissionais de segurança pública em eventos cívicos, culturais e de negócios, trabalhando juntamente com agências sociais e tomando parte de atividades educacionais e recreativas com crianças em escolas, creches, praças. O objetivo é inserir a polícia e a guarda municipal como parte integrante da comunidade, assim como a igreja, a escola, a associação de bairro.

Deve-se, para incentivar esta parceria, fortalecer dois grupos, essencialmente:

- a) o grupo externo, a comunidade – aqueles a quem se dirige o serviço público; e

- b) os policiais e guardas municipais comunitários - eles são o contato imediato entre polícia e comunidade.

Nessa atividade em conjunto, não se deve ter as tradicionais dualidades: militar/paisano; autoridade/subordinado. Toda maneira de subestimar o potencial alheio deve ser fortemente reprimida, já que policiamento comunitário é a tentativa de juntar todas as forças vivas da instituição e da comunidade. Todos têm um potencial de cooperação que deve ser incentivado e ampliado. Por fim, todas as instituições de segurança devem estar ao lado da comunidade quando esta precisar.

Aspectos externos que interferem na implantação da Polícia Comunitária

- O individualismo
- Privilegiar a polícia comunitária em benefício de algumas comunidades.
- Utilização político-partidária do programa de Polícia Comunitária.
- Entender que Base Comunitária ou Delegacia de Polícia + viatura + efetivo = Polícia Comunitária.
- Interferência operacional de alguns líderes comunitários em algumas áreas, determinando ações peculiares em detrimento da coletividade (policiamento com exclusividade em algumas áreas).

Estratégias para aproximação de comunidades resistentes

Uma investigação policial, uma prevenção eficiente do crime e da desordem, com um esforço do controle dos índices criminais são passíveis de resultar de uma experiência direta de cooperação por parte de todos os grupos relevantes na resolução de problemas - seja por meio do envolvimento ativo ou da mera verbalização. Isto facilitará a cooperação e o entendimento mútuo entre os grupos em foco. A maneira mais eficiente de motivar as pessoas é transmitir-lhes que suas opiniões serão valorizadas, que terão uma voz nas tomadas de decisão e que serão engajadas na resolução de problemas. Se esses critérios forem obedecidos, as iniciativas serão apoiadas e perpetuadas, porque as partes que constituem os grupos relevantes possuem um investimento pessoal. A atuação dos grupos relevantes trará benefícios mútuos e aumentará o entendimento e a cooperação entre eles.

O profissional de segurança pública é o principal elemento no processo. Cabe-lhe utilizar os seus conhecimentos em prol da comunidade e colher destes suas principais aspirações para que o fator “segurança” seja atingido. O policial comunitário deverá, no desempenho de sua atividade operacional, atentar para alguns fatores dentre outros, tais como:

- a) estreitar os laços com a comunidade local no intuito de conquistar sua confiança e, conseqüentemente, passar a receber informações que refletirão diretamente em uma melhoria na prestação do serviço de segurança pública;
- b) no contato com a comunidade local, tentar conscientizá-la sobre a responsabilidade de cada um na prevenção indireta dos ilícitos;
- c) transmitir orientações ao cidadão, de modo a despertar o espírito de cidadania;
- d) zelar constantemente pelo bem-estar e qualidade de vida da comunidade local;

e) despertar no cidadão o interesse pela solução em conjunto, por intermédio da ajuda mútua perante os problemas comuns.

A integração com entidades representativas da comunidade

O sucesso da Polícia Comunitária, na visão de Trojanowicz, é indicado por diversos pesquisadores, depende de segmentos representativos da comunidade que irão participar diretamente da melhoria da atividade de segurança pública naquela localidade. Estes órgãos são identificados em seis grandes grupos:

- a) organizações de segurança pública;
- b) a comunidade;
- c) autoridades constituídas e organismos governamentais;
- d) a comunidade de negócios;
- e) as instituições comunitárias; e
- f) os veículos de comunicação.

Organização de segurança pública

A organização de segurança pública exerce papel fundamental no sistema de Polícia Comunitária, pois ela tem que assimilar e querer se comprometer com o novo sistema, criando um consenso que envolva do mais importante comandante até o soldado que está na linha de frente. A organização tem que estabelecer laços de confiança com a comunidade, fortalecendo os cidadãos em geral na parceria. Deve ser analisado o sistema de recompensas e criar outro, para reforçar os conceitos e princípios de Polícia Comunitária (por exemplo, criar A Medalha de Mérito Comunitário).

Segundo Pedroso Filho (1995), o policial comprometido com a comunidade da área vai ter na segurança um papel semelhante ao do pronto-socorro no setor da saúde. As pessoas querem ser atendidas, entretanto, poucos são os casos que demandam um encaminhamento ao hospital. No policiamento, a maioria dos casos deve ser resolvida na base, não exigindo encaminhamento aos distritos policiais e à Justiça. Muitos são resolvidos com simples orientação. Esse contexto faz aumentar a credibilidade na organização, aliviando a sobrecarga de custos desnecessários com os deslocamentos de veículos policiais. O morador tem a certeza de encontrar um profissional de segurança pública, conhecido e confiável.

A comunidade

A comunidade é a grande beneficiada e parceira no processo ao receber um profissional de segurança pública. Os grandes perdedores são os marginais. Há necessidade de preparar a comunidade para se integrar aos profissionais de segurança pública e junto conseguirem bons resultados.

Autoridades constituídas e organismos governamentais

A Polícia Comunitária deve envolver todas as autoridades constituídas (deputados, prefeitos, vereadores, delegado, promotor, juiz *et reliqua*), inclusive aquelas que, por suas ações no dia a dia, se posicionam como opositoras, convidando-as, por intermédio dos líderes comunitários, a participar de reuniões.

É preciso estabelecer um contato com as diversas esferas de Governo (federal, estadual e municipal), mostrando resultados das atividades relacionadas ao Programa. Estas atividades devem ser enviadas e expressas como meio de romper possíveis malentendidos quanto à atuação policial.

Comunidade de negócios

O envolvimento da comunidade de negócios é suscetível de estabelecer o diferente entre a aceitação e a resistência. Quando as pessoas de negócios são orientadas sobre o Programa, geralmente, orientam seus funcionários a participarem. Elas constituirão uma boa base de apoio à segurança comunitária.

Na relação com a comunidade de negócios, é preciso deixar claro e transparente o interesse social da atividade de policiamento, não privilegiando interesses comerciais ou particulares, que provocam, via de regra, descrédito e desconfiança.

Instituições comunitárias

A participação das instituições comunitárias é de fundamental importância para a educação da população e também para a adequação dos serviços de outros órgãos, visando a melhor servir à comunidade. São inquestionáveis as possibilidades das instituições comunitárias, pois já vivem para servir e, geralmente, seu aspecto voluntário é altamente produtivo com vistas a buscar soluções para os problemas locais.

Os conselhos, comitês ou associações são grupos de pessoas do mesmo bairro ou município que se reúnem para discutir e analisar seus problemas

de segurança, propor soluções, acompanhar sua aplicação, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Seria muito bom que cada escola, toda igreja montasse um Conselho Comunitário de Defesa Social, a fim de pensar e agir em busca de uma comunidade mais segura e pacífica.

Importante instrumento de avaliação para o administrador policial, favorecendo a definição de prioridades para a atuação segurança pública, estas entidades concorrem para corrigir, por meio de medidas criativas, fatores de insegurança, sem onerar o Poder Público.

Veículos de comunicação

Na natural disputa entre os veículos de comunicação, o enfoque proativo de Polícia Comunitária cria na organização de segurança a oportunidade de contar com o apoio da imprensa para educar o público (sempre com autorização superior). É preciso aproveitar melhor os espaços disponíveis na pequena e média imprensa, jornais de bairro e rádios locais, pois estes auxiliam, sobremaneira, o trabalho de Polícia Comunitária. O grande desafio é quebrar os paradigmas da mídia em relação à polícia.

Os órgãos de imprensa, via de regra, procuram destacar os escândalos, e isto cria na mente dos policiais a ideia de que a imprensa é inimiga da polícia, sem entender que ela vive dos espaços que ocupa na audiência. Na natural disputa entre os veículos de comunicação, o enfoque proativo de Polícia Comunitária institui na organização policial a oportunidade de contar com o apoio da imprensa para educar o público.

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO CEARÁ

O Estado do Ceará foi um dos pioneiros no Brasil na integração com a sociedade. No final dos anos de 1980-início dos de 1990, foi implementado na Capital cearense, por intermédio da Polícia Militar, o que se costumou chamar de policiamento comunitário. No primeiro momento, em especial com o engajamento dos neo-oficiais de 1988, o trabalho teve uma boa aceitação na população e um bom retorno para a Polícia, mas o projeto foi encerrado. Infelizmente, as experiências não frutificaram, causando interrupções e suspensões, restando algumas práticas coordenadas pela Coordenadoria de Defesa Social (CODS), da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS).

Os conselhos comunitários de defesa social (CCDS)

O Programa CCDS é desenvolvido desde fins dos anos de 1990, quando um decreto garantiu sua implementação em todos os municípios cearenses, estipulando critérios para sua gestão.

O principal objetivo do Programa é o envolvimento das comunidades na constituição de uma sociedade solidária e pacífica. Com ações integradas na área social, o Programa soma esforços e divide responsabilidades para o aprimoramento da segurança pública e para o combate às causas da violência.

O Conselho Comunitário de Defesa Social é uma instituição formada pelos mais diversos segmentos representativos da comunidade, de um município ou bairro. A formação desses conselhos é democrática, sendo permeada por ampla divulgação e sensibilização popular do local, que elege os conselheiros para atuar na promoção da defesa social, por meio de ações e projetos ligados às políticas públicas.

Destaca-se, entre as parcerias realizadas pelos CCDS, o papel estratégico destinado à educação. A escola constitui espaço especial para muitas atividades ligadas à prevenção da violência.

O programa Ronda do Quarteirão

Quanto mais próximo for o relacionamento entre o policial e as pessoas na sua ronda, quanto mais pessoas ele conhecer e quanto mais essas pessoas confiarem nele, maiores são as chances de reduzir o crime (SKOLNICK e BAYLEY, 2002)

O programa *Ronda do Quarteirão* é definido como uma nova estratégia de policiamento. Nele, os esforços estão concentrados na filosofia de polícia comunitária, que consiste em criar uma polícia técnica mais próxima da sociedade, fazendo dos agentes de segurança pública transformadores da pacificação social. Segundo Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p.04), Polícia Comunitária

[...]é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

Este programa de Governo objetiva alcançar o máximo de apoio social, vencendo barreiras arraigadas desde a formação do policial militar até a prá-

tica policial, tendo, ainda, como escopo a existência do seguinte tripé sustentador:

- a) o policial;
- b) a tecnologia; e
- c) a comunidade.

Tudo isto passa pela qualificação por meio de cursos direcionados para a área comunitária, como técnicas de abordagem, mediação, gerenciamento de conflitos, direitos humanos e áreas afins, com vistas a que o policial permaneça sempre atualizado, além da otimização dos equipamentos, frota e efetivo.

Na concepção do programa *Ronda do Quarteirão*, foram estabelecidas prioridades como:

- a) criação de polícia de proximidade;
- b) utilização do uso legal e seletivo da força, por meio do irrestrito respeito aos direitos humanos;
- c) qualificação em consonância com a utilização de tecnologia avançada; e
- d) interação com a comunidade.

Os policiais comunitários do *Ronda* devem estar integrados e participantes de todos os processos desenvolvidos na PMCE, não devendo ser exceção dentro da organização policial. Fazem parte de uma grande estratégia organizacional, sendo uma referência precípua para todas as ações desenvolvidas pela Corporação. O perfil desse profissional é, ainda, o de aproximação e paciência, com capacidade de ouvir, orientar e participar das decisões comunitárias, sem perder a qualidade de policial militar preparado para servir e proteger a sociedade.

A visita comunitária

Quando é mencionada a expressão ‘polícia comunitária’ o que se quer compreender é a capacidade institucional em interagir junto à comunidade e o quanto disso resulta. É fato, todavia, que a relação a ser estabelecida entre o profissional de segurança pública e a pessoa do povo deve ser próxima, cordial, produtiva e totalmente dirigida ao atendimento dos anseios dos cidadãos. Qualquer atitude contrária a esta interpretação não se coaduna com a melhor percepção quanto a esta posição de um polícia moderna e dirigida para a população. Para Mendonça (2014, p. 103), “[...] a visita comunitária é a ferramenta mais apropriada para manutenção da Polícia Comunitária. É a partir desta postura interativa onde se processam a aproximação e a condução da filosofia de polícia proativa.”

Essa permanência reconhecidamente produtiva exprime o conceito de visita comunitária para uma verdadeira realidade de polícia interativa, além de introduzir incondicionalmente a corporação para o que poderia de fato significar a visita domiciliar em seus processo integrativos e formadores de laços sociais entre os profissionais encarregados e os membros da população. Vale, nestas circunstâncias, buscar em Miotto (2001, p. 148) esta perspectiva localizada, porquanto para esse autor tal premissa “[...] tem como objetivo conhecer as condições (residência, bairro) em que vivem tais sujeitos e apreender aspectos do cotidiano das suas relações, feições estas que geralmente escapam às entrevistas de gabinete”.

Outro aspecto inegável quanto à visita comunitária constitui o ganho real, no contexto do qual todos usufruem de relações amistosas, colaborativas e constituintes de sentimentos mútuos de responsabilidade. Isto quer dizer que a visita comunitária é capaz de canalizar todo um investimento social onde a agência de Segurança Pública admite uma população-alvo, sobre ela investe com seus quadros, trazendo uma sensação de segurança de qualidade e com um alcance dilatado até onde se é capaz de empreender.

Esta modalidade de abordagem mais flexível e descontraída do que as práticas da realidade institucional de tradição produz efeitos imediatos sobre a respectiva comunidade, fazendo-a receptiva, leal e, sobretudo, desejosa de política públicas perenes e includentes, ainda que seja compreendida como um desafio institucional perante os aspectos incongruentes que possam se manifestem. Observa-se em Fernandes (1994, p. 10) essa condição como viés interpretativo de “[...] um serviço policial que se aproxime das pessoas, com nome e cara bem definidos, com um comportamento regulado pela frequência pública, cotidiana; submetido, portanto, às regras de convivência cidadã, parece difícil, mas não é.”

É preciso, de toda sorte, compreender este investimento social como fundamento da polícia comunitária. A visita comunitária se traduz também por treinamento, lidando a população com agentes de segurança pública mais próximos, proativos, diminuindo a distância entre a segurança pública promovida pelos governos e a sociedade. Esta análise é visível em Mendonça (2014), levando-nos a entender a real necessidade do empreendimento:

Há de se entender, ao mesmo tempo, que a comunidade não tem sido treinada para esta postura por parte dos profissionais de segurança pública, isto por que sempre a força policial se fez representar por policiais muito fortemente reativos, estando na casa do cidadão somente quando direcionado para o atendimento de ocorrência mediante a consumação de um sinistro, assim, a visita comunitária, ou domiciliar, se

propunha a ser a ferramenta que iria mitigar esta relação fortemente caracterizada pela repressão pura em prol de uma integração a favor da comunidade e do aparato policial. (P. 104).

Mendonça (2014) ajunta o decálogo da visita comunitária, próprio de qualquer segmento de segurança pública que tenciona assim trabalhar, como implemento psicossocial, compreendido da mesma maneira, como instrumento razoável para o desenvolvimento desta prática de natureza moderna e cooperativa:

1. O policial militar comunitário deve ser acessível onde quer que esteja. Isto se dá pelos padrões de liderança e comunicação que possa facilitar a aproximação por parte da população;
2. Sob todos os aspectos, recai sobre o policial a iniciativa em “quebrar o gelo” quanto à responsabilidade de quem vai buscar quem;
3. O policial militar não pode perder as oportunidades quanto à possibilidade de interagir com a população, levando todos a admitirem uma polícia muito mais interessada nas pessoas de forma pessoal e individualizada;
4. A abordagem em qualquer ambiente deve ser revestida de muita sobriedade, quando o policial demonstra elevados padrões de educação e cordialidade;
5. A forma deve ser sincera, com uma linguagem menos erudita, porém longe de qualquer artifício vocálico que se manifeste com o uso de gírias;
6. A abordagem pode ser nas praças, igrejas, hospitais, escolas, em reuniões comunitárias, e, principalmente, nas residências, habitat natural do cidadão;
7. O policial militar que presta a visita comunitária deve apresentar-se bem alinhado, admitindo por si todas as medidas próprias da higiene pessoal, não se permitindo uniforme alterado, odores e demais fatores contraproducentes;
8. O trato com pessoas do sexo oposto deve ser revestido do mais nobre e consciente padrão profissional, não sendo conveniente com brincadeiras, pilhérias, paqueras ou similares que possa comprometer a visita e, por conseguinte, o policial e a Corporação;
9. O uso do material publicitário deve ser utilizado em prol da aproximação, usando de forma gentil e inteligente, servindo, também, para facilitar a aproximação principalmente com pessoas abordadas à primeira vez;
10. No momento da Visita Comunitária é a Polícia Militar do Ceará que está ali presente, portanto deve a Instituição gozar de todos os créditos e respaldo por parte dos profissionais que a representam. (P. 105).

Mendonça (2014) arremata a seguinte expectativa, ao considerar a visita comunitária como algo próprio dos agentes de segurança, concluindo acerca da aspiração destes profissionais, ao considerar a visita comunitária como algo intrínseco à sua realidade profissional:

Ninguém, senão por volição, estará presente para fazer existir o momento da visita domiciliar a quem quer que seja se não for capaz de entender que este é o caminho que reaproximará a população da Corporação. É patente, deste modo, que tal posição intrínseca e subjetiva do profissional advirá de seu raciocínio pessoal [sic], em outras palavras ‘de dentro para fora’. (P. 69).

Isto quer dizer que este contato personalizado, domiciliar, é habilitado a criar acionadores baseados em confiança mútua. Naturalmente, a sensibilidade do profissional de segurança estabelece o diferente, quando da aproximação destes com os moradores do território, ainda que seja esperada a quebra de paradigmas destes trabalhadores em seus tratos com a comunidade.

Vale, portanto, reconhecer a capacidade de um agente de segurança próximo, dado ao diálogo, e que seja capaz de entender que as soluções dos problemas da comunidade passam também por esta em suas complexidades naturais:

O policiamento comunitário constitui uma estratégia relativamente recente utilizada para tratar dos múltiplos novos problemas que desafiam as forças policiais de hoje. Antes de mais nada, é importante, de maneira a estabelecer a validade dessa nova abordagem do policiamento, avaliar a evolução da sociedade pós-moderna, a natureza evolutiva do crime nessa sociedade e até que ponto as atuais estruturas policiais sofrem limitações diante do crime. (FELTES, 2003, p. 109).

Por fim, o instante da visita comunitária representativo de uma participação ativa na segurança pública por parte de seus quadros, uma vez que se sentem personagens ativos da manutenção do tecido social, muitas vezes abatido e desacreditado.

Guarda Municipal Comunitária

O guarda municipal comunitário tem como principal *modus operandi* a interação pessoal com a comunidade, em face de primar por uma filosofia de polícia de aproximação, a qual depende do relacionamento entre o guarda e as pessoas na sua ronda, pois, quanto mais pessoas o guarda conhecer e quanto mais essas pessoas confiarem nele, maiores são as suas chances de reduzir a violência social. Assim, onde a comunidade estiver, lá estará a equipe

da Guarda Municipal, dialogando e promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras modalidades discriminatórias.

Para o cumprimento da rotina da Guarda Municipal, é necessário o cumprimento dos 10 (dez) princípios da Polícia Comunitária mencionados na sequência:

1. Descobrir os anseios e as preocupações da comunidade.
2. Incentivar o cidadão a participar na identificação, priorização e solução dos problemas da comunidade.
3. Conhecer a realidade da comunidade onde está servindo e fazer com que os cidadãos o conheçam.
4. Trabalhar de modo a prevenir as ocorrências. Não espere os problemas ocorrerem.
5. Agir de acordo com a lei e a ética, com responsabilidade e confiança ao entender a comunidade.
6. Atuar como um “Comandante da Guarda Municipal”, consciente de que você é o responsável pelo que der certo ou errado.
7. Dedicar atenção especial na proteção das pessoas mais vulneráveis: jovens, idosos, pobres, deficientes, dentre outros.
8. Confiar no seu discernimento, sabedoria, experiência e, sobretudo, na formação que recebe, pois isso permitirá encontrar soluções criativas para os problemas da comunidade.
9. Manter-se atualizado, pois a Guarda Municipal e a comunidade estão em constante evolução.
10. Integre-se à comunidade e ajude às pessoas a resolverem os problemas, direcionando os seus esforços para que os cidadãos vejam que você é um guarda municipal preocupado em resolver os problemas da comunidade.

Ronda escolar (escolas públicas municipais)

Cada equipe da Guarda Municipal deve visitar estabelecimentos educacionais municipais por turno de serviço. As equipes dos Turnos “A” e “B” devem visar principalmente à saída e entrada de alunos, contactando com esses, com o diretor e com os educadores, ratificando os números do telefone da Guarda Municipal (Ronda escolar), levando um clima de paz e ordem, além de conhecer de perto a comunidade escolar.

Conhecendo bem a comunidade, far-se-á um trabalho preventivo com os jovens alunos, principalmente com aqueles que estão ingressando no mundo

do crime ou da droga. Visita a famílias desses jovens é importante para eles se sentirem vigiados e inibidos a continuarem com este comportamento.

Ronda do Cooper (praças e logradouros públicos municipais)

Milhares de pessoas, diariamente, saem de suas casas para cuidar de sua saúde praticando o Cooper. Para manter a segurança destes esportistas e dos logradouros públicos municipais, existe a Guarda Municipal, que estará nas proximidades patrulhando para que todos sintam a proteção e manutenção do equipamento público.

As composições de serviço farão rondas em praças, avenidas, parques, entre outros logradouros públicos municipais onde estejam acontecendo prática de caminhadas, *Cooper* ou demais atividades físicas. O guarda municipal deverá identificar na sua área estes locais e os horários em que acontecem tais atividades.

Ronda dos terminais de ônibus urbanos

Cada equipe de ronda deverá dar atenção aos momentos de maior fluxo de pessoas nos pontos e terminais de ônibus, promovendo tranquilidade pública nesses locais, como também garantindo a preservação da ordem e do patrimônio público municipal, integrando, auxiliando, orientando e tirando dúvidas das pessoas que preservam os terminais rodoviários urbanos.

Ronda da saúde (postos de saúde, UPAs e hospitais municipais).

Devem ser contactados o diretor, funcionários e usuários do estabelecimento de saúde municipal como sua clientela. O guarda municipal aproveita para cuidar de sua saúde (medir a pressão, ser vacinado, dentre outros), promover a tranquilidade pública nesses locais, como também primar pela preservação do patrimônio público municipal, interagindo, auxiliando, orientando e tirando dúvidas das pessoas que frequentam o citado estabelecimento de saúde municipal.

Reuniões de integração

A Coordenadoria de Defesa Social CCDS/SSPDS sistematizou reuniões de integração entre a comunidade e os órgãos da segurança pública, estabelecendo um calendário mensal de encontros com autoridades e representantes da comunidade. Tal sistematização proporcionou a perenização, em cada unidade policial, de um fórum privilegiado para a solidificação da parceria

entre comunidade e polícia, onde a comunidade repassa suas críticas, elogios e sugestões sobre a atuação dos órgãos da segurança pública, colaborando ativamente para o aprimoramento das estratégias de enfrentamento à violência social. Deve ocorrer a representação da Guarda Municipal de Fortaleza nas citadas reuniões com a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A filosofia de policiamento comunitário nos municípios cearenses é um meio de prevenção ao delito e uma modalidade de trabalho em conjunto entre polícia e comunidade.

Na contextura dessa filosofia, o policial comunitário tem que saber que ele faz parte da comunidade onde trabalha. Ao melhorá-la, beneficia a ela e a si. Ele vive praticamente 1/3 de sua vida trabalhando em benefício dela e a empatia com os membros da comunidade é fundamental.

Esta filosofia de trabalho faz nascer outro guarda municipal com novas atitudes e renovado foco. Fortalece a coesão entre os integrantes da comunidade, tornando-a mais forte. Com este foco, surge outra prática, com novas rotinas, mais projetos, com imagem diferente, somando resultados, fazendo surgir um facilitador de mudanças e desenvolvimento da comunidade, um líder comunitário, um bom vizinho e um promotor dos direitos humanos, pois, além de defender, ele promove a conscientização da importância dos Direitos Humanos e cobra esta responsabilidade de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio. 2018.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: CAPEC, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Papel da Polícia no Regime Democrático**. São Paulo: Mageart, 1996.

FELTES, Thomas et al. **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Policiamento Comunitário: como começar**. RJ: PMERJ, 1994.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária: Evoluindo para a Polícia do Século XXI**, Florianópolis: Insular, 2005.

MENDONÇA, F. C. B. **Ronda do quarteirão como projeto de polícia comunitária no Ceará: dificuldades e desafios.** Dissertação (mestrado). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará-UECE, 2014.

MIOTO, R. C. T. Perícia social: proposta de um percurso operativo. **Serviço Social e Sociedade**, n.º 67. 2001.

PEDROSO FILHO, Otávio Ferreira. **Polícia comunitária.** São Paulo: PMESP, CAO-II, monografia. 1995..

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas.** **Estudos Avançados** 21 (61), 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acesso em: 20 maio. 2018

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP), GRUPO DE TRABALHO, **Portaria SENASP nº. 014/2006.** Curso Nacional de Polícia Comunitária.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP), CURSO DE POLÍCIA COMUNITÁRIA, SENASP/MJ. Curso Polícia Comunitária - Módulo 4, última atualização 08/02/2008.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2002.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, Davis H. **Policiamento comunitário: questões e prática através do mundo.** Trad. Ana Luisa Amêndola Piheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Série Polícia e Sociedade, n. 6, 2002.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: Como Começar.** RJ: POLICIALERJ, 1994.

2

O papel das guardas municipais na segurança pública do Brasil

Germana Elisa Santos Rocha¹

INTRODUÇÃO

Atribui-se à Constituição Federal Brasileira de 1988 diversos avanços quanto à garantia de direitos e ao restabelecimento da democracia no País após o período ditatorial. É ponto pacífico nas discussões sociojurídicas a ideia de que a segurança compõe um dos pilares para a sustentação de uma sociedade igualitária, e, desde seu preâmbulo, o Texto Constitucional a insere entre os “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”. (BRASIL, 1988).

A Carta Magna garante o direito à segurança pública aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, formalizado no artigo 6º, *caput*, que trata dos direitos sociais, cujo rol se estende a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados, pela redação da Emenda Constitucional nº. 90, de 2015.

Portanto, a abordagem do tema Segurança Pública no Brasil deve ter como ponto de partida a atual Constituição, na qual o legislador se preocupou em estabelecer a concepção, delinear os órgãos atuantes e as suas competências ao extenso do artigo 144, nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V- polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

Nota-se que, no rol dos elencados nos incisos I a V, não há referência à esfera municipal. Embora vislumbre a possibilidade de criação de guardas municipais, o Texto Constitucional deixa de inseri-las oficialmente na estrutura. Cuida deste ponto o parágrafo 8º do artigo 144: “Os Municípios poderão

¹ Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - Universidade Estadual do Ceará (UECE)

constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Assim, uma vez criada, a instituição municipal torna-se parte de uma realidade controvertida, ante uma suposta lacuna constitucional a respeito das balizas formais de sua atuação, sob o ponto de vista de alguns críticos. Logo, considerando-se o contexto atual de elevados índices de criminalidade no Brasil, que ocupa a 12^a posição no ranque mundial de mortes violentas intencionais², isso associado à limitação de recursos do Estado em, isoladamente, lidar com o problema. Considerando-se, ainda, o fato de ser no microterritório onde as demandas sociais surgem, depara-se o questionamento: qual é o papel, efetivamente, do município na segurança pública do Brasil?

Entre os especialistas que se dedicam ao assunto, o reconhecimento das guardas municipais como órgãos de segurança não é consensual. Jurisprudências e doutrinas divergem sobre a interpretação de sua real natureza. Nestas circunstâncias, pois, são aqui discutidas as origens, atribuições e atuação das guardas municipais no Brasil, relacionando-as com as políticas de segurança pública, a fim de contribuir para a reflexão acerca da contribuição que estas instituições representam para o enfrentamento à violência nos municípios.

Historicamente, as origens das guardas civis remontam ao período colonial, com a criação do Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais, em 1775, que ensejou a denominada Guarda Municipal Permanente. A Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, que antecedeu à Guarda Municipal do Rio de Janeiro, nasceu da necessidade de proteção à Corte, com a transferência da Família Real Portuguesa para o Brasil em 1808.

Em diversos períodos, a instituição municipal de segurança destaca-se como herdeira de outras instituições, de acordo com o momento político vigente, mantendo, quase sempre, a característica inicial de estar diretamente vinculada à comunidade e de ser reflexo dos anseios da população urbana no que concerne à sensação de insegurança.

Quanto a isso, na opinião de Soares (2003, p.76):

Hoje, o medo da sociedade não é ilusório nem fruto de manipulação midiática. O quadro nacional de insegurança é extraordinariamente grave, por diferentes razões, entre as quais devem ser sublinhadas as seguintes: (a) a magnitude das taxas de criminalidade e a intensidade da violência envolvida; (b) a exclusão de setores significativos da sociedade brasileira, que permanecem sem acesso aos benefícios mais elementares proporcionados pelo Estado Democrático de Direito, como liberdade de expressão e

2 Os dados são do Relatório 2019 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) são de 2010 e 2017 e se referem à taxa de homicídios.

organização, e o direito trivial de ir e vir. (c) a degradação institucional a que se tem vinculado o crescimento da criminalidade: o crime se organiza, isto é, penetra cada vez mais nas instituições públicas, corrompendo-as, e as práticas policiais continuam marcadas pelos estigmas de classe, cor e sexo.

E de quem é a responsabilidade por garantir a universalidade da segurança? A ex-ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Ellen Gracie Northfleet salienta a indisponibilidade do direito a segurança, o que possibilita que o Poder Judiciário determine a sua efetivação pelo Estado, a saber:

O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. (BRASIL, 2011, p.53).

No que concerne à função do Estado em relação Dias e Matos (2012, p. 7) ensinam que

O Estado é responsável pela ordem, pela justiça e pelo bem comum da sociedade. Para tanto, deve legislar (criar e manter em dia uma ordem jurídica eficaz); administrar (prover, através de diversos mecanismos legais e executando os serviços públicos, as necessidades da comunidade) e julgar (resolver pacificamente, de acordo com a lei, os conflitos de interesse que possam surgir e decidir qual é a norma aplicável em caso de dúvida).

Ainda considerando o pensamento de Dias e Matos (2012, p. 20):

É no âmbito dos governos locais onde surge com mais rapidez a necessidade de ampliação da ação do Estado, isto devido a maior proximidade do poder político com a comunidade, fazendo com que as pressões que estas exercem sejam mais efetivas num tempo menor que aquelas que ocorrem no âmbito federal ou estadual [...].

Com efeito, a exemplo de outras áreas da sociedade, como a saúde, educação, habitação, entre outras, espera-se que o município ocupe um espaço proeminente no desenvolvimento de políticas públicas também no âmbito da segurança, uma vez que os aludidos artigos 18 e 144 da Constituição não impossibilitam que seja assim, pois, na definição de segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, Estado em sentido amplo, é interpretado como poder público, portanto, o compromisso de ga-

rantir ao cidadão o direito à segurança deve ser compartilhado entre todos os entes federados.

Conforme dispõe o artigo 18 da Constituição, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988). Como ente autônomo, com capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, o município torna-se apto a desenvolver políticas públicas que venham a ser implementadas nas mais diversas áreas da sociedade, entre as quais a segurança.

Em se reportando aos agentes municipais, funcionários responsáveis pela aplicação da lei (FRALs)³, assim como os policiais, estão naturalmente expostos a circunstâncias próprias da atividade de segurança, tais como: uso gradativo da força, emprego de armas letais ou não letais, convivência direta e constante com situações imprevisíveis de violência, carga horária exaustiva, pressão social; entre outros. Seus atos, portanto, são regidos pelo Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1979) e pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelos países signatários, no VIII Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, em 7 de setembro de 1990.

Além dos marcos normativos citados, o guarda municipal está submetido a outros dispositivos legais nacionais, como o Estatuto do Desarmamento, os Códigos Penal e de Processo Penal, entre outros; e internacionais, como Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pactuada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1984. Persistia, no entanto, a carência de lei específica que regulamentasse as atribuições das guardas municipais.

Um fato importante neste sentido foi a aprovação, em 11 de agosto de 2014, da Lei Federal n.º 13.022, que versa sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Entre outras medidas, o texto dispõe acerca do poder de polícia dessas instituições em todo o Território Nacional, além de regulamentar o porte de arma: “Aos guardas municipais é autorizado o porte de arma de fogo, conforme previsto em lei”. Estabelece, porém, que o direito será sus-

3 Termo adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979, pela Resolução n.º 34/169 (Código de Conduta), que inclui todos os executores da lei, quer nomeados, quer eleitos, que exerçam poderes policiais, especialmente poderes de detenção ou prisão.

penso “em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente”.

Esses pontos expressos no Estatuto produziram conflitos entre a categoria, as polícias e a sociedade em geral, acalorando ainda mais a discussão sobre os limites das funções constitucionalmente relacionadas no artigo 144. Inclusive, a Lei tornou-se alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF). A ação foi ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), que questiona a competência da União para legislar sobre guardas criadas no âmbito dos municípios e a sua atuação dos agentes como policiais⁴. Segundo o STF (2014):

A Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156 no Supremo Tribunal Federal (STF), na qual contesta a recente Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Na ação, a entidade sustenta que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, uma vez que são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse local. A Feneme argumenta ainda que guarda municipal não pode atuar como polícia.

Observa-se que a missão das guardas municipais, de modo geral, é fonte de contestações. Isto decorre, em parte, do fato de o artigo 144 não determinar a sua competência, além de não lhes atribuir expressamente o poder de polícia.

Outro ponto polêmico reside sobre a versatilidade inerente a essas instituições, pelo fato de não lhes ser defeso atuar em diversos tipos de atividades, além do policiamento, tais como: trânsito, mediação de conflitos, proteção ambiental, salvamento aquático etc. Geralmente, isso se dá de maneira próxima da comunidade, como expresso desde suas raízes.

Essa característica afina-se com a experiência de pertencimento, uma vez que, diferentemente da realidade dos policiais estaduais e federais, sujeitos a trabalhar em municípios que não coincidem com seu lugar de domicílio, os guardas, muitas vezes, residem e convivem nas cidades onde atuam, o que tende a ser um fator de identificação com o meio. Tal peculiaridade favorece, sobretudo, a observância dos incisos III e IV do artigo 3º do Estatuto Geral, que trata sobre os princípios:

4 A ação encontra-se em tramitação em 2020.

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força. (BRASIL, 2014)

Compreende-se, por efetivo, que seria uma atitude reducionista a de restringir as funções da guarda municipal ao caráter meramente patrimonial, como é apregoado por alguns críticos. Em virtude da amplitude das suas atribuições, parece mais coerente e produtivo buscar investigar a possibilidade de integrá-las, de maneira colaborativa, aos esforços de enfrentamento à violência.

Sob uma perspectiva mais ampla, compreende-se o desempenho da função precípua de proteger não apenas o patrimônio, mas também a vida dos cidadãos. Ora, quando se refere à proteção, remete-se a agir para evitar um dano, seja essa ação baseada na prevenção ou na repressão qualificada. Para contribuir neste aspecto, as guardas municipais do Brasil devem contar com treinamento e equipamento adequados, além das diretrizes claras de seus direitos e deveres.

De acordo com a percepção dos autores Carvalho e Silva (2011, p. 60) sobre o sistema de segurança pública,

Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva.

Considerando essa concepção, indaga-se: as guardas municipais são passíveis de inclusão nesse sistema? O Supremo Tribunal Federal (STF), ao emitir decisão favorável à autorização do porte de arma para todas as guardas municipais, reconhece na argumentação que, de fato, estas instituições participam da segurança pública, independentemente da população.

Com base nos princípios da isonomia e da razoabilidade, o relator disse que é preciso conceder idêntica possibilidade de porte de arma a todos os integrantes das guardas civis, em face da efetiva participação na segurança pública e na existência de similitude nos índices de mortes violentas nos diversos municípios [...]. (STF, 2018).

Paralelamente, a Câmara dos Deputados analisa o Projeto de Lei n.º 10.291/2018 (BRASIL, 2018)⁵, que pretende conferir *status* de polícia às guardas municipais, editando o texto do Estatuto Geral. Cabe, então, verificar as políticas de segurança já implantadas em algumas cidades, à luz da nova tendência nos municípios brasileiros após a implementação do Estatuto Geral.

Com a participação municipal expandida, os governantes locais passaram a repensar sua política urbana e as instituições destinadas à preservação das condições de segurança pública. Em razão dos novos desafios impostos para estabelecer a participação municipal no sistema, demandou-se nova abordagem, considerando que estes entes, efetivamente, possuem um papel eficaz a desempenhar.

No debate sobre a legitimidade das ações das guardas municipais, além da competência e atribuições, destaca-se como ponto de maior dissensão justamente o poder de polícia. É oportuno esclarecer que o poder de polícia se diferencia do poder da polícia: o primeiro diz respeito ao poder que a Administração Pública tem de limitar e disciplinar direito em razão de interesse público ou do próprio Estado; o segundo refere-se às prerrogativas que o agente público tem no exercício de suas atribuições de garantia de segurança pública.

Segundo Meirelles (2009, p.115), “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. O autor defende o argumento de que “onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses. É a regra, sem exceção”.

A esse respeito, determina o Código Tributário Nacional (CTN) artigo 78:

Art. 78 Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

5 O Projeto de Lei encontra-se aguardando Parecer do Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em 2020.

Verifica-se, então, legítimo o poder de polícia da atividade da Administração Pública Municipal e, conseqüentemente, reafirma em relação às guardas municipais o poder-dever de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tendo como sustentáculo o artigo 78 do referido Código, justificando-se pelo interesse público concernente à segurança, à ordem e aos costumes, assim como à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Neste sentido, a guarda municipal tem como atributo essencial a proteção de seus bens, serviços e instalações e, complementarmente, garantir a segurança pública no que diz respeito à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas no âmbito municipal. Em entrevista concedida a Shelley de Botton, a ex-secretária Nacional de Segurança Regina Miki comenta que:

O município é onde as coisas acontecem. A política de segurança é pensada hoje na área do estado e é executada dentro do município e, por vezes, as autoridades municipais não são nem chamadas a participar da elaboração e da implementação dessas políticas. E, quando questionada acerca se as Guardas Municipais devem ter Poder de Polícia, enfatiza: Erroneamente se diz que as guardas não têm poder de polícia. A guarda tem o poder de polícia administrativa dentro do município. E que o que se busca na realidade é o poder de policiamento. Esse tem que ser amadurecido um pouco mais dentro de um sistema. (BOTTON, 2011).

Outro ponto de debate que envolve o papel da guarda municipal diz respeito à proteção de bens e serviços, à qual a Constituição se refere. Quanto aos bens, é consensual entre renomados doutrinadores a sua definição como coisas materiais ou imateriais, úteis às pessoas e de expressão econômica, suscetível de apropriação, subdividindo-se em: bens corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, fungíveis e infungíveis, consumíveis e inconsumíveis, divisíveis e indivisíveis, principais e acessórios, particulares e públicos, benfeitorias e frutos.

Sobre a personalidade jurídica dos bens, Meirelles (2009, p.428) explica: “bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertencem, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais”.

Na legislação brasileira, os bens públicos encontram-se no Código Civil, Livro II, Capítulo III. No *caput* do artigo 98 do mesmo Código encontra-se a definição: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pesso-

as jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. (BRASIL, 2002). Quanto aos tipos, o artigo seguinte estabelece:

Art. 99. São bens públicos:

I - Os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - Os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - Os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002)

Conforme preconiza o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição, as guardas municipais são destinadas à “proteção de seus bens, serviços e instalações”. Assim, combinando o artigo constitucional mencionado com o artigo 99 do Código Civil, apreende-se que, além dos edifícios, terrenos e patrimônios móveis, os bens públicos de uso comum do povo, como estradas, ruas e praças municipais, também, fazem parte do território de atuação da guarda municipal.

Há um entendimento entre alguns autores de que o artigo 23 da Constituição corrobora a legitimação da guarda municipal como força de segurança, uma vez que determina a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de zelar pela observância da Constituição, das leis, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

O administrativista Hely Lopes de Meirelles (2009, p.432), ao discorrer sobre a utilização dos bens públicos, considera “Estado” como sinônimo de Poder Público e imputa-lhe entre as responsabilidades o policiamento da conduta do público:

Os bens públicos ou se destinam ao uso comum do povo ou ao uso especial. Em qualquer desses casos o Estado interfere como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público e dos usuários especiais, afim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar sua normal utilização, tanto pela coletividade, quanto pelos indivíduos como, ainda, pelas repartições administrativas.

De efeito, consideremos ainda a definição de Meirelles (2009, p. 320) acerca do serviço público: “todo aquele prestado pela Administração ou por

seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”.

No âmbito do município, a guarda municipal corresponde ao órgão de segurança pública com a competência primordial para o exercício de proteção dos bens, serviços e instalações públicos municipais, tem o dever de garanti-lo por ser essencial e necessário à sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Significa dizer que, diante do delito circunstancial, o agente não se exime de agir preventiva ou repressivamente.

De efeito, as ações do referido órgão de segurança na garantia da adequada prestação dos serviços executados pelo município encontram respaldo, com vistas a garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e não meramente do patrimônio, haja vista tais serviços serem realizados por pessoas e para pessoas.

Consoante exprime Carvalho (2011), inclusive, “o maior dilema da Guarda Municipal, enquanto prestadora de serviço de Segurança Pública Municipal, na esfera municipal, não é encontrar resistência frente à legislação vigente, doutrina ou jurisprudência, mas na intransigência de alguns dirigentes que a veem como uma concorrente”.

Ainda segundo Carvalho (2011),

Vale lembrar que a Guarda Municipal não está exclusivamente voltada para a segurança pública, conforme os moldes do Regime Militar, mas sim para atuação na área de defesa social que corresponde a uma parcela significativa da prestação de serviço à comunidade de maneira extensiva, o qual abrange segurança pública, defesa civil, entre outras ações do poder público.

Não sobram dúvidas de que o dilema vivenciado pelas guardas municipais no Brasil, ao qual se refere Carvalho (2011), persiste à extensão do tempo, embora tenha havido avanços, expressos, sobretudo, pelo Estatuto Geral. É fato que, conforme ressalta Torres (2012), “desde a elaboração da Carta Magna, de 1988, as Guardas Municipais vêm enfrentando uma luta de vida e morte, todos os dias, para se manterem vivas, ativas, proativas e eficientes em seus serviços”.

Nos últimos anos, além do debate legal, a atenção dedicada à segurança pública estendeu-se, tanto conceitual quanto administrativamente. De problema estritamente policial, também passa a ser de ordem multidisciplinar, envolvendo diversos órgãos e níveis de governo.

Desde o final dos anos de 1980, há crescente envolvimento do Governo federal e das instâncias municipais em matérias relacionadas à segurança pú-

blica, colaborando com a atuação dos governos estaduais prevista na Constituição Federal de 1988. Essa preocupação parece crescer de maneira proporcional aos elevados índices de violência registrados nas grandes cidades brasileiras.

Observado o crescimento da importância dada pelas administrações municipais à temática, em 1990, realizou-se em Pelotas-RS o I Congresso Nacional das Guardas Municipais, com a finalidade de fortalecer o intercâmbio de ideias e propor o aperfeiçoamento das normas que tratam dessas instituições. Desde então, têm sido realizados congressos anualmente.

Ainda nos anos de 1990, houve algumas tentativas de municipalização da segurança. Por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), buscou-se dar protagonismo ao município no sistema de segurança. A PEC n.º 95/1995 vislumbrava a inclusão de um inciso ao artigo 144 da Constituição, incluindo a polícia municipal como órgão responsável pela segurança pública, além da edição do artigo 8º, prevendo a ação integrada entre esse órgão e a guarda municipal. Na sequência, a PEC n.º 237/1995 requeria a municipalização da polícia, baseando a justificativa em experiências de outros países como Estados Unidos e Espanha, que investiram na prevenção da criminalidade de modo local (BRASIL, 1995a; 1995b).

Em 1996, a PEC n.º 343 dedicou-se ao fato de que o agente municipal conheceria melhor o território para atuar com a segurança. A PEC n.º 392 fundamentou-se no argumento de que as guardas municipais atuariam complementarmente, ajudando a reduzir os altos índices de violência no País. Em seguida, a PEC n.º 409 reivindicava a subordinação das polícias civil e militar à polícia municipal, nas cidades que possuíssem mais de 200 mil habitantes. O diferencial dessa PEC foi solicitar a alteração do artigo 159, inciso I, alínea d da Constituição, com destinação de 2% dos impostos de renda e produtos industrializados a esses municípios - iniciativa ousada em relação as anteriores, sem dúvida (BRASIL, 1996a; 1996b; 1996c).

No ano de 1997, a PEC n.º 514 propunha a possibilidade de os estados, por meio de lei estadual, compartilhar sua competência de operar a segurança pública com os municípios, desde que estes tivessem disponibilidade financeira, incluindo as funções de corpo de bombeiros e ampliando as atribuições das guardas municipais (BRASIL, 1997).

Outras PECs continuaram sendo propostas com a finalidade de descentralizar a segurança, nesse período em que os municípios ampliaram os debates por todo o Brasil. O Governo federal incrementou a intervenção, no

sentido de tentar fortalecer a política nacional de segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) surgiu em 1997, com a responsabilidade de formular, induzir, pactuar e monitorar a Política Nacional de Segurança Pública, respeitando o pacto federativo. Essa política foi traduzida no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2000.

Em 14 de fevereiro de 2001, o Governo federal, com a Lei n.º 10.201 (posteriormente alterada pela Lei n.º 10.746, de 2003, e Lei n.º 13.756, de 2018), criou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com o objetivo de “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do Programa de Segurança Pública para o Brasil do governo federal”. (BRASIL, 2001).

Dentre os objetivos específicos desse Fundo estava o apoio a projetos de qualificação e equipamento das forças de segurança pública; aos sistemas de informações, inteligência e estatísticas de segurança; à modernização técnica e científica da polícia; aos programas de polícia comunitária; e aos programas de prevenção ao delito e à violência.

Paralelamente à alteração do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2003, os Gabinetes da Gestão Integrada (GGI), instituídos em 2003, lançaram a semente para a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que prevê a junção de esforços entre a União, estados e municípios, com o objetivo de modernizar e melhorar a qualidade do atendimento por parte dessas instituições, e desenvolver ações para reduzir o sentimento de insegurança no País. Com a criação da SENASP, do FNSP e do SUSP, o Governo federal demonstrou apoio à participação municipal, por meio da legitimação dos órgãos e do fortalecimento de sua atuação.

O modelo de Gabinete da Gestão Integrada (GGI) previa sua formação nas esferas estadual e municipal, com representação também no plano federal. Participariam da estrutura: a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), Superintendentes da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, Secretário de Segurança Pública, Chefe da Polícia Civil, Comandante Geral da Polícia Militar, e demais gestores dos órgãos subordinados à Secretaria de Segurança Pública Estadual, bem como das Secretarias Municipais de Segurança, Guardas Municipais, Ministério Público e Poder Judiciário. Haveria uma sala situacional para planejamento e monitoramento das ações, além de um telecentro para operacionalização das atividades. Tudo isto convergia para a intersectorialidade e multidisciplinaridade nas decisões.

Em 2009, a SENASP realizou a I Conferência Nacional de Segurança Pública, envolvendo gestores, trabalhadores da área e demais segmentos da sociedade civil para discutir o modelo vigente e estabelecer um novo paradigma para a área. A Conferência realizou grande mobilização nacional em torno da temática.

Medidas visando à prevenção da criminalidade e da violência começaram a ser desenvolvidas pelos municípios, tais como qualificação e formação dos guardas municipais, melhoria dos equipamentos e das infraestruturas, desenvolvimento e modernização de sistemas de informações, inteligência e estatísticas, entre outros.

No geral, entretanto, as políticas estaduais de segurança esbarram nos interesses locais. É o que esclarece Adorno (1999, p. 141):

Como se sabe, embora o governo federal desempenhe uma posição estratégica na formulação e implementação de políticas de segurança e justiça criminal, a execução dessas políticas está sob encargo dos governos estaduais que, por sua vez, enfrentam problemas locais, entre os quais o de ter que lidar com características peculiares e históricas de suas agências de contenção do crime, particularmente as ligações entre polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades penitenciárias com o governo civil e com as elites políticas locais. Trata-se de uma questão de vital importância porque depende antes de tudo das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e federais que não raro controlam lobbies muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais.

Presume-se que a posição do Governo federal, ao condicionar seu apoio aos municípios que mantivessem guarda municipal ou realizassem ações de policiamento comunitário ou criassem conselhos de segurança pública, estimulasse ainda mais a participação integrada, coordenada.

Muitos autores, contudo, atribuem a essas condicionalidades o retrocesso e experiências ineficazes na tomada de decisão de muitos municípios e estados que, em suas gestões isoladas, investiram os recursos disponíveis no Fundo Nacional em aspectos contingenciais, como aquisição de viaturas e outros equipamentos, deixando passar a oportunidade de reformulação estrutural e consistente.

Grossi (2004, p. 51-52), por exemplo, corrobora esse ponto de vista:

Apesar deste cenário altamente favorável, desde sua instituição, o Fundo passou a ser encarado mais como uma linha de recursos de que cada Estado ou Município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo governo federal para uma política unificada de segurança pública. Na formalização dos convênios com os estados e municípios, pode-se ter perdido uma oportunidade única nesta re-

lação “conflituosa” entre os governos locais com o governo federal. Isto se deve basicamente às exigências ou condicionantes que a União poderia ter colocado àqueles que desejassem utilizar os recursos do Fundo.

Estudo realizado nos municípios brasileiros pelo IBGE, em 2014, demonstra que houve uma evolução em termos da gestão, quando comparado ao ano de 2006: “Observou-se um aumento no percentual de municípios que responderam possuir alguma estrutura, passando de 22,1% para 22,7%, apontando para um maior nível de organização”. Nesta estrutura, incluem-se secretarias específicas, Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), sede própria, capacitação, formação e treinamento continuado, órgão de controle, entre outros fatores. A mesma pesquisa aponta dados sobre municípios com existência de guardas:

O percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que era de 14,1%, em 2006, passou para 17,8%, em 2012, e 19,4%, em 2014. Em números absolutos, isso significa que 1 081 dos 5 570 municípios brasileiros responderam possuir Guarda Municipal em 2014. Um dos fatores que podem ter contribuído para este resultado é a sua presença como um dos requisitos para os municípios acessarem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. (IBGE, 2014, p. 71).

Ainda segundo o IBGE (2014), quanto ao uso de arma de fogo por guardas municipais, o percentual foi de 16,2% em 2006 e 15,6% em 2014. Estima-se que estes números denotem um salto elevado após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de suspender a restrição ao porte de arma por esses agentes.

As principais alterações geradas por essa medida cautelar expressa pelo ministro do STF, Alexandre de Moraes, entraram em vigor em janeiro de 2020 e repercutem sobremaneira nos requisitos para aquisição do registro (posse):

I Compete ao Comando do Exército autorizar a aquisição de armas e munições para as Guardas Municipais, ainda que no comércio nacional especializado (a aquisição de arma de fogo de calibre permitido no comércio especializado, por outras instituições públicas, é realizada mediante autorização da Polícia Federal); II. Requisitos vinculados ao tamanho da população do município (a partir de 50 mil habitantes). (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019, p. 2).

Após a decisão do STF, no caso da posse, mantiveram-se os requisitos vinculados ao número de habitantes, no entanto, a aquisição das armas é feita diretamente com o fornecedor, devendo ser comunicada ao Comando

do Exército Brasileiro. Em relação ao porte, anteriormente, as regras eram: “I. Treinamento técnico de, no mínimo, 60 horas para armas de repetição e 100 horas para armas semiautomáticas. II. Estágio de qualificação profissional anual de, no mínimo, 80 horas; III. Existência de Corregedoria própria e autônoma e de Ouvidoria permanente, autônoma e independente”, as quais foram mantidas (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019).

Outra mudança significativa gerada por essa decisão diz respeito ao fato de que o porte funcional passa a valer nos limites territoriais do Estado em todos os casos. Além disso, todos os integrantes das guardas municipais autorizadas portarão a arma de fogo nos deslocamentos para suas residências, mesmo que estejam localizadas em município situado em Estado limítrofe. A validade do porte também foi alterada de dois para dez anos (INSTITUTO IGARAPÉ, 2019).

Vale salientar que, com a flexibilização para o porte de arma, torna-se ainda mais delicado o assunto saúde mental do servidor que atua na área de segurança pública. É imprescindível o rigor no treinamento, além do pleno funcionamento de órgãos de controle da vida funcional, tais como corregedoria e ouvidoria.

Além da cautela operacional, é necessário ainda o acompanhamento psicológico do agente, oferecendo-lhe serviço especializado, por meio de um atendimento biopsicossocial, haja vista conformar uma função que exprime algumas peculiaridades lucidamente evidenciadas em Balestreri (1998, p.8):

O agente de Segurança Pública é, contudo, um cidadão qualificado: emblematiza o Estado, em seu contato mais imediato com a população. Sendo a autoridade mais comumente encontrada tem, portanto, a missão de ser uma espécie de “porta voz” popular do conjunto de autoridades das diversas áreas do poder. Além disso, porta a singular permissão para o uso da força e das armas, no âmbito da lei, o que lhe confere natural e destacada autoridade para a construção social ou para sua devastação. O impacto sobre a vida de indivíduos e comunidades, exercido por esse cidadão qualificado é, pois, sempre um impacto extremado e simbolicamente referencial para o bem ou para o mal-estar da sociedade.

Balestreri (1998, p. 11) caracteriza esse trabalhador como pedagogo da cidadania, pelas responsabilidades atribuídas a ele sobre a vida de outrem, o que lhe confere uma sobrecarga emocional, haja vista o fato de que “a polícia é chamada a cuidar dos piores dramas da população e nisso reside um componente desequilibrador”. Logo, há que se atentar para a sua qualidade de vida. O autor argumenta:

Note-se que os vínculos de respeito e solidariedade só podem constituir-se sobre uma boa base de auto-estima. A experiência primária do “querer-se bem” é fundamental para possibilitar o conhecimento de como chegar a “querer bem o outro”. Não podemos viver para fora o que não vivemos para dentro. Em nível pessoal, é fundamental que o cidadão policial sinta-se motivado e orgulhoso de sua profissão. Isso só é alcançável a partir de um patamar de “sentido existencial”. Se a função policial for esvaziada desse sentido, transformando o homem e a mulher que a exercem em meros cumpridores de ordens sem um significado pessoalmente assumido como ideário, o resultado será uma autoimagem denegrida e uma baixa auto-estima. (BALESTRERI, 1998, p.8).

Entende-se como primordial para a saúde e qualidade de vida do cidadão na condição de agente de segurança o estabelecimento de uma identidade bem definida. Ainda na opinião de Balestreri (1998, p. 5), “o equilíbrio psicológico, tão indispensável na ação da polícia, passa também pela saúde emocional da própria instituição”.

Na sociedade moderna, o trabalho corresponde a um elemento simbólico, emblemático e de fundamental importância para a pessoa, na elaboração de sua identidade e de sua existência social. Poli e Almeida (2013, p. 444) explicam:

Ao acompanhar os trabalhadores em suas questões profissionais e também, naquelas de cunho mais pessoal, percebe-se que a função da escuta (nos processos de seleção, avaliação de desempenho, treinamento) fica à deriva, não havendo porto seguro que acolha a fala do funcionário dentro das organizações. Isso é, não há uma prática habitual de acolhimento desses elementos subjetivos por parte dos profissionais que se dizem agentes da melhoria das relações humanas no trabalho.

Em similitude com a atividade policial e em decorrência de saúde e qualidade de vida, em 2016, foi apresentada a PEC n.º 275, de autoria do deputado Cabo Sabino (PR/CE), com vistas a equipar os guardas municipais aos policiais para fins previdenciários, por exercerem atividades sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física. A Lei Complementar n.º 144, de 15 de maio de 2014, disciplina que o servidor público policial será aposentado:

I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados;

II - voluntariamente, com proventos integrais, independentemente da idade: a) após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; b) após 25 (vinte e

cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

As guardas atuam em distintos espaços da municipalidade e muitos deles com peculiaridades e contextos sociais específicos. Assim, esse órgão deve procurar capacitar seus servidores com uma formação direcionada para o público a que se dirige. Nos hospitais municipais, por exemplo, ocorrem muitos conflitos entre familiares de pacientes e funcionários da saúde e a mediação cabe ao guarda municipal, que deve ser justo nas suas decisões.

Quanto às políticas públicas municipais de segurança, são ainda incipientes, fragmentadas, com tímidos avanços institucionais. São fundamentais, na sociedade moderna, a inovação e a superação dos paradigmas para progredir, tanto no terreno local como no espaço nacional. Esta realidade precisa ser estudada criteriosamente. Metas necessitam ser traçadas para que se atinja um nível de administração democrática, interinstitucional, com amparo na qual haja flexibilização da dinâmica estrutural e as variadas forças de segurança dialoguem, interajam e, irmanadas no mesmo propósito, estabeleçam políticas públicas que efetivamente atendam a sociedade.

Xavier (2012, p. 525) propõe um caminho:

As saídas para reverter o quadro vexatório da Segurança Pública brasileira exigem novas concepções administrativas dos entes federados, em especial, dos municipais, através de reformas estruturais no espaço urbano, transformações profundas na economia local e mudanças drásticas na relação com a sociedade e a iniciativa privada, como: materialização do planejamento urbano nos territórios municipais; implantação de políticas públicas otimizadas e intersetoriais; redução das desigualdades socioeconômicas; arrefecimento dos preconceitos embutidos na pirâmide social; geração de emprego e renda com maiores investimentos produtivos; incorporação dos extratos menos abastados da juventude ao mercado de trabalho e consumo; elevação das taxas de escolaridade; e promoção de um “pacto” contínuo entre poderes públicos e sociedade civil pela Segurança Pública.

Guardas municipais em todo o Brasil, homens e mulheres, estão envolvidos em uma missão deveras nobre, que é a segurança pública. Muitas vezes submetidos a condições desfavoráveis de trabalho, mas ainda assim arriscam-se para manter a ordem pública. Por isso, o conceito de ordem pública precisa estar muito bem estabelecido, em consonância com o respeito aos direitos humanos, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, tanto para pro-

porcionar segurança jurídica ao agente, como para prestar um bom serviço ao munícipe.

Para que seja desempenhado um trabalho de excelência pelos guardas municipais, auxiliando na redução dos índices de criminalidade, anseio legítimo da população vítima de várias espécies de violência, é preciso que se invista em uma gestão democrática, inclusiva e articulada, que consiga vislumbrar uma parceria harmoniosa e produtiva entre União, Estado e Município, irmanados no objetivo comum de servir e proteger a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. **Segurança Pública**. São Paulo: Cadernos Adenauer, Ano IX, n. 4, 2008.

ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social Rev. Social**. São Paulo, n.11, v.2, p. 129-153, 1999.

BALESTRERI, R. B. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo, RS: CAPEC; Paster, 1998.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARAES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em perspectiva**. São Paulo, n. 18, v. 1, p. 119-131, 2004.

BOTTON, S. **O município é onde as coisas acontecem**. Entrevista concedida por Regina Miki em 12 jun.2009. Disponível em: <<http://www.comunidadessegura.org.br/pt-br/MATERIA-o-municipio-e-onde-as-coisas-acontecem>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Histórico das Guardas Municipais**. 2. ed., revisada, atualizada e aumentada. São Paulo – SP: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.746, de 10 de outubro de 2003 (Revogada). Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.746.htm>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54976993/dol-2018-12-13-lei-n-13-756-de-12-de-dezembro-de-2018-54976737>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei 10.291, de 23 de maio de 2018. Altera a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2176238>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 de dezembro de 2003. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra de 11 ago. 2014. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15JUN1995.pdf#page=64>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014. Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que “Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal”, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidor(a) policial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp144.htm#art1>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 95, de 1995. Dá nova redação ao artigo 144 da Constituição Federal. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, Seção I, p. 13176, 15 jun. 1995a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1995>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 237. Acrescente-se o art. 176-A no texto Constitucional para tornar possível a posse indireta de terras indígenas à produtores rurais na forma de concessão. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 05 de fevereiro de 1995. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564668>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 247, de 1995. Introduce alterações no artigo 144 da Constituição Federal sobre as Guardas Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 6022, 22 nov. 1995b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1995>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 275, de 2016. Dá nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 134, 17 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117201>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 343, de 1996. Insere o inciso VI ao caput e dá nova redação ao parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 9759, 17 abr. 1996a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14719>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 392, de 1996. Acrescenta inciso ao artigo 144 e altera a redação de seu parágrafo 8º, atribuindo nova competência às Guardas

Municipais. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 21472, 31 jul. 1996b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14749>> Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 409, de 1996. Modifica os artigos 144 e 159, inciso I, da Constituição Federal. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 24615, 4 set. 1996c. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117201>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 514, de 1997. Altera os artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 26187, 3 set. 1997. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14800>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Código Civil (2002). **Código civil brasileiro e legislação correlata**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 616 p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/C%C3%B3digo%20Civil%202%20ed.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 03 abr. 2020.

CARVALHO, C. F. Por que manter a guarda municipal. In: _____. **O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar**. 3. ed. Curitiba: Edição do autor, 2011.

CARVALHO, V. e SILVA, M. F. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**. n.14, v. 1. Teresina: UFPI, 2011. p. 59-67. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CERQUEIRA, C. M. N. Remilitarização da segurança pública: A Operação Rio. In: _____. **O futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

CRETELLA JUNIOR, José. Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro. In: **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 159-203.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GROSSI, Bruno César. **Orçamento e segurança pública: um Estudo de Caso do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Monografia (Especialista em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Brasília, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126p.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Balanço preliminar da regulação de armas e munições no Brasil**. 2019. Disponível em: < <https://igarape.org.br/?s=balan%C3%A7o>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da violência**. Brasília, DF, 2019.

KAHN, T; ZANETIC, A. O papel dos municípios na Segurança Pública. **Relatório Final: Concursos Nacionais de Pesquisa Aplicada em Justiça Criminal e Segurança Pública**. Brasília: MJ, SENASP, 2005.

KOPITTKÉ, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

ONU. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

POLI, M. C.; ALMEIDA, L. A escuta do sujeito no contexto de recursos humanos. **Inter-Ação**, n. 38, v. 2, p. 443-456, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/viewFile/20963/15064>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

SANTOS, C. Guarda Municipal armada dá mais segurança aos cidadãos. **Jornal Opção**. Rioverde: Cultural, 13 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/reportagens/guarda-municipal-armada-da-mais-seguranca-aos-cidadaos-72706/>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

SILVA. Kayan Acassio. Tentativas de municipalização da segurança pública no Brasil: uma análise da PEC 95/1995 à Lei 13.022/2014. **Rev. bras. segur. pública**, São Paulo v. 13, n. 2, 86-101 ago/set 2019.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos av.** São Paulo, n. 17, v. 47, jan./abr. 2003.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Liminar autoriza porte de arma para todas as guardas municipais**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=382862#:~:text=Com%20base%20nos%20princ%C3%ADpios%20da,mortes%20violentas%20nos%20diversos%20munic%C3%ADpios.>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/135530186/dispositivos-do-estatuto-geral-das-guardas-municipais-sao-questionados-em-adi>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes. **Estudo Global sobre Homicídios**. 2019. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/data-andanalysis/global-study-on-homicide.html>>The Global Study on Homicide is available online: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-andanalysis/global-study-on-homicide.html>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

XAVIER, Laécio Noronha. **Políticas públicas de segurança**. Fortaleza: LCR, 2012.

3

Direitos Humanos na formação das guardas municipais

Francisco Horacio da Silva Frota¹

Maria Andréa Luz da Silva²

INTRODUÇÃO

Este escrito se reporta aos direitos humanos e busca responder questões que povoam a mente de muitos profissionais da segurança pública. As dúvidas e incertezas sobre tal temática não são novidade, elas fazem parte do cotidiano das casas, dos ambientes de trabalho e dos quartéis:

- Por que falar em direitos humanos em um Curso de Formação da Guarda Municipal?
- A disciplina Direitos Humanos não se preocupa somente com a defesa de bandidos?
- A Guarda Municipal terá algum ganho ao se preocupar com os direitos humanos?

Tais indagações advêm de uma discussão anterior à *Carta das Nações Unidas* (ONU, 1945), documento assinado logo após a Segunda Guerra Mundial, e fazem-se presentes nos debates da atualidade. A polêmica em torno da defesa dos direitos humanos e das instituições que atuam nesse sentido tiram o foco do ponto de fulcro:

- A significação desses direitos para o processo civilizatório.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A defesa dos direitos humanos tem relação com o avanço da sociedade ocidental, que já não se contenta com a justificativa divina para a existência da desigualdade social e do poder absoluto do soberano. Antes da Modernidade, o ser humano não era sujeito de direito; portanto, não fazia sentido falar em direitos decorrentes da condição humana. Hoje é muito comum *falar em direito de propriedade, direito de ir e vir, direito ao trabalho, direito à educação, direito à saúde, direito das mulheres, direito das crianças, direito das minorias, direito*

1 Sociólogo. Doutor em Sociologia pela Universidad de Salamanca (Espanha). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (PPPP/UECE).

2 Socióloga, Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela UECE. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas Sociais da UECE.

ao meio ambiente saudável e em tantos outros tipos de direito conquistados ao longo do tempo, embora sua manutenção tenha sido algo inconstante, haja vista a variação temporal e espacial de suas vigências.

Embora se tenha conhecimento de um ou outro registro isolado na Antiguidade³, duas iniciativas para limitar a ação dos soberanos antecederam a Modernidade na Inglaterra e apontaram uma ruptura com as práticas da Idade Média:

- Em 1215, a Carta Magna (“Grande Carta”) foi redigida em resposta àquilo que vinha sendo feito pelo Rei João de Inglaterra – a violação de um grande número de leis e costumes antigos sob os quais o país vinha sendo governado⁴.
- Em 1628, o Parlamento adotou uma “Petição de Direito”, enviada a Carlos I de Inglaterra como declaração de liberdades civis⁵.

A Independência dos Estados Unidos da América (EUA) produziu um documento que, ainda hoje, constitui referência para os povos que lutam por sua liberdade e soberania: a *Declaração de Independência dos Estados Unidos da América*, assinada em 4 de julho de 1776, é uma carta de intenção, ou seja, uma declaração que oficializou a separação das chamadas Treze Colônias Americanas da jurisdição da Inglaterra.

Em 1789, a Revolução Francesa proclamou o direito à vida, à liberdade, à busca da felicidade mediante a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, aprovada em 26 de agosto de 1789 pela Assembleia Nacional Constituinte da França. Esse foi o marco histórico da ascensão da burguesia como classe social dominante, superando a aristocracia proprietária de terras, criando instituições e adotando maneiras de organizar a vida econômica, política e social que viriam a se expandir para o mundo inteiro.

3 Em 539 a.C., Ciro II (Ciro, o Grande), rei do Primeiro Império Persa, promulgou uma legislação que libertava todos os escravos e declarava que as pessoas deveriam escolher sua própria religião.

4 A Carta Magna enumerava direitos como: a) a Igreja estava livre da interferência do governo; b) os cidadãos livres podiam possuir e herdar propriedades; e c) os cidadãos livres estavam protegidos de impostos excessivos.

5 A rejeição, por parte do Parlamento, de financiar a impopular política exterior do rei tinha levado seu governo a exigir empréstimos forçados e aquartelar tropas nas casas dos súditos como medidas econômicas. Prisões arbitrárias e prisões por oposição a essas políticas produziram no Parlamento uma hostilidade violenta a Carlos I e a Jorge Villiers (1º Duque de Buckingham).

A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* rompeu os obstáculos políticos feudais e garantiu as transformações econômicas desencadeadas pela Revolução Industrial. Junto com a *Declaração de Independência dos Estados Unidos da América*, esse documento emblemático pautou uma nova era, influenciando diretamente as lutas que levaram à Independência do Brasil e à Proclamação da República do Brasil.

Contudo, o Brasil independente e republicano não deixou de ser autoritário, desigual, injusto e preconceituoso. Durante toda a chamada Primeira República, os aristocratas e os “coronéis do sertão” eram os donos do poder e seus desejos foram convertidos em lei. Os descendentes de escravos ocupavam os mocambos e levaram ao surgimento das favelas. A maioria da população consistia em analfabetos e as crianças morriam nos primeiros anos de vida. Até poucas décadas atrás, nosso Código Civil (CC) permitia que os maridos internassem suas esposas em sanatórios para satisfação de suas vontades. O assassinato de mulheres sob a justificativa de legítima defesa da honra era algo sistemático. A polícia atendia os desejos dos “chefes políticos” ou dos “coronéis do sertão”: o *status* dos policiais era similar ao dos jagunços. O Estado de direito inexistia: o voto era de cabresto e só tinha a função de legitimar as elites.

O mundo ocidental já conhecia os *direitos humanos de primeira geração*; no entanto, o Brasil desse período desconhecia:

- A garantia de integridade física e mental;
- O direito à vida e à segurança (p. ex., o direito de não sofrer tortura ou não ser agredido);
- A proteção contra a discriminação por motivos como raça, cor, sexo, origem nacional, orientação sexual, etnia, religião ou deficiência;
- Os direitos individuais como a privacidade e as liberdades de pensamento e de consciência, de expressão, de religião, de imprensa, de reunião e de movimento;
- O direito de ter um julgamento justo;
- O direito de votar e ser votado.

OS DIREITOS HUMANOS SÃO PARA TODOS

Após todo o terror da Segunda Guerra Mundial e os crimes cometidos contra populações inteiras, como o holocausto dos judeus, a perseguição aos ciganos e a violência contra os homossexuais, os países vitoriosos decidiram proclamar uma modalidade de entendimento para:

[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e

[...] promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla [...] (ONU, 1945, Preâmbulo).

Esse período foi marcado por novos direitos para a população: os povos de vários países passaram a conviver com os direitos *humanos de segunda geração* – aqueles que combatem a desigualdade econômica, social e cultural.

Além dos direitos de primeira geração, os que envolvem as defesas civis são de natureza social, de segunda geração: *direito à saúde, direito à educação, direito à moradia, direito ao trabalho, direito à segurança* e tantos outros direitos sociais.

A existência de tais direitos permite que a melhoria da qualidade de vida da população se insira na agenda política de todos os signatários.

Os *direitos humanos de terceira geração* consistem naqueles relacionados à coletividade, como: *direito ao meio ambiente equilibrado, direito à autodeterminação dos povos, direito do consumidor, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, direito de comunicação livre*.

Além disso, com os avanços da tecnologia e a *Declaração Universal do Genoma Humano e dos Direitos Humanos* (UNESCO, 1997), alguns falam em *direitos humanos de quarta geração*, que incorporam os direitos tecnológicos, de informação e de biodireito (bioética). Há, ainda, quem defenda o argumento de que esse grupo inclui o direito à democracia e ao pluralismo.

É dividido em qualquer nível da geração dos direitos humanos que não existe algo que alimente a impunidade. O que sintetiza esses direitos é a defesa dos mais fracos no enfrentamento contra os mais fortes: *dos direitos da sociedade civil nos seus embates com o Estado, dos direitos dos que se encontram fragilizados socialmente na luta contra o poder econômico e dos direitos de defesa do equilíbrio ecológico e da biodiversidade no planeta*.

Um agente de segurança não pode dizer-se contra o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), portanto, não questionar a falta de recursos para atender toda a população da maneira que propõe a *Constituição Federal de 1988* (BRASIL, 1988) significa não defender um direito básico da cidadania. Lutar contra o analfabetismo e desejar que nossos filhos e netos contem com

uma escola pública de qualidade é algo que todos entendem, contudo, nem sempre resta claro que postular tais direitos implica a defesa dos seres humanos.

Outro direito básico é a moradia. Quem não reconhece a importância do cidadão ter um local para morar em condições dignas? Não tem sentido, portanto, falar em direitos humanos como algo que interessa somente a pequenos grupos ou a algumas organizações não governamentais (ONGs). Os direitos humanos interessam a todos, principalmente àqueles que não fazem parte da elite econômica, social e financeira, que tem outras maneiras de fazer valer seus interesses.

No conjunto dos direitos humanos, os de primeira geração (direito à vida, direito de não ser preso em desacordo com o ordenamento jurídico, direito de não ser torturado, direito de não ser vítima de preconceito racial, direito de não sofrer violência doméstica pelo fato de ser mulher, ou direito de não sofrer violência por conta de sua opção sexual) também protegem todos os cidadãos, inclusive os policiais. Estes têm família (cônjuge, filhos, pais etc.) e amigos e sabem como é importante que tais direitos se estendam tanto a essas pessoas quanto a eles próprios caso submetidos a uma abordagem policial quando não se encontram fardados.

Não é admissível que continue sendo frequente aquilo que observa Adorno (2008, p. 26):

[...] um dos maiores problemas enfrentados hoje nas políticas de segurança pública [...] é sair do círculo cerrado que opõe aplicação de lei e ordem à proteção dos direitos humanos, como se fossem domínios irreconhecíveis.

O MEIO AMBIENTE TAMBÉM DEVE PREOCUPAR A TODOS

As garantias resultantes das diversas compreensões e as várias gerações de direitos são extensíveis a todos os cidadãos, inclusive às Guardas Municipais, instituições que se beneficiam e devem lutar pela implementação de tais compreensões. Os direitos de terceira e quarta geração são muito atuantes em todos os municípios brasileiros.

Todos os cidadãos devem lutar pela conservação do meio ambiente, contra a depredação da natureza e pela preservação da flora e fauna dos municípios – trata-se da luta pela vida e todos devem participar desse grande empreendimento.

Os direitos de última geração não tratam de defesas individuais, de grupos isolados ou de segmentos da sociedade. O desafio envolve o enfrentamen-

to de problemas que ameaçam o futuro da humanidade. A questão é muito mais ampla do que saber em que sentido as Guardas Municipais poderão ser beneficiadas por tais direitos. O desafio está posto para todos os moradores das cidades, dos estados e do país: a questão é de ordem universal e envolve todas as instituições públicas ou privadas.

As Guardas Municipais ocupam papel de destaque na luta pela efetivação de tais direitos nos espaços urbanos. Entre suas atribuições se encontra a preocupação com o uso do solo e da natureza de suas cidades. Suas atividades cotidianas incluem a determinação de garantir as áreas preservadas, o uso correto das lagoas e dos rios e a ausência de lixo nos espaços públicos. No tocante à fauna e à flora, almeja-se o cuidado com a arborização urbana e o combate à venda de animais silvestres nas feiras livres e em outros espaços públicos. A preservação da cultura e dos bens públicos envolve a vigilância de praças, monumentos e edificações tombadas pelo Patrimônio Histórico.

Portanto, uma parte significativa das atribuições das Guardas Municipais tem relação direta com os direitos humanos.

O QUE A SEGURANÇA PÚBLICA APRENDEU NA LUTA PELOS DIREITOS HUMANOS

Balestreri (1998, p. 7), tendo por base sua experiência no ambiente policial e seu conhecimento em direitos humanos, resume suas ideias em torno de 13 considerações;

1^a – O policial é, antes de tudo um cidadão, e nesse sentido, é fundamental saber o que implica tal afirmativa;

2^a – O agente de segurança pública é um cidadão que representa o Estado no contato mais imediato com a população;

4^a – A prática da segurança pública possui um aspecto pedagógico sendo, portanto, o caminho mais rápido e eficaz para o reconhecimento por todos;

5^a – A natureza pedagógica da segurança pública não deve se confundir com prática demagógica, não eximindo a polícia de sua função técnica de intervir preventivamente no cotidiano e repressivamente em momentos de crise;

6^a – O uso legítimo da força não deve se confundir com o arbítrio dos policiais ou guardas municipais;

7^a – A prática do agente de segurança e sua diferenciação com as formas tradicionais de lidar com o crime pode ter um efeito educativo;

- 8ª – O exemplo da prática dos agentes de segurança pública de conformidade com a lei é educativo para o conjunto da população;
- 9ª – Essa consciência da importância da ação da segurança pública não pode significar acobertamento de práticas ilegais dos companheiros de farda ou dos seus comandantes;
- 10ª – O problema é mais grave quando é conhecida a preferência da psicopatia pelas profissões de poder;
- 11ª – O equilíbrio psicológico, tão indispensável na ação da prática policial, passa também pela saúde emocional da própria instituição;
- 12ª – A debilidade hierárquica também pode favorecer a mudanças de conduta, e práticas profissionais que enfraqueçam a instituição;
- 13ª – A superação de muitos dos problemas anteriormente relacionados pode ser conseguida com a formação voltada para os preceitos constitucionais e de uma segurança cidadã.

A atuação em defesa dos direitos humanos não é contrária à ação das Polícias Militares nem das Guardas Municipais. É defeso continuar alimentando uma divisão entre as atividades policiais e os desejos da sociedade civil. Historicamente, uma sociedade como a brasileira, marcada por experiências autoritárias, explica as razões de tal entendimento. O momento, entretanto, é de superação de tais raízes históricas em nome de um futuro que precisa ser estabelecido. No Brasil, há mais de uma década, essa luta é travada na tentativa de alcançar uma democracia que aproxime a polícia das instituições que atuam em defesa dos direitos humanos. Os policiais militares e os guardas municipais são, antes de tudo, cidadãos e suas práticas devem ser pautadas pela cidadania.

As Polícias Militares e as Guardas Municipais são compostas por agentes de segurança pública, portanto, braços repressores do Estado para garantir a ordem e segurança das populações atendidas. Nessa especificidade, em certas circunstâncias se aceita o uso da força e das armas, de acordo com o ordenamento jurídico.

Contudo, o uso legítimo da força não se confunde com a truculência. A ação policial deve balizar-se pelos princípios da *Carta das Nações Unidas* (ONU, 1945) e das demais resoluções internacionais recepcionadas pela *Constituição Federal de 1988* (BRASIL, 1988).

Uma instituição nova como a Guarda Municipal deve ser aceita e admirada pelos munícipes. Tudo depende de como seus membros entendem o nível

de aproximação entre suas práticas e os interesses da comunidade. A melhor referência para um comportamento adequado diante de ambos os interesses é o próprio texto constitucional. O policial e o guarda devem valorizar suas atividades e reconhecer que, ao exercê-las, lidarão primordialmente com situações de apoio e admiração em vez de temor e raiva.

EM SÍNTESE

Os direitos humanos não são sinônimo de direitos de bandidos. Os processos históricos atuais e pretéritos não contribuíram para aproximar a sociedade das instituições de segurança pública. O contexto de elaboração da chamada *Constituição Cidadã* almejou diferenciar-se do autoritarismo que pautou a ditadura militar e que teima em subsistir nos círculos hegemônicos. O atual desafio consiste em entender que os direitos individuais, os direitos sociais e os direitos a uma vida saudável também implicam a luta por melhores condições de vida para todos os policiais militares e os guardas municipais. O conjunto dos chamados direitos humanos se estende aos demais profissionais de segurança pública.

O respeito aos princípios constitucionais e às garantias individuais não afeta o papel dos agentes de segurança. As práticas executadas em conformidade com o Estado de direito qualificam os profissionais de segurança pública e aproximam as instituições policiais da população atendida.

Muitos municípios vêm criando suas Guardas Municipais e tal momento se mostra oportuno para estabelecer um novo paradigma: de que as políticas sociais estão intimamente relacionadas com as políticas de segurança.

Em suma, uma Polícia Militar ou uma Guarda Municipal forte não é aquela que se faz temida, mas sim respeitada. E o respeito, por sua vez, é conquistado quando o policial militar ou o guarda municipal se torna reconhecido como agente da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. Políticas públicas de segurança e Justiça Penal. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 9-27, 2008.

BALESTRERI, R. B. Direitos humanos: coisa de polícia. Passo Fundo, RS: CAPEC/Paster, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Carta das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, 1945.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. *Declaração Universal do Genoma Humano e dos Direitos Humanos*. 1997.

Disponível em: http://www.ghente.org/doc_juridicos/dechumana.htm. Acesso em: 8 mar. 2021.

4

Guardas Municipais e Segurança Cidadã: do exercício da cidadania e das liberdades públicas

Raimundo Jovanil Pereira Oliveira¹

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania.
(MILTON SANTOS, 2014, p. 105)

INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende colaborar com a discussão sobre o papel das Guardas municipais na segurança pública no atual contexto das cidades brasileiras. Nesse sentido, este texto foi elaborado considerando dois objetivos, ambos direcionados à formação das Guardas municipais brasileiras, que se desenvolvem a seguir em duas seções.

Na primeira, intitulada **Democracia, cidades e segurança pública**, tem-se por objetivo instigar um debate sobre a questão democrática e a escalada dos crimes nas cidades brasileiras, bem como discutir sobre a doutrina ou paradigma da segurança cidadã e sua relação com o Estatuto Geral das Guardas municipais e sua influência na formatação da Matriz Curricular Nacional das Guardas municipais.

A segunda parte do capítulo, intitulada **Temas e tópicos para formação das guardas municipais**, arrima-se na mostra dos principais temas e conceitos que compõem o Módulo II – Apropriação do Espaço Público da Matriz Curricular Nacional.

Entre os tópicos de estudo expressos pelo Módulo, optou-se por mostrar, a título de sugestão de itinerário de estudo, uma sucinta caracterização do processo de urbanização no Brasil, bem como alguns apontamentos sobre os conceitos de comunidade e espaço público.

Sobra evidente o fato de que, pela natureza complexa e extensa que estes temas e conceitos possuem, cuida-se aqui apenas de pontuar alguns de seus elementos gerais com vistas a instigar a curiosidade e a incentivar a pesquisa das teorias e formulações mais aprofundadas. Pretende ser uma introdução aos conceitos, mas, ainda assim, suficiente para iniciar o debate indispensável à formação pretendida.

¹ Pesquisador do Núcleo de Pesquisas Sociais – NUPES/UECE e doutorando em Política Pública no Programa de Pós-Graduação em Política Pública da UECE. E-mail: jovanil@hotmail.com

Por último, sem ter a pretensão de concluir o capítulo, a seção Considerações Finais, tem a intenção de fomentar uma reflexão sobre a necessária e urgente ruptura com o modelo de repressão policial como prática hegemônica no fazer em segurança pública.

Intenta-se neste capítulo, portanto, influenciar a adoção, por parte das Guardas municipais, de uma prática inovadora para as políticas públicas de segurança. Um debate da maior importância para fazer avançar a cidadania e a promoção das liberdades públicas, sem os quais não é possível denominar a sociedade brasileira de democrática.

DEMOCRACIA, CIDADES E SEGURANÇA PÚBLICA

Democracia, crime e medo nas cidades

Os movimentos pela democratização do País, muito fortes no final dos anos de 1970 e, sobretudo, no curso dos anos de 1980, foram fundamentais para inserir na elaboração da Constituição Federal (CF) de 1988 uma série de direitos de cidadania.

A premissa do Estado democrático de direito e sua inerente contiguidade com os direitos civis, políticos e sociais, reconhecidos e garantidos na Carta Magna de 1988, são marcos essenciais de uma sociedade que respeita e valoriza a dignidade humana e sem os quais não há regime democrático. São conquistas que justificam porque, merecidamente, se cunhou a denominação de Constituição Cidadã à Constituição Federal de 1988.

Entre tantas conquistas dos movimentos sociais (fim da cesura oficial, direito ao voto para escolha dos Poderes Legislativo e Executivo, direito à saúde e à educação, por exemplo), a política de segurança pública, entretanto, se constitui numa pauta que praticamente nada mudou em relação às práticas que perduraram ao longo da ditadura militar, mantendo praticamente intacto o modelo de policiamento, a estrutura organizacional da polícia e da administração da justiça criminal (ADORNO, 2002; LIMA, 2008).

Como consequência, se constata, ainda na atualidade, a permanência de graves violações à dignidade humana e, como revelou recente pesquisa de opinião², índices elevados de desconfiança de parcelas expressivas da população em relação às instituições policiais e de justiça. Segundo Nancy Cardia, com base em pesquisa realizada no contexto de São Paulo, a má imagem da polícia parece derivar de três fatores:

2 Para acesso à pesquisa completa, ver Ramos, 2017.

(a) do que se percebe como falta de eficiência – a atuação da polícia não preenche a expectativa que dela faz a população, não identifica os responsáveis pelos delitos, não recupera os bens perdidos e não impede novos delitos: não realizando o que dela se espera, não estaria conseguindo dar à população a sensação de segurança; (b) da continuidade da violência policial e da arbitrariedade e (c) da continuidade da falta de controle da sociedade. (CARDIA, 1997. p. 253).

É provável que, além desses fatores, a corrupção policial e a forma desigual de abordagem e tratamento imposto às camadas mais pobres da população somem em favor dessa imagem negativa das polícias.

Enquanto não se aplicar às forças policiais, responsáveis pela aplicação da lei e da ordem públicas, as regras do Estado democrático de direito que a elas próprias é consignado o dever de preservar, com transparência das instituições e controle social, sobra favorecida a perpetuação de práticas arbitrárias e violentas em desfavor da sociedade, em particular, contra as populações mais vulneráveis – os pobres, negros e moradores das periferias – historicamente excluídas e principais vítimas da violência (SOUZA & BATTIBUGLI, 2014; IPEA; FBSP, 2018).

Mesmo com algumas inovações institucionais importantes, como é o caso da implementação de mecanismos de avaliação e controle interno, como, por exemplo, as ouvidorias e corregedorias, esses mecanismos, quando efetivados sem transparência nem fiscalização externa, tendem a ser alvo de resistências ou influências corporativas que interferem nos processos avaliativos que acabam por ser de pouca efetividade.

Portanto, a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas é crescentemente uma necessidade para o bom governo. Seja para a opinião pública e o eleitorado, a fim de que estes possam exercer um controle democrático sobre o uso de seus recursos; seja para o próprio governante, interessado em controlar agências estatais executoras de políticas, agências estas que tendem a ter autonomia em relação às diretrizes governamentais. (ARRETCHE, 1998, p. 37).

Um outro aspecto fundamental nesta discussão sobre a política de segurança pública no decurso da democratização brasileira pós-1985 diz respeito à explosão dos crimes violentos, sobretudo nas grandes cidades, principalmente com início em 1980.

Desde então, as taxas de homicídios não pararam de crescer. Basta verificar os dados dos últimos anos e facilmente constatar esta asserção. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fórum Brasileiro de

Segurança Pública (FBSP), a taxa de homicídios no País, que em 2006 era de 26,6% saltou para 30,3% em 2016, uma variação de 14,0% apenas na última década. Ao se observar o número absoluto de homicídios no Brasil, constata-se que, em 2006, houve 49.704 óbitos provocados por agressões e intervenções legais, enquanto, em 2016, os mesmos registros saltam para um total de 62.517 mortes, ou seja, um aumento de 25,8% no período. Essa situação se agravou em alguns estados, mas de modo geral todos apresentaram quantidades elevadas e inaceitáveis de homicídios (IPEA & FBSP, 2018).

Não por acaso, o clamor popular por segurança cresceu e demanda soluções por parte dos governos. Em consequência, a temática da segurança passou a ter destaque nos processos eleitorais e compõe capítulo essencial dos planos e projetos de candidatos, indicando desde a fase da campanha eleitoral a prioridade da área nas agendas dos governos e nas políticas públicas.

Segurança pública tornou-se, assim, pauta central no debate público ou, pelo menos, nas preocupações centrais da sociedade. Crimes, assaltos e mortes tornaram-se palavras do cotidiano e provocam medo, insegurança e muitas transformações nos hábitos sociais, na política e na paisagem das cidades.

Mudam-se os hábitos, como, num exemplo, andar com relógios no pulso, aparelhos celulares à vista, pulseiras e outros adereços, todos hábitos que precisam ser ajustados; horários para voltar para casa e um verdadeiro elenco de lugares e itinerários “perigosos” que devem ser evitados.

Na política, as propostas para a área da segurança pública estão cada vez mais a determinar os eleitos e a agenda das políticas públicas a ser implementada.

Na paisagem da cidade, é visível o volume de transformações em decorrência do medo da violência. Muros altos, cercas elétricas, câmeras de videomonitoramento e um conjunto diverso de outros objetos se amontoam na paisagem das urbes.

Em um estudo sobre este fenômeno na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará (OLIVEIRA, 2016), uma das cidades mais emblemáticas entre aquelas onde ocorreu a expansão dos casos de homicídios no País, verificam-se essas transformações na paisagem urbana. Segundo a pesquisa, as mudanças na paisagem decorrem da confluência de iniciativas de particulares em seus imóveis, mas também são crescentes as iniciativas do poder público, visto que os governos também estão adotando e implementando recursos e equipamentos nos prédios e espaços públicos.

Essas transformações demonstram como o medo da violência atinge o cotidiano e os aglomerados urbanos. O medo produz necessidades que são alimentadas e conseqüentemente exploradas no mercado-cidade, tornando-se, dessa maneira, peça-chave das campanhas eleitorais em busca de votos, dos programas de tv à cata de audiência, dos novos empreendimentos imobiliários em demanda de compradores e da segurança privada procurando contratantes. Os mercadores vendem segurança e proteção e, ao mesmo tempo, reforçam o medo, nicho econômico próspero nas contemporaneidades urbanas (OLIVEIRA, 2016).

De acordo com Caldeira (2000), o medo contemporâneo da cidade e as mudanças que ele vem ajudando a gerar nos espaços urbanos representam um ataque à noção de que o espaço público é aberto à circulação de todos os cidadãos a despeito de suas diferenças sociais.

Nesse percurso, forjam-se os estigmas que classificam pessoas e lugares (geralmente pelo critério socioeconômico) em vários níveis de periculosidade. E a realidade das grandes cidades é favorável à sobrevivência dos estigmas porque eles se estabelecem exatamente onde faltam intimidade e conhecimento. É, portanto, no espaço público, no contato entre estranhos ou simples conhecidos, que o estigma se torna possível (GOFFMAN, 2006). Sendo assim,

[...] as representações individuais acerca de uma questão, na medida em que são apropriadas por um coletivo, ganham autonomia dos indivíduos, não pertencem mais a eles. [...] A eficiência da atuação das representações simbólicas coletivas é que elas passam, então, a estruturar a realidade. (SCHMITT, 2009, p. 05).

Como consequência da violência, a sensação de insegurança provoca uma exacerbação do estranhamento, de medo do desconhecido, do estrangeiro, enfim, um medo do outro (BAUMAN, 2008, 2009; BALANDIER, 1993).

Constata-se um enfraquecimento das defesas tradicionais do sistema social, como os valores de solidariedade e os laços comunitários, já relativizados pelas sociabilidades individualistas contemporâneas. Para responder aos princípios de segurança individual e coletiva, preocupação presente em todas as sociedades humanas, opta-se por medidas estratégicas de segurança, logo após identificar o inimigo: “o pobre” (muitas vezes o jovem pobre). O sentimento de insegurança – talvez legítimo – acentua a distância com o outro, com o pobre, o “novo bárbaro”, a figura do inimigo em suas diversas variantes (PEDRAZZINE, 2006, p. 100).

Nas palavras de Zaluar (1999, p. 215), as cidades “[...] têm hoje suas imagens tomadas pela deterioração da qualidade de vida urbana, da qual o temor da vitimização (tanto quanto a experiência direta) é um dos indicadores”. Para a constituição dessas imagens sobre a insegurança, os meios de comunicação social exercem um papel proeminente.

A violência gera vítimas e as narrativas dessas experiências traumáticas produzem para as vítimas da violência o trauma do medo e reforçam a sensação de insegurança constante, contudo, não apenas às vítimas. Essas narrativas ganham dimensões na subjetividade coletiva e se expandem em escala social de maneira a proliferar o medo e a sensação de insegurança, mesmo para quem ainda não foi, de fato, uma vítima da violência.

Nesse processo, os *mass media* exercem seu poder de amplificação dessas narrativas. Na ânsia por audiência, percebe-se cada vez mais um tipo de “jornalismo” que se dedica a explorar econômica e politicamente alguns casos de violência, dando-lhes maior visibilidade, comoção e/ou revolta.

Todo esse conjunto de fatores leva as pessoas a tomarem iniciativas para prevenção da violência e a buscarem meios de proteção e segurança mediante aquisição de serviços e equipamentos de segurança privada.

Isto faz emergir as câmeras de monitoramento eletrônico, amplia os muros, as cercas e uma infinidade de equipamentos que geram uma correria para os *shoppings* e outros enclaves fortificados, depreciando ainda mais os espaços públicos que, vazios, geram mais medo e proporcionam mais violência que, por sua vez, geram mais vítimas. A certa altura desse processo cíclico, não é tão fácil dizer onde tudo começou e onde tudo termina ou terminará.

Apesar de a Constituição de 1988 designar a política de segurança pública como uma competência dos estados da Federação, os municípios recebem uma pressão social muito forte no que se refere ao assunto. Mesmo entre os que reconhecem que a política de segurança é uma competência constitucional dos governos estaduais e do Distrito Federal, existe o anseio para que as prefeituras, em razão da proximidade geográfica e institucional que mantêm com a sociedade, atuem para fazer cessar a escalada da violência nas cidades.

Esse contexto de dificuldade agudiza a busca por soluções e transporta ao debate os modelos de segurança e, entre estes, pode favorecer a noção de segurança e cidadania urbanas, sintetizadas no paradigma de segurança cidadã.

Segurança cidadã

A noção de segurança cidadã surgiu no final dos anos de 1990, na América Latina, e visa a instituir no âmbito dos governos locais a integração de

políticas setoriais dirigidas ao desenvolvimento da segurança social aliada na perspectiva da cidadania e da democracia.

Esse processo coincide com o transcurso da retomada democrática nos países latino-americanos e ganhou força pela capacidade de diferenciação desta ideia daquela corrente durante os regimes ditatoriais, ainda relutantes na atualidade.

Durante as ditaduras na América Latina, a segurança pública foi tratada nos paradigmas da “segurança interna” e da “segurança nacional” que, sob o argumento de defesa da lei, da ordem e da soberania, tornaram-se justificativa para impor diversas atrocidades à sociedade, como torturas e assassinatos daqueles que de alguma maneira se mostravam contra o autoritarismo e as arbitrariedades dos governos militares.

Como assevera Paulo Mesquita Neto (2006),

A expressão “segurança cidadã” ganhou força, portanto, para marcar a diferença entre as políticas de segurança pública desenvolvidas durante os regimes autoritários e as políticas de segurança pública depois da transição para a democracia nos países da região. O que diferencia os dois tipos de política não é apenas o fato de que os governantes responsáveis por políticas democráticas são escolhidos através de processos eleitorais, mas também que as políticas democráticas são caracterizadas pela transparência, participação social, subordinação à lei e respeito aos direitos humanos. (P. 6).

De modo semelhante a Mesquita Neto (2006, p. 8), para quem as “[...] políticas municipais de segurança cidadã são políticas orientadas para a redução de crimes e violências e para a promoção da segurança do cidadão”, Freire afirma que,

O conceito de Segurança Cidadã parte da natureza multicausal da violência e, nesse sentido, defende a atuação tanto no espectro do controle como na esfera da prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local. Dessa forma, uma política pública de Segurança Cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. (2009, p. 52).

A noção de segurança cidadã, portanto, mantém intrínseca relação com o respeito aos direitos humanos e ao Estado democrático de direito, pressupõe a busca e manutenção da paz e liberdades públicas mediante práticas de governos e políticas públicas integradas, e se realizam, indispensavelmente, com transparência e participação social que, em primeiro e último plano, devem definir os processos políticos e da gestão pública *conditio sine qua non* de sociedades democráticas.

Nesse sentido, o paradigma da segurança cidadã encontra nos municípios brasileiros, expressão institucional do poder local, o espaço para fomentar novas práticas de administração de políticas públicas de segurança, direcionadas ao fortalecimento da democracia, da paz e do bem-estar social.

Segurança pública e os Municípios

Com a reabertura democrática no País e a promulgação da Constituição de 1988, a política de segurança, definida nos termos do artigo 144, estabeleceu que a segurança pública é dever do Estado e um direito e uma responsabilidade de toda a sociedade, que deve zelar pela ordem e pela proteção das pessoas e seus patrimônios.

Como se verifica, porém, na leitura do Texto Constitucional, ao estabelecer os órgãos competentes pela implementação dessa política, resolveu o legislador constituinte limitar no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal a responsabilidade de sua implementação.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

Na Lei Maior do País, portanto, não se estipulou nenhuma responsabilidade no dever de prestação de segurança pública a qualquer instituição ou órgão municipal. À extensão de todo o Capítulo III da Constituição de 1988, que trata da segurança pública, se constata apenas uma menção nesse sentido, quando o §8º do artigo 144 estabelece que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” (BRASIL, 1988).

Com efeito, a política de segurança é fundamentalmente de competência dos governos estaduais e do Distrito Federal, restando à União uma parcela das atividades de segurança efetivadas por intermédio da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. De tal maneira, não há previsão constitucional para a atuação dos municípios, apesar da enorme pressão da sociedade nesse sentido.

É bem verdade que esse debate foi fortemente influenciado, entre outros fatores, pela criminalidade urbana que, desde os anos de 1990, cresce significativamente nos principais municípios do País.

Com o advento da Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, elaborada com a finalidade de atender ao que versa o §8º do artigo 144 da Constituição de 1988, fomentou-se no País um debate sobre o papel que os municípios poderiam (ou deveriam) exercer no âmbito da segurança pública.

Há pelo menos três vertentes nesse debate. Primeiro, aqueles que acreditam que a guarda municipal deve exercer todas as atividades de polícia e policiamento, o que, sinteticamente, significa reproduzir no âmbito da municipalidade uma polícia militar. O segundo grupo defende a ideia de que as guardas devem atuar com foco na proteção patrimonial. Por derradeiro, com base na doutrina da segurança cidadã, uma atuação direcionada ao policiamento civil, de proximidade e com foco na prevenção de delitos.

Como mencionado em passagem anterior, a segurança cidadã zela pela atuação das forças públicas no controle e na prevenção, mediante a implementação de um conjunto de iniciativas e políticas públicas integradas no âmbito local, ou seja, na esfera municipal.

Em resposta à pressão social que cobra soluções para a problemática da violência nas cidades, e a despeito da querela jurídica e política sobre a constitucionalidade da Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014, o Estatuto Geral das Guardas municipais (daqui em diante denominada por Estatuto), o Congresso Nacional aprovou, recentemente, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 19 de 2018, já sancionado e transformado na Lei 13.675 de 11 de junho de 2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que conferem aos municípios brasileiros, pela primeira vez, corresponsabilidade nas ações de segurança pública.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um. (BRASIL, 2018)

Com a sanção da Lei, portanto, os municípios que compõem o Estado nacional passam a ter, observadas as suas competências e atribuições legais, o dever de prestação da segurança pública.

Estatuto das Guardas municipais

Observando com atenção o Estatuto, verifica-se que sua elaboração se adapta integralmente à doutrina da segurança cidadã. Basta perceber que, logo após o seu artigo 1º, que versa sobre a natureza de sua vinculação constitucional e estabelece as normas de disciplinamento previsto no §8º do artigo 144 da Constituição de 1988, o artigo 2º imediatamente demarca a natureza civil e a competência de atuação pendidas para prestar a proteção preventiva no âmbito dos municípios, ou seja, no contexto territorial local.

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8 do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 2014).

Como se observa, tratou o legislador de definir a função das guardas municipais, diferenciando-as do modelo das polícias militares estaduais e federais, talvez até mesmo pela necessária recepção constitucional. Essa característica institucional e funcional das guardas municipais aponta para um novo modelo de força pública, um importante passo que permite atender ao anseio social de políticas de segurança que fortaleçam a cidadania e a prevenção ao crime e à violência.

O Estatuto, entretanto, assim como a PNSP e o PNSPDS aprovados recentemente pelo Congresso Nacional, mantém incongruências que possibilitam dubiedades interpretativas e questionamentos jurídicos que tendem a impactar nas definições organizacionais e nas ações desses agentes na sua atividade prática cotidiana.

É imperioso reconhecer que, apesar das oportunidades geradas desde a promulgação do Estatuto, observa-se a implementação de guardas municipais de atuação assemelhada ou mesmo idêntica às polícias militares estaduais, sem alterar em nada o modelo de polícia e policiamento na experiência brasileira, o que confronta o conteúdo doutrinário do próprio Estatuto. São muitos os fatores que apontam nesta perspectiva, não obstante a oportunidade de elaboração de modelos alternativos identificados com a segurança

preventiva e de proximidade às comunidades. (OLIVEIRA JUNIOR & ALENCAR, 2016).

Se o Estatuto, porém, deu um passo firme ao ingresso dos municípios no dever de prestação em segurança pública, agora legitimado e enfatizado pela PNSP e pelo PNSPDS, as normativas do Estatuto permanecem a ser um desafio à ruptura do modelo atual de policiamento eminentemente repressivo e reativo, ao manter-se inalterado em suas premissas que apontam à doutrina da segurança cidadã.

Essa identidade doutrinária é constante ao largo do Estatuto. Tanto no tocante aos princípios, definidos no artigo 3º do capítulo II do Estatuto, como nas competências, elencadas no capítulo III, artigo 4º, observa-se, mais de uma vez, a opção pela segurança cidadã.

Não é por acaso que o inciso I do artigo 3º do Estatuto Geral das Guardas municipais determina que as guardas devem atuar para proteção dos direitos humanos, pela garantia da cidadania e liberdades públicas, e, nos incisos seguintes, a estabelecer a preservação da vida e a redução dos sofrimentos, no patrulhamento preventivo, comprometido com a melhoria das comunidades e, somente no último inciso, o uso comedido da força.

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

- I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- III - patrulhamento preventivo;
- IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
- V - uso progressivo da força. (BRASIL, 2014).

Define-se, sem dubiedades, que as guardas municipais devem atuar na garantia do exercício dos direitos humanos, da cidadania e das liberdades públicas, vetores indispensáveis à democracia e ao Estado de direito. Não por acaso, esses princípios democráticos se reproduzem e ordenam, nos artigos 4º e 5º do capítulo III do Estatuto, as competências designadas às guardas municipais.

O fato de prestigiar um modelo de segurança preventiva não significa o abandono de outras modalidades de policiamento. O Estatuto, entretanto, consolida uma tendência internacional que indica o policiamento civil, de proximidade e preventivo como uma via próspera à consolidação de cidades mais seguras, propícias à convivência cidadã e ao respeito dos direitos humanos de toda a sociedade.

Essas noções impõem, necessariamente, além da elaboração de leis, a consagração de uma política de formação continuada dos agentes públicos, bem como de políticas locais e nacionais integradas, de maneira a permitir a eficácia esperada. Este aspecto está definido no capítulo VI do Estatuto e aponta as diretrizes para capacitação continuada dos agentes municipais.

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares. (BRASIL, 2014).

Para atender ao parágrafo único do artigo 11 da legislação mencionada, foi desenvolvido entre os anos de 2004 e 2005, a Matriz Curricular Nacional para Formação das Guardas municipais com o objetivo de constituir um marco de referência base para as ações de formação a serem empreendidas por todas as Guardas municipais no País. O tópico a seguir detalhará os aspectos relativos aos objetivos desse documento.

A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas municipais surgiu com o objetivo de salientar a atuação das guardas municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel dos municípios, bem como ser referência dos conteúdos e princípios que definem a atuação desse Instituto.

Segundo a própria matriz curricular,

Para a elaboração deste documento foram utilizadas todas as referências de atuação das Guardas municipais existentes no país, sendo também convidados representantes de diferentes instituições que atuam como gestores municipais. Como fim principal, busca-se, com esta iniciativa, o fortalecimento da cidadania e a construção de um forte relacionamento entre os profissionais da Guarda Municipal e a sociedade, baseado no respeito, na confiança e no compromisso com a paz. (BRASIL, 2005, p. 03).

O documento é fruto do debate produzido em um seminário realizado em Brasília, em março de 2004, onde foram discutidas propostas que formam um conjunto de iniciativas para a preparação e formação das guardas municipais, devendo ser efetivadas com a parceria de universidades, organismos governamentais e não governamentais em cooperação com os Estados e a União.

Um aspecto relevante na matriz curricular é que, apesar de propor um eixo comum de formação, com temas nacionais, enfatiza a necessidade correspondente de valorizar as especificidades locais e regionais. Com efeito,

A Matriz Curricular, ao mesmo tempo em que oportuniza o respeito às diversidades regionais, sociais, econômicas, culturais e políticas existentes no país, possibilita a construção de referências nacionais que possam traduzir os “pontos comuns” que caracterizam a formação das Guardas municipais nos diversos municípios brasileiros. Se existem diferenças sociais e culturais, que determinam diferentes necessidades de aprendizagem, existe também o que é comum a todos. As Guardas municipais de qualquer lugar do Brasil devem ter o direito e a possibilidade de aprender. (BRASIL, 2005, p. 07).

No que diz respeito aos princípios orientadores da Matriz Curricular, verifica-se, em sintonia com o Estatuto das Guardas Municipais, o prestígio à formação como algo que deve contribuir para aprimorar as práticas, mobilizando conhecimentos teóricos acumulados, valorizando as vivências e o saber prévio de cada um, bem como enfatiza os referenciais éticos que dão sentido à capacitação dos agentes municipais.

Nesse sentido, são princípios da Matriz Curricular a valorização e o respeito à dignidade humana, a justiça social e a compreensão das diferenças. Essa diversidade é própria de qualquer sociedade, mas somente revela, caso sejam garantidos a efetividade dos direitos humanos e o exercício da cidadania, e essa efetividade deve ser verificada do ponto de vista da história e da cultura nacional local.

Por isso mesmo, se faz imprescindível à formação das guardas municipais a realização de diagnósticos que sejam capazes de mostrar as tensões, dificuldades e potencialidades da realidade, sobretudo nos territórios onde irão atuar, dando vez e voz a todos os segmentos interessados na temática.

Ao versar sobre a metodologia, o plano de formação observa a necessidade de valorizar os fatos e eventos contemporâneos que devem ser incorporados aos programas dos cursos de capacitação que hão ser elaborados no

marco da interdisciplinaridade, bem como considerar as experiências bem-sucedidas em outros municípios.

TEMAS E TÓPICOS PARA FORMAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Nesta etapa do capítulo, faz-se referência, em linhas gerais, aos principais conteúdos de que trata a Matriz Curricular em seu Módulo II – Apropriação do Espaço Público em diálogo com as práticas e subjetividades que permitam uma sociedade e uma cidade democráticas.

A Matriz Curricular é clara sobre o objetivo do módulo II, qual seja, o de dar evidência às questões que compõem o debate sobre o ordenamento do espaço público que é, sem dúvida, um dos maiores desafios às atividades de segurança, haja vista ser nas ruas que as tensões sociais se mostram mais visíveis e onde as diferenças e desigualdades são explícitas.

É no espaço público que a cidade se manifesta ou precisa se manifestar na sua diversidade cultural, política, social e econômica, pois as cidades não são apenas seus edifícios, avenidas e outras construções materiais. Ela é essencialmente o seu povo, sua gente. No espaço público, portanto, a cidade se mostra do modo como existe, com suas complexidades, belezas, conflitos, vicissitudes e problemas.

Daí a importância de formar guardas municipais com capacidade de observação e leitura crítica sobre os contextos urbanos. Esses conteúdos colaboram significativamente para a feitura de um diagnóstico de situação, bem como se fazem essenciais para compreensão dos conflitos sociais, permitindo uma atuação cidadã, sintonizada com a realidade local.

Entre os tópicos de estudo apresentados na Matriz Curricular, optou-se por exprimir, neste capítulo, a título de sugestão de itinerário de estudo, uma sucinta caracterização do processo de urbanização no Brasil, bem como alguns apontamentos sobre os conceitos de comunidade e espaço público.

Evidentemente, pela natureza complexa e extensa que estes temas e conceitos possuem, cuida-se aqui, apenas, de comentar alguns de seus elementos gerais.

A cidade e a urbanização

Antes de ingressar na leitura sobre as características gerais da urbanização no Brasil, é importante salientar que os termos **cidade** e **urbano** guardam entre si algumas nuances que merecem destaque.

Os primeiros povoamentos ou aldeamentos humanos que, de modo geral, são definidos como núcleos originários das primeiras cidades na história,

surgem como resultado do desenvolvimento de conhecimentos tendidos à produção de alimentos e consequente processo de sedentarização humana.

Sem o domínio da produção de seus alimentos, os seres humanos se moviam em vastas áreas em busca da sobrevivência. Eram nômades e se dedicavam exclusivamente à coleta e à caça.

Ocorre que, com o desenvolvimento da agricultura e a domesticação de animais, esta realidade começou a ser alterada. Com a descoberta da técnica de plantio dos alimentos, ocorreu a fixação dos indivíduos à terra. Por conseguinte, nascem os territórios e com estes a necessidade de organização da convivência, novas variedades de atividades produtivas e, é muito importante lembrar, a defesa do território ocupado contra as ameaças naturais e contra grupos invasores.

Tornou-se possível, dessa maneira, que alguns agricultores passassem a trabalhar em outras áreas como, por exemplo, na produção de roupas, ferramentas e armas. Surgiram, assim, a especialização da força produtiva e a divisão social do trabalho.

Esse fenômeno possibilitou a invenção de ferramentas que os auxiliaram nas tarefas do cotidiano, como arados e machados, por exemplo, que ajudaram no cultivo das áreas ocupadas e na produção de um excedente, ou seja, produzir mais alimentos do que o necessário para o consumo imediato.

Esse processo que aos poucos descreve a formação e consolidação das cidades conduz ao surgimento de outras demandas até então dispensáveis, quais sejam, o estabelecimento de regramentos sociais que organizassem a vida coletiva e o domínio permanente de um território como *conditio sine qua non* ao desenvolvimento da própria cidade.

A cidade, na visão histórica dominante na economia política, constitui o resultado do aprofundamento da divisão socioespacial do trabalho em uma comunidade. Esse aprofundamento resulta de estímulos provocados pelo contato externo e da abertura para outras comunidades, envolvendo processos regulares de troca, baseados na cooperação e na competição. Implica, assim, de um lado, um sedentarismo e uma hierarquia socioespacial interna à comunidade e, de outro, movimentos regulares de bens e pessoas entre comunidades. Localmente, exige uma estrutura de poder sustentada pela extração de um excedente regular da produção situada no campo. Assim, a cidade faz emergir uma classe dominante que extrai e controla esse excedente coletivo mediante processos ideológicos, acompanhados, certamente, do uso da força. (MONTE-MÓR, 2006, p. 11).

A cidade, como fundamento e potência, existe, portanto, desde o primeiro momento de constituição das organizações sociais, dos primeiros ajunta-

mentos humanos em torno de uma determinada área geográfica, que, uma vez ocupados, se tornam por definição política, um território.

Como assevera Carlos (2000), contudo, as cidades da Antiguidade são profundamente distintas das urbes contemporâneas, atravessadas pela Revolução Industrial e respectivo processo de urbanização capitalista.

O modo de produção capitalista reproduz o fenômeno urbano com características peculiares, aspectos e significados diferenciados. O modo de produção capitalista transforma o conteúdo do urbano dando-lhe nova feição. O capitalismo tende a potencializar a aglomeração, aprofundando a articulação entre os lugares complementares através da comunicação e dos transportes e com isso propicia o fim da atomização do espaço. (CARLOS, 2000, p. 45-46).

Por urbanização entende-se o fenômeno de aumento da população que vive em cidades em relação à população total e que implica, por lógico, a diminuição relativa ao contingente rural.

A urbanização capitalista, portanto, corresponde a um processo que se impõe à e na cidade pelas transformações causadas pelo desenvolvimento do capitalismo industrial e configura um dos mais importantes fenômenos da história humana não apenas porque representa o movimento histórico de deslocamento de vastos contingentes das áreas rurais para às cidades, mas também pelo fato de resultar em transformações qualitativas radicais nos modos, costumes e problemas da vida social.

Como argumenta Spósito (2000), a industrialização, compreendida como um signo demarcador da sociedade moderna, como a atividade econômica central desta e, ainda, como meio de apropriação e transformação da natureza, produziu profunda e intensa mudança nas cidades e na urbanização pretérita. Segundo a autora,

Ainda que tenhamos ressaltado a importância do crescimento urbano a partir do reflorescimento comercial na Europa, e ainda que algumas cidades tenham atingido a faixa dos duzentos mil habitantes no decorrer do século XVII, de fato a Europa ainda era predominantemente agrária. As populações que viviam em cidades com mais de cem mil habitantes, constituíam 1,6% da população europeia em 1600, e em 1800, somavam apenas 2,2%. A partir da intensificação da produção industrial, tornada viável tanto graças ao capital acumulado, como pelo desenvolvimento técnico-científico a que se denomina Revolução Industrial, a urbanização tomou ritmos muito acentuados. Esta relação direta entre os dois processos, não se deu da mesma forma nem com a mesma intensidade por todo o território europeu, embora seja comum se falar da urbanização europeia do século XIX como algo uniforme. (P. 50).

A análise dessas transformações e a discussão em torno do conceito sobre o urbano, fenômeno urbano ou sociedade urbana, possui indiscutível referência na obra de Henry Lefebvre que, no final dos anos de 1960 e início dos de 1970, definiu a ideia de urbano como uma teoria, uma práxis e uma metodologia de abordagem da cidade.

Para Lefebvre,

A expressão “sociedade urbana” responde a uma necessidade teórica. Não se trata simplesmente de uma apresentação literária ou pedagógica, nem de uma formalização do saber adquirido, mas de uma elaboração, de uma pesquisa, e mesmo de uma formação de conceitos. Um movimento do pensamento em direção a um certo concreto e talvez para o concreto se esboça e se precisa. Esse movimento, caso se confirme, conduzirá a uma prática, a prática urbana, apreendida ou reapreendida. (LEFEBVRE, 1999, p. 18).

Na perspectiva de Carlos (2007),

Do ponto de vista teórico, o urbano aparece como realidade mundial, ultrapassando realidades e conceitos parciais. Assim, a prática urbana em sua totalidade, no plano mais amplo da reprodução das relações sociais é uma pista importante para entender a cidade em sua totalidade, mesmo a partir das ciências parcelares. (P. 22).

Esses apontamentos permitem, então, concluir que a cidade, feita um fenômeno social, econômico e cultural, é ideia muito antiga; contudo, somente a partir do final do século XVIII, em decorrência da Revolução Industrial, se estabeleceu uma transformação radical nas cidades, o que ressignificou a própria ideia de cidade, sua natureza histórica e sua razão social. Trata-se do fenômeno urbano, da urbanização moderna ancorada no desenvolvimento do capitalismo.

Na medida em que o desenvolvimento capitalista promoveu um célere processo de urbanização, isto é, a ampliação do total de habitantes morando na zona urbana em relação à população residente em zonas rurais, provocou não apenas a extensão das cidades em suas dimensões físicas, mas também produziu um fenômeno novo. A cidade enfrentou e enfrenta, desde então, profundas transformações em seu conteúdo, formato e função.

Dessa maneira, é importante compreender que industrialização e urbanização se tornaram, historicamente, processos intrínsecos. As transformações econômicas promovem uma revolução urbana, como denominou Lefebvre (1999), visto que a urbanização se caracteriza pela mudança quantitativa

no perfil da distribuição demográfica, mas não apenas, pois ocorre, sendo de fato possível perceber isso sem muita dificuldade na atualidade, todo um conjunto de transformações que mudam a essência das cidades e da sociedade, elaborando um novo modo de vida, renovado modo de produção e consumo do espaço.

Urbanização brasileira: abrupta e excludente

Apesar de possuir várias cidades desde o período colonial, somente de 1930 em diante, quando ocorreram a expansão e a consolidação industrial e a consequente urbanização, iniciam-se os registros estatísticos que tornam mais confiáveis a análise sobre este fenômeno no Brasil. Segundo George Martine e Gordon McGranahan (2010),

Embora não existam informações confiáveis referentes ao crescimento urbano brasileiro antes de 1940, estima-se que em 1872 – mais de três séculos e meio depois da chegada dos primeiros colonos – o Brasil tinha apenas dez localidades urbanas com uma população de pelo menos 20 mil habitantes. Destas dez cidades, apenas São Paulo não era localizada no litoral. Esta situação se modificou radicalmente a partir do início do ciclo econômico do café, no último quarto do século 19, período de grandes mudanças econômicas e sociais, tanto em nível nacional como internacional. (P. 13).

Assim como ocorrera no século XVIII na Europa, a industrialização gerou grande pressão sobre as cidades e, sobretudo, naquelas situadas na área onde se desenvolveu a indústria na região Sudeste do País.

Como consequência imediata, a industrialização provocou fortes ondas migratórias no País. Multidões abandonaram as zonas rurais e se dirigiram para as cidades em busca de empregos e do sonho de uma vida melhor. Portanto, para se compreender a urbanização brasileira, é fundamental compreender a industrialização e os movimentos migratórios internos.

Cabe ressaltar o fato de que, no que se refere às migrações internas, além da industrialização, a ausência de reforma agrária e manutenção da concentração da propriedade fundiária constituiu e ainda é um importante fator para explicar o êxodo rural.

A industrialização no Brasil, então, encontrou terreno fértil e reforçou os movimentos migratórios em massa em direção às cidades. Tal sucedeu de maneira abrupta, sem nenhum planejamento.

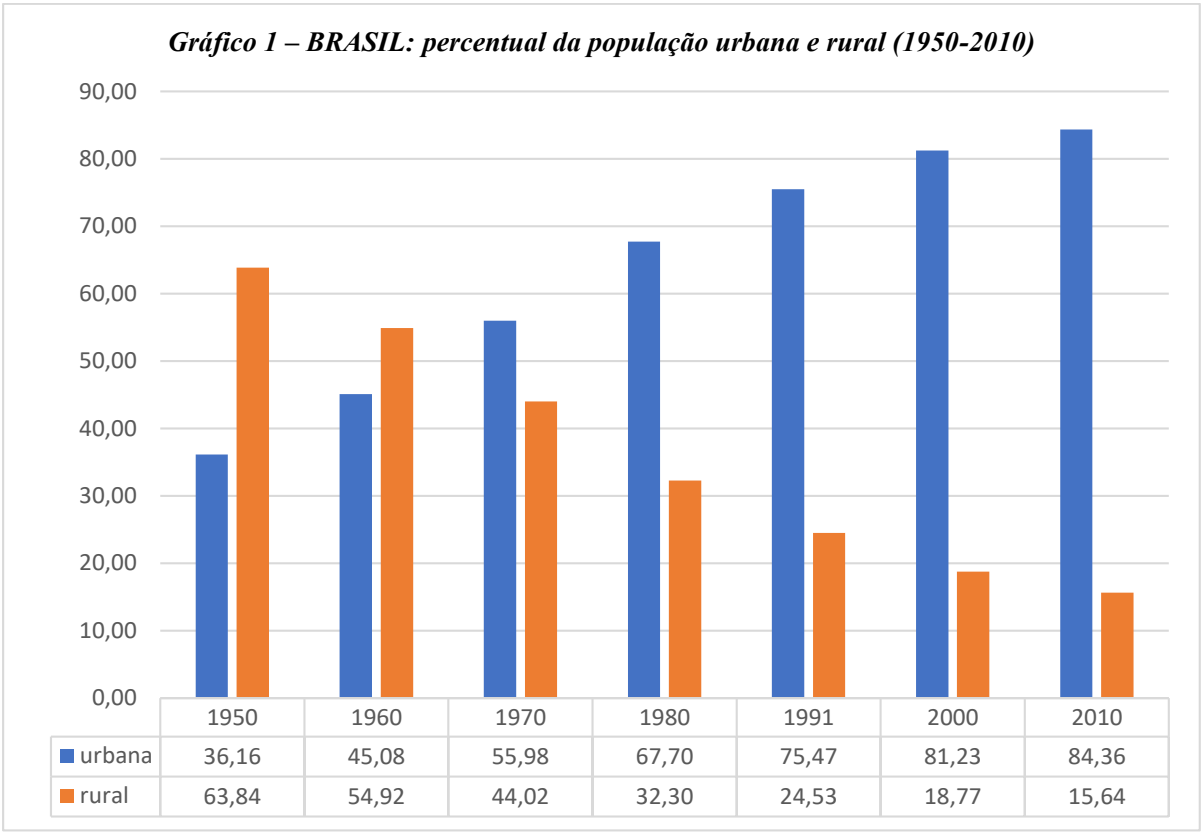
As cidades que passaram a receber muitas pessoas e não estavam preparadas nem para ofertar tantos empregos, tampouco para oferecer infraestrut-

tura de moradia e serviços públicos adequados, começaram a crescer desordenadamente.

Como consequência, elas são marcadas por profundas desigualdades socioespaciais. As periferias, ocupadas em geral pela população mais pobre, corresponde também aos territórios mais empobrecidos em matéria de equipamentos e serviços públicos.

É exatamente nas periferias urbanas onde vive a maior parcela da população brasileira e é nela também onde o Estado se faz menos atuante. Basta ver os orçamentos públicos destinados aos bairros periféricos. Em regra, são estes a receber o menor volume de investimentos.

Para constatar a acelerada urbanização, basta verificar, no tempo, a evolução percentual de população urbana. Como demonstra o gráfico 1, em 1950, a população urbana representava tão somente 36,84% do total, enquanto 63,84% correspondiam à população rural.



Fonte: Elaboração própria, com dados do IBGE.

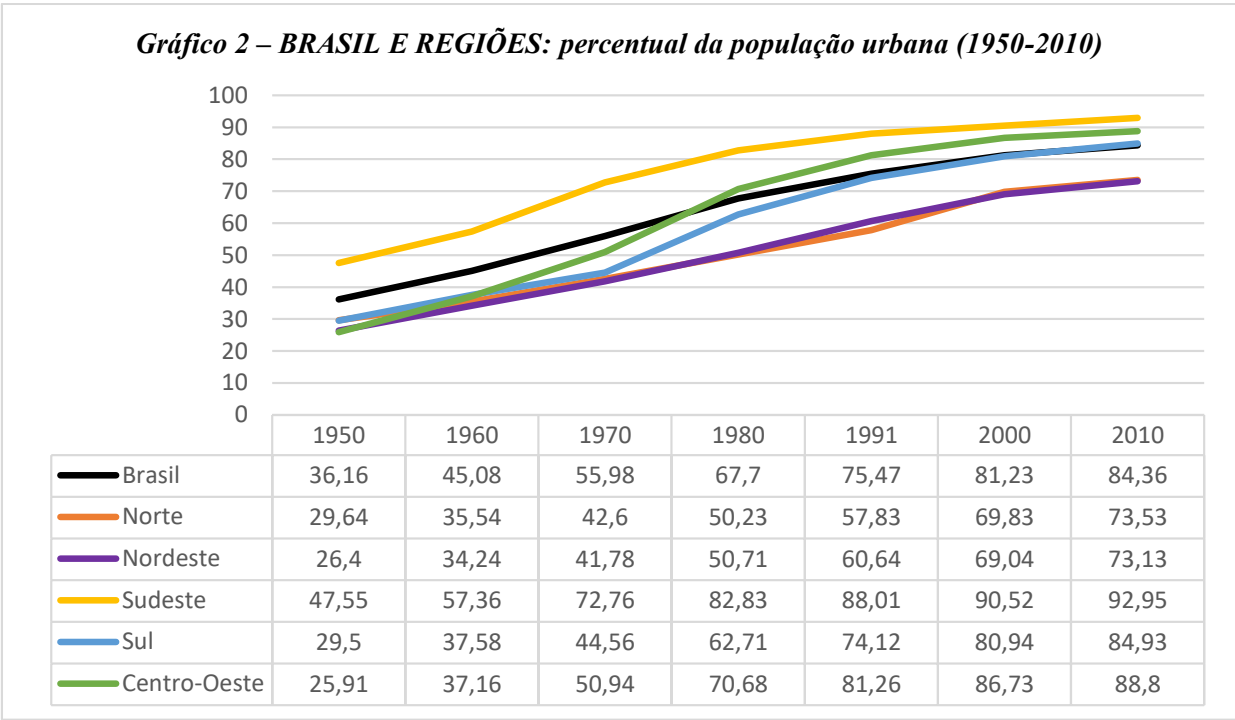
Já em 1970, apenas duas décadas depois, a população urbana já representava mais da metade da população total, o equivalente a 55,98% dos brasileiros, enquanto a população rural seguia o movimento inverso e se reduziu ao percentual de 44,02%.

A grande expansão urbana no Brasil, como um componente fundamental das mudanças estruturais na sociedade brasileira, ocorreu na segunda metade do século XX. Somente na década de 1960 a população urbana tornou-se superior à rural. Portanto, o rápido processo de urbanização é um fenômeno estrutural relativamente re-

cente, tendo o seu auge medido pela velocidade do crescimento da população urbana, entre os anos 1950 e 1970. (BRITO, 2006. p. 222).

Ainda sobre a leitura do gráfico 1, verifica-se que em 2010, o salto do percentual de pessoas morando em áreas urbanas foi significativo. Os dados de 2010 revelaram que 84,36% da população brasileira moravam em cidades, enquanto o percentual respectivo à população rural representava 15,64%. A análise dos dados relativos ao crescimento da população urbana nas diversas regiões do País mostrou que em todas estas houve crescimento da população domiciliada em áreas urbanas.

Como se vê no gráfico 2, a região Sudeste foi a que alcançou o maior crescimento de população em áreas urbanas, no período de 1950 a 2010. Acompanhando o ritmo do Sudeste, as regiões Centro-Oeste e Sul também exprimam elevado crescimento de suas populações urbanas.



Fonte: Elaboração própria, com indicadores do IBGE.

A população urbana no Sudeste saltou de 47,55% em 1950, para 92,95% em 2010. No Centro-Oeste, a população urbana passou de 25,91% para 88,8%, enquanto no Sul cresceu de 29,5% para 84,93%.

Esses dados são muito importantes porque confirmam uma das principais características da urbanização brasileira, a sua celeridade, mas também porque revelam outra característica muito importante - o fato de que, no Brasil, além de concentrada no tempo, a urbanização também foi circunscrita no espaço.

Essa característica da urbanização brasileira, a concentração espacial da urbanização, decorre, em boa medida, do fato de ter sido na região Sudeste

que se implantou a maior quantidade de indústrias. Além da evidente urbanização na região Centro-Sul, estudos revelam que a concentração da urbanização brasileira também converge para as maiores cidades.

A população urbana residente tem uma distribuição diferenciada segundo o tamanho das cidades. Ela tende a se concentrar nas cidades maiores do que 100.000 habitantes. Em 1940 e 1950, mais de 60% da população urbana residia em cidades menores do que 100.000 habitantes, principalmente naquelas menores do que 20.000 habitantes. Já em 1970, quando o processo de urbanização começa a se acelerar, mais da metade da população residia em cidades maiores do que 100.000 habitantes, sendo que, 34% em cidades maiores do que 500.000 mil. Essa tendência à concentração da população urbana prevalece nos últimos dados censitários e pode ser considerada uma tendência estrutural da sociedade brasileira. (BRITO & PINHO, 2012, p. 10).

Umas das explicações mais consistentes para a concentração industrial decorre do fato de que, como o crescimento industrial foi induzido pela economia de base agrícola-exportadora, em particular no que diz respeito ao café - e essa cultura era produzida principalmente no Sudeste, em particular no Estado de São Paulo - exatamente nesse Estado, a industrialização ocorreu de maneira mais intensa do que em outras partes do País, possibilitando o adensamento de outros processos e fenômenos sociais e econômicos.

A industrialização e a produção agrícola mais moderna – concentradas no sudeste – e o consumo – mais difuso que a produção, mas também concentrado – constitui o conteúdo mais visível do novo processo territorial. Acelera-se a tendência a disparidade estrutural de um espaço nacional já diferenciado, com a produção de uma situação em que se torna mais clara a existência de uma periferia e um polo (a “Região Concentrada”). (SANTOS & SILVEIRA, 2013, p. 46).

Vários fatores somaram a favor dessa centralidade no Centro-Sul: a rede preexistente de transportes entre Sul e Sudeste e sua proximidade geográfica; a implementação da política nacional de fomento à indústria, com a substituição de importações e investimentos na indústria de base nacional; implantação e expansão da rede de comunicação e transportes, infraestrutura necessária à integração econômica; ingresso do capital internacional na economia brasileira; a construção de Brasília; e, ainda, a expansão da fronteira agropecuária e sua modernização tecnológica.

Visto em panorama, conclui-se que a urbanização brasileira se deu de maneira abrupta, concentrada e excludente, gerando graves e profundos problemas urbanos, como, por exemplo, a problemática da poluição e da

carência de infraestrutura, problemas em geral denominados por questões urbanas.

Comunidade

Hodiernamente, é comum tratar o termo **comunidade** como um conceito apreendido socialmente, com significação preestabelecida e sem maiores preocupações com sua definição. Como assevera Bauman,

O entendimento ao estilo comunitário, casual, não precisa ser procurado, e muito menos construído: esse entendimento já ‘está lá’, completo e pronto para ser usado – de tal modo que nos entendemos ‘sem palavras’ e nunca precisamos perguntar, com apreensão, ‘o que você quer dizer?’ O tipo de entendimento em que a comunidade se baseia precede todos os acordos e desacordos. Tal entendimento não é uma linha de chegada, mas o ponto de partida de toda união [...] (2003, p.15).

Observa-se, contudo, que o termo, de modo geral, se exprime como uma oposição à ideia de globalização, expressão da dicotomia local *versus* global. De semelhante modo, seu uso é comum para referir-se à noção de vizinhança e intimidade, expressa, desta feita, na contraposição de cidade *versus* campo, fenômeno ampliado com a Modernidade e consequente expansão das cidades sobre as áreas rurais.

Como já abordado neste capítulo, a urbanização transforma vilarejos em metrópoles e esse fenômeno altera profundamente as estruturas da interação social e das sociabilidades. Essas mudanças, não à-toa, remetem o termo **comunidade** hoje em dia a um certo saudosismo dos tempos passados, quando era possível, nos pequenos aglomerados populacionais, sentir-se próximo, íntimo e/ou familiar.

Não é tão simples, porém, uma vez que, ao mesmo tempo em que o vocábulo designa uma comunidade escolar ou se refere a uma população atendida por um equipamento de saúde, reporta-se, também, a uma comunidade religiosa, desportiva, profissional e, ainda, a união de Estados nacionais em comunidades político-econômicas, como nos casos do Mercosul e da União Europeia.

Como se vê, ao mesmo tempo em que o conceito de comunidade assume uma significação social de fácil apreensão imediata, descrever seu significado passa a ser uma tarefa mais complexa.

Comunidade é um termo que pode ter múltiplos sentidos, sempre dependentes do referencial de quem os emprega, mesmo que este não seja explicitado, e do contexto em que é utilizado. Tornou-se assim aquilo que Dubar (2002) chama de palavra-

-maleta na qual cada um projeta suas crenças, seus estados de ânimo e suas posições, de maneira semelhante ao que ocorre com o termo identidade. (SILVA & SIMON, 2005, p. 39)

Além do mais, um agrupamento de pessoas vivendo ou interagindo dentro de uma mesma contiguidade territorial não significa, por si, uma comunidade. É preciso ser da comunidade, viver a comunidade. É exigido, portanto, que haja um reconhecimento identitário na e com a comunidade. E esse aspecto, o do sentimento de pertença ao grupo, apenas adiciona outro aspecto a conceder mais complexidade à palavra.

Uma síntese das discussões conduzidas no âmbito dos estudos clássicos da Sociologia sobre o termo, debate este produzido por autores como Ferdinand Tönnies, Max Weber e Georg Simmel, é mostrada assim:

[comunidade é] o lugar do afeto, das relações primárias, da tradição, da partilha de interesses e território em comum, ao passo em que a sociedade seria o seu contrário, marcada pela racionalidade, pelas relações secundárias com pouco contato face-a-face, pela modernidade, interesses pessoais com fins econômicos e desterritorialidade. Por fim, a comunidade seria o lugar da homogeneidade (das relações, dos interesses, dos sujeitos), enquanto a sociedade seria o lugar da heterogeneidade. (POLIVANOV, 2015, p. 04).

Além da difícil tarefa de conceituar o termo, que no tempo se fez polisêmico, a essa diversidade de características que dominam a noção de comunidade acrescenta-se outra característica bastante problemática, visto que, como anotou Raymond Williams, a ideia empregada ao termo comunidade, “[...] *a diferencia de todos los otros términos de la organización social (estado, nación, sociedad, etc.), nunca parece usarse de manera desfavorable ni tener como contraste ningún término positivo de oposición o distinción*”. (2003, p.77).

Corroborando a observação de Raymond Williams, Bauman (2003, p. 7-9) expressa que, na atualidade líquida, comunidade é positivamente definida, dando ideia de unidade, familiaridade, um “terreno conhecido” e, por isso mesmo, representação de lugar de segurança onde as pessoas se protegem da violência, riscos e “tempestades” de um mundo cada vez mais instável e imprevisível. Adverte, contudo, para a noção de que,

Quando começa a versar sobre seu valor singular, a derramar-se lírica sobre sua beleza original e a afixar nos muros próximos loquazes manifestos conclamando seus membros a apreciarem suas virtudes e outros a admirá-las ou calar-se –podemos estar certos de que a comunidade não existe mais (ou ainda, se for o caso). A comunidade “falada” (mais exatamente: a comunidade que fala de si mesma) é uma contradição de termos. (BAUMAN, 2003, p. 17).

Noutra vertente de análise, Michel Maffesoli (2006) insere força à ideia de pertencimento para uma definição de comunidade. Para o autor, as denominadas novas tribos urbanas, comuns nas grandes cidades, representam uma ruptura com o individualismo moderno e com a perspectiva impessoal da vida urbana apregoada de maneira hegemônica na Sociologia clássica, especialmente em Tönnies. Assevera que,

De qualquer maneira, sob qualquer denominação que se lhe dê (emoção, sentimento, mitologia, ideologia), a sensibilidade coletiva, ultrapassando a atomização individual, suscita as condições de possibilidade para uma espécie de aura que vai particularizar tal ou tal época: como a aura teológica na Idade Média, a aura política no século XVIII, ou a aura progressista no século XIX. É possível que se assista agora à elaboração de uma aura estética no qual se reencontrarão, em proporções diversas, os elementos que remetem à pulsão comunitária, à propensão mística ou a uma perspectiva ecológica. (MAFFESOLI, 2006, p. 42).

Sendo assim, a noção de comunidade aparece no contexto das sociedades contemporâneas mais do que um sentimento de nostalgia, ressurgue com força, pois há uma demanda crescente por segurança e estabilidade. O oposto do que oferece a escalada da urbanização em todo o mundo, sobretudo no caso brasileiro.

Com os problemas advindos do crescente individualismo de consumo, com a explosão da criminalidade, o desgaste das instituições de Estado etc., observa-se um novo influxo a favor da comunidade ou das tribos.

De toda maneira, é necessário dar atenção aos fatores que bloqueiam ou dificultam a convivência plural e diversa, as manifestações públicas, as expressões das pessoas. É fundamental entender a importância e garantir o espaço para o contraditório, para as contestações, pois o conflito também é elemento de coesão social.

Negociar na diversidade e na adversidade produz um aprendizado necessário e útil à vida social. Não há sociedade verdadeiramente democrática sem tensões, disputas e conflitos. Nesse sentido, é Bauman (2012) novamente quem adverte para os riscos das comunidades fechadas em si, das lógicas de barricada, que dificultam a convivência e a sociabilidade democráticas.

Quanto mais tempo se permanece num ambiente uniforme – em companhia de outros “como nós”, com os quais é possível “se socializar” superficialmente, sem correr o risco de mal-entendidos e sem precisar enfrentar a amolação de ter de traduzir um mundo de significados em outro –, mais é provável que se “desaprenda” a arte de negociar significados e um *modus convivendi*. (P. 403-406).

Espaço público

Entre os denominados filósofos do tema do espaço público, destacam-se as obras de Hanna Arendt e Jürgen Habermas. Como assevera Serpa,

Na obra de Arendt, o espaço público aparece como lugar da ação política e de expressão de modos de subjetivação não identitário, em contraponto aos territórios familiares e de identificação comunitária. Já para Habermas, o espaço público seria o lugar par excellence do agir comunicacional, o domínio historicamente constituído da controvérsia democrática e do uso livre e público da razão. (SERPA, 2014, p. 16).

De acordo com Serpa (2014), a ideia de ação política em Arendt resulta do julgamento fundamentado pela razão. No caso em discussão, o espaço público resulta, portanto, da capacidade das pessoas de debater, discernir, julgar e decidir pelo melhor para o bem comum, o que confere um caráter intersubjetivo à esfera pública, ampliada com amparo no confronto de variadas ideias e ações. Segundo o autor, Arendt define o poder de julgamento como

[...] uma faculdade humana especificamente política. É a capacidade de interpretar as coisas na perspectiva de todos e não apenas do ponto de vista pessoal. O julgamento é uma das faculdades fundamentais do homem como ser político, permitindo que ele seja capaz de orientar suas ações na esfera pública, no mundo coletivo. (SERPA, 2014, p. 17).

Habermas, por sua vez, discute sobre a esfera pública com base na sua constituição histórica, ou seja, desde a formação histórica de espaços públicos voltados à discussão racional e crítica sobre as matérias públicas.

Em sua obra seminal, *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas (2014) oferece sua pesquisa sobre a constituição, na Modernidade, de uma esfera pública, onde, a luz dos preceitos kantianos de uso público da razão, se desenvolve a deliberação sobre os pontos comuns da vida em sociedade.

Segundo Avritzer & Costa, o conceito de esfera pública “[...] representou um elemento central no processo de reconstrução da teoria crítica na segunda metade do século XX” e teve por consequência mudanças na tradição sobre os estudos da cultura de massas na medida que “permitiu estabelecer uma nova relação entre a teoria crítica e a teoria democrática”. (2004, p. 705).

Em concordância com Habermas (2014), Muntada (2013) afirma que o espaço público significa “[...] *una categoría conceptual acuñada en la Ilustración europea como consecuencia de la configuración de la Sociedad civil como entidad sustantiva distinta y subyacente al Estado, al que sirve de fundamento y al que legitima*”. (P. 95-98).

Albernaz (2007) acentua que, na atualidade, com base em escolhas de um ou de outro sentido na categoria histórica de público retratada na obra habermasiana, o conceito de espaço público assume diversas significações. Numa síntese desta asserção, reúne a existência de três entendimentos gerais.

O primeiro refere-se ao uso do conceito de espaço público atrelado a uma dimensão jurídica que normalmente serve aos urbanistas, técnicos e gestores das cidades. Esta noção diz respeito às funções administrativas da cidade e se refere aos arranjos espaciais com um estatuto jurídico específico e de acesso irrestrito à população. São os bens coletivos da cidade, como praças, parques, praias e demais espaços reconhecidos oficialmente pelo poder público como objeto de seus cuidados e de sua responsabilidade.

A segunda dimensão se aproxima bem mais das reflexões travadas no campo da Filosofia política e destaca a dinâmica sociopolítica. Assim, público se refere ao espaço de interesse coletivo e de representação do poder público. É a arena onde se desenvolvem o debate, a crítica e a deliberação.

A terceira dimensão destacada reporta-se à tentativa de aproximação dessas duas dimensões anteriores. Nesta compreensão, espaço público reúne em si os múltiplos aspectos já retratados. Não é possível, portanto, desassociar seus aspectos materiais – seu arranjo espacial – de seus aspectos políticos – práticas e representação do poder.

O derradeiro aspecto é valioso dentro dos objetivos deste texto porque, no que se pretende alcançar quanto à formação de guardas municipais, o debate sobre espaço público precisa abranger tanto as dimensões sociopolíticas quanto as espaciais.

Como Carlos explica (2013, p. 4),

[...] prática social é espaço – tempo da ação que funda a vida humana em sua objetividade e não se limitada a um simples campo de experiência, pois a apropriação do espaço que se realiza, através do corpo e de todos os sentidos, apontam as determinações do ser humano. Portanto se o espaço foi durante muito tempo pensado como localização dos fenômenos, palco onde se desenrolava a vida humana, é possível pensá-lo em uma outra determinação, aquela que encerra, em sua natureza, um conteúdo social dado pelas relações sociais (práticas) que se realizam num espaço – tempo determinado; aquele da sua constante reprodução da vida humana, ao longo da história.

Sem essa compreensão, não é possível sequer imaginar a atuação de guardas municipais regidas pelo Estado de direito, ligada à defesa de cidades democráticas e ao fortalecimento da cidadania.

Quem muito bem define este esforço de compreensão multidimensional é Gomes (2012), ao afirmar que os espaços públicos são,

[...] lugares onde os problemas são assinalados e significados, um terreno onde se exprimem tensões, o conflito se transforma em debate, e a problematização da vida social é posta em cena. Ele constitui, por isso, uma arena de debates, mas também um terreno de reconhecimento e de inscrição dos conflitos sociais. Por essa razão, esses espaços são marcadores fundamentais da transformação social. (GOMES, 2012, p. 24)

Ao se pensar em espaços públicos, é preciso então ter em mente a ideia de que a relação dos seres humanos com o mundo é elaborada com base nas interações das pessoas entre si e delas com o espaço geográfico.

Essa compreensão é fundamental para o entendimento do espaço público, bem como para o próprio desvelamento do fenômeno urbano. Constitui uma compreensão profunda que vasculhe além as aparências, ou seja, que busque a apreensão da essência do fenômeno, o entendimento das modalidades e funções exercidas *pelos* e *nos* espaços urbanos.

Como argumenta Serpa (2014),

Na análise do espaço público urbano, forma e conteúdo são, portanto, indissociáveis, e uma discussão sobre o tema passa necessariamente pela difícil articulação entre os aspectos que dão “concretude” à esfera pública urbana e aqueles de cunho mais abstrato, que denunciam seu caráter intersubjetivo e a necessidade de uma abordagem fenomenológica do problema. (SERPA, 2014, p. 15)

Essa não é uma tarefa simples, porque, como já deve ser compreensível a essa altura da argumentação, é no espaço geográfico, e nos *loci* públicos por excelência, que se materializam as contradições, o jogo de forças e as tensões culturais, ou seja, a disputa política entre os vários agentes sociais.

Essa abordagem, que compreende a dinâmica sociopolítica e espacial como complexa e singular, remete necessariamente a uma análise, também complicada, em que os vários aspectos do fenômeno urbano devem ser considerados para uma compressão mais próxima da realidade. E mais: essa compreensão exige uma reflexão aprofundada sobre a noção de democracia, cidadania e justiça socioespacial que se tem ou se tenciona ter.

Novamente é Carlos (2013, p. 4) quem se pronuncia, ao assinalar a ideia de que

A relação do homem com o mundo é construída a partir de um ponto no qual o indivíduo se reconhece e a partir de onde constrói uma teia de relações com o outro e

através deste, com o mundo que o cerca, produzindo-se enquanto humano à medida em que constrói a realidade. O ponto de partida é o espaço privado. O espaço público, por sua vez, tem uma multiplicidade de sentidos para a sociedade em função da cultura, hábitos, costumes, que não pode ser negligenciado. Para muitos, os espaços públicos se referem àquele dos equipamentos coletivos, o que nega o sentido da possibilidade de apropriações múltiplas que lhe dão conteúdo como lugar de encontros/desencontros, lugar da comunicação, do diálogo, da sociabilidade. Portanto, os espaços privados e públicos são marcados por formas de apropriação diferenciadas, enquanto momentos privilegiados que constituem a identidade cidadão/cidade em sua indissociabilidade, apesar de constituírem-se, historicamente, como contraditórios: o dentro e o fora, o individual e o coletivo, o protegido e o violento.

A base que sustenta a existência do espaço público é a ausência de obstáculos, embora não deixe de haver normas gerais que ordenem o acesso e a participação. Como evidenciado por Gomes (2012), o espaço público é havido como o terreno onde há recorrente tensão entre as diferenças e possibilidades da vida em comum, uma vez que se reúne como evidência da individualidade para conviver na pluralidade de compreensões distintas, dependendo, assim, da constante afirmação de um contrato social capaz de regular as relações antagônicas, e que esse contrato seja efetivado como pacto com o cidadão para ter condições de vivência na comunidade política de um território e, assim, funde a cidadania. Defende o autor o ponto de vista conforme o qual

[...] a única identidade que deve primar sobre o espaço é aquela que se associa à ideia de cidadania, ou seja, a que corresponde ao ordenamento espacial do pacto que funda a democracia, (...) a cultura política, contrariamente ao que se afirma com frequência, não exige que o indivíduo renuncie às diferenças. (GOMES, 2012, p. 31).

A pluralidade é característica vital de toda sociedade democrática. Como afirma Arendt (2014, p. 71), “[...] o mundo comum acaba quando é visto somente sob um aspecto e só lhe permite apresentar-se em uma única perspectiva”. Sobra evidente, então que a expressão dos conflitos e das tensões motivadas pelos diversos interesses das pessoas e grupos que compõem a sociedade deve encontrar no espaço público seu lugar, ser devidamente garantido, valorizado e estimulado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir sobre a atuação das guardas municipais no contexto brasileiro é um desafio e uma urgência. Se é verdade que os movimentos sociais conquistaram, após intensa jornada de lutas, o direito a ter direitos, mote das reivin-

dicações dos finais de 1970 e, notadamente, dos anos de 1980, muito pouco se alcançou para estabelecer um modelo de segurança que, respeitando à dignidade e os direitos humanos de cada um e de todos, evitasse o crescimento da criminalidade, violência e arbítrio.

Segurança pública não se resume a polícia. O que parece óbvio, contudo, não atingiu o cerne da lógica, das práticas e rotinas das instituições de polícia e administração judicial.

As polícias militares compõem a maior herança do período ditatorial no País. Sem abertura ao controle externo e à participação organizada da sociedade civil, vê-se em baixa a credibilidade da instituição.

A confiança da população na polícia caiu dez pontos percentuais, no período de 2014 a 2017. O que não era bom ficou pior. Em 2017, levantamento do ICJ Brasil da Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo expressou que apenas 26% dos brasileiros confiavam em sua polícia³.

No Brasil, prioriza-se o combate ao crime quase que exclusivamente por via meramente da repressão. Não se valoriza a seara da prevenção nem da investigação. Ambas levam tempo, exigem paciência, persistência e, em regra, não fazem barulho nem geram holofotes aos governantes de plantão.

Assim como nas ações de prevenção à saúde, este é um trabalho que não aparece, não é visível à população, apesar de eficaz. Talvez esse seja um dos aspectos que soma contra uma prática preventiva. Os governos e seus secretários precisam da visibilidade e do reconhecimento da população. Sem isso, não lograram êxito nas próximas eleições.

Esse quadro é talvez um dos aspectos mais práticos que não ajudam na mudança desse modelo de repressão que não produz os resultados necessários. A cada ciclo de governo, entretanto, é oferecido um plano de ação. Esse desenho se repete à extensão dos anos.

Resolver um problema complexo exige soluções difíceis. Exige tempo, paciência e persistência. As experiências exitosas estão indicando que, em vez de se pensar em política de segurança pública, precisa-se recorrer a políticas públicas de segurança, buscar ações integradas em políticas públicas, valorizar as experiências locais e investir em inteligência, investigação e prevenção ao crime.

O que, porém, as guardas municipais são capazes de fazer a fim de contribuir para reforçar as políticas públicas de segurança? Incorporar a vontade de mudar é a primeira providência; no entanto, há também de se observar

3 Ver Ramos, 2017.

o que determina o Estatuto Geral das Guardas Municipais e, nesse sentido, tem-se um aliado, pois o mencionado Documento foi concebido em sintonia com a doutrina da segurança cidadã e, como tal, investe num novo paradigma em políticas públicas de segurança.

Na prática, significa reforçar o caráter civil, a função de proteção municipal preventiva e investir na integração com outros setores da Administração Pública, visando a não apenas proteger os equipamentos públicos, mas a promover a integração das ações naquilo que for possível e necessário, sempre visando à proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas.

É o que manda o Estatuto e o que preconizam a Lei de criação do Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa, esta recém sancionada pelo Executivo nacional. “Tenciona-se, [...] por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”. (BRASIL, 2018, Art. 1º)

Entre as responsabilidades que cabem às guardas municipais, o exercício do poder de polícia administrativa é um dos que fortalece esse percurso de mudança no paradigma de segurança, pois se direciona à educação cidadã, à orientação e à punição administrativa.

As guardas municipais são prestadias a estabelecer o diferente em modelo de segurança pública. É preciso confiar nessa vocação e fortalecer esse percurso que tem no horizonte a defesa social, a proteção dos direitos humanos e a consolidação de um novo paradigma de segurança com cidadania no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. **Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea.** O que ler na ciência social brasileira - 1970-2002. Núcleo de Estudos da Violência. Universidade São Paulo, 2002, v. 4, p. 267-307.

ALBERNAZ, Paula. Reflexões sobre o espaço público atual. Espaço e cidade: conceitos e leituras. In: LIMA, Evelyn F. W.; MALEQUE, Miria R. **Espaço e cidade: conceitos e leituras.** 2. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007. P. 42-56.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** [Tradução de Roberto Raposo]. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de Abr. de 2018.

BALANDIER, Georges. **El desorden: la teroria del caos e las ciencias sociales - elogio de la fecundidad del movimiento**. [Traducción: Beatriz López], 3. ed. Barcelona: Gedisa editorial, 1993.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. [Tradução de Eliana Aguiar]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Edição do Kindle, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. [Tradução de Carlos Alberto Medeiros] Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

_____. BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. [Tradução de Plínio Dentzien]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 09 jun. 2018. 1988.

_____. **Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. **Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/L13022.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Ministério da Justiça. Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas municipais. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matriz-curricular-nacional-para-a-formacao-das-guardas-municipais>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRITO, Fausto Alves de; PINHO, Breno Aloísio T. Duarte de. **A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20464.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 221-236, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200017>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; AMARAL, EF de L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. *In: XXIV IUSSP General Conference*. 2001. p. 168-184.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

CARDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações dos direitos humanos. **Tempo Social**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 249-265, jun. 1997. ISSN 1809-4554. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86556>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Espaço público e “nova urbanidade” no contexto do direito à cidade. **Confins**. Revue franco-brésilienne de Réographie/Revista franco-brasileira de Geografia, n. 18, 2013.

_____. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.

_____. **Espaço e Indústria**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; BUENO, Rodrigo de Losso Silveira; ÚBIDA, Giovanna. ICJBrasil-1º semestre/2017. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em <<http://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>>. Acesso em 09 jun. 2018.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v. 3, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>> Acesso em: 08 mar. 2018.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: la identidad deteriorada**. [Traducción de Leonor Guinsberg] Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. Espaços públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. *In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Olhares geográficos: modos de ser e de viver o espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012. p. 19-41.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. [Tradução de Denilson Luís Werle]. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

IPEA & FBSP (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA) (Brasil). **Atlas da Violência 2018**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/3/2018>> Acesso em: 08 jun. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. [Tradução de Sérgio Martins] Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. [Tradução de Rubens Eduardo Farias]. São Paulo: Moraes, 1991.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, número 80, pp. 65-69.2008.

MAFFESOLI, Michel. **O tempo das tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

MARTINE, George & MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas *In*: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.

MESQUITA NETO, Paulo. Políticas Municipais de segurança cidadã: Problemas e Soluções. *In*: **Análises e propostas**, nº 33 (dez 2006). São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006. Disponível em: <<http://nevusp.org/blog/2006/12/13/anlises-e-propostas-polticas-municipais-de-segurana-cidad-problemas-e-solues/>> Acesso em: 31 mar. 2018.

MONTE-MOR, Roberto Luís. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58>>. Acesso em: 12 Abr. 2018.

MUNTADA, José María Carabante. **Entre la esfera pública y la política discursiva** (Las categorías conceptuales de la Teoría de la Sociedad de J. Habermas) (Spanish Edition). Difusion Juridica. Edição do Kindle, 2013.

OLIVEIRA, Jovanil. **Do medo da violência à violência do medo: uma reflexão sobre os impactos sócio-político-espaciais da violência em Fortaleza**. 2016. 117 f. Dissertação (mestrado acadêmico) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Humanidades, Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, A. & ALENCAR, J. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, p. 24-34, 2016.

PASTERNAK, Suzana; D’OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 35, 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100075&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04 jan. 2018.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

POLIVANOV, Beatriz. Reapropriações do conceito de “comunidade” na contemporaneidade. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 11, n. 21, 2015. Disponível em <<https://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/view/572>>. Acesso em 04 jan. 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira et al. Relatório ICJBrasil - 1º semestre/2017. Escola de Direito São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>>. Acesso em 09 jun. 2018.

__; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: sociedade e território no início do século XXI**. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SCHMITT, Paula Helena. Um olhar criminológico sobre as incursões do medo da violência no espaço urbano. **Letras**, p. 33, 2009.

SERPA, Ângelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

SILVA, Rosalina Carvalho da; SIMON, Cristiane Paulin. Sobre a diversidade de sentidos de comunidade. **Psico**, v. 36, n. 1, p. 3, 2005. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5161548>>. Acesso em 09 jun. 2018.

SOUZA, L. & BATTIBUGLI, T.. Os Desafios da Reforma da Polícia no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, Curitiba, PR, 35, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/698>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2000.

WILLIAMS, Raymond. **Palabras clave**. Un vocabulario de la cultura y la sociedad. [Traducción de Horacio Pons] Buenos Aires: Nueva Visión, 2003. 336 p.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo em perspectiva**, v. 13, n. 3, p. 3-17, 1999.

INTRODUÇÃO

De acordo com o Ministério da Saúde, “[...] o termo [*sic*] Saúde do Trabalhador (ST) refere-se a um campo do saber que visa compreender as relações entre o trabalho e o processo saúde/doença”. (BRASIL, 2001). A relação entre a saúde e doença é dinâmica e está diretamente relacionada, também, com os modos de desenvolvimento produtivo.² “Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), aproximadamente 45% da população mundial e cerca de 58% da população acima de 10 anos de idade faz parte da força de trabalho”. (BRASIL, 2001); e, também, indica que a economia dos países é sustentada pelo trabalho dessa população, que, por outro lado, depende da sua capacidade de trabalho.

No Brasil, o percentual de 54,5% da população de 14 anos ou mais de idade, no último trimestre de 2017, encontrava-se ocupado³, com taxa de participação na força de trabalho⁴ de 61,8% (BRASIL, 2017).

Em razão do elevado número de pessoas ocupadas, a Saúde do Trabalhador, como área da Saúde Pública, tem como objetivo o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador, com ênfase na vigilância, visando à promoção e à proteção da saúde dos trabalhadores e a redução da morbimortalidade decorrente dos modelos de desenvolvimento e dos processos produtivos.⁵

Para isso, o Governo Federal criou a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), por via do Decreto Presidencial nº 7.602, de 7 de novembro de 2011, com a finalidade de definir os princípios, diretrizes e estratégias a serem observados pelas três esferas da gestão do Sistema

1 Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE. Graduada em Administração de Empresas com habilitação em Administração Pública, pela UECE. Servidora pública de Fortaleza.

2 Fonte: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/svs/saude-do-trabalhador>.

3 Pessoas ocupadas: trabalharam pelo menos uma hora em tarefa remunerada em dinheiro ou outro benefício ou sem remuneração em ajuda a membro da família.

4 Taxa de participação na força de trabalho - percentual de pessoas na força de trabalho na semana de referência em relação àquelas em idade de trabalhar.

5 Fonte: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/svs/saude-do-trabalhador>.

Único de Saúde (SUS), para o desenvolvimento da atenção integral à saúde do trabalhador, com ênfase na vigilância, visando à promoção e à proteção da saúde dos trabalhadores e à redução da morbimortalidade decorrente dos modelos de desenvolvimento e dos processos produtivos.

Todos os trabalhadores, homens e mulheres, independentemente de sua localização, urbana ou rural, de sua modalidade de inserção no mercado de trabalho - formal ou informal, de seu vínculo empregatício, público ou privado, assalariado, autônomo, avulso, temporário, cooperativado, aprendiz, estagiário, doméstico, aposentado ou desempregado - são sujeitos desta Política.

Nesse sentido, este artigo enfatiza os cuidados com a saúde dos profissionais de segurança pública, especificamente dos guardas municipais, reportando-se aos seguintes assuntos para conhecimento mais amplo da política de saúde do trabalhador: no primeiro capítulo, reportamo-nos sobre o risco da profissão; no segundo, relacionamos as doenças adquiridas do trabalho; no terceiro, são descritos os distúrbios mentais decorrentes do trabalho; no quarto - o módulo mais extenso, em razão da sua importância, é atinente ao estresse e suas implicações, após o que vêm as considerações finais.

RISCO DA PROFISSÃO

Os trabalhadores da segurança pública constituem, no Brasil, o grupo de maior risco para a morte violenta, lesões e traumas relacionados a agressões, que são classificados, por Minayo (2013), em grupo de elevada vulnerabilidade a determinados tipos de doenças físicas - como enfermidades cardiovasculares, distúrbios de metabolismo, problemas osteomusculares e gastrointestinais. No da saúde mental, os policiais são vítimas frequentes de estresse ocupacional e pós-traumático e depressões, levando um percentual significativo deles a pensar em se matar. Tal circunstância não difere do profissional da Guarda Municipal, que trabalha também zelando e protegendo o patrimônio público uniformizado, gerando expectativa na população de sua cidade de ser o “herói” em qualquer situação.

De acordo com a pesquisa realizada, verificou-se que o tema da segurança pública é pouco abordado no âmbito da saúde pública brasileira, embora os índices de criminalidade e de violência em geral sejam alarmantes e demandem cada vez mais gestão do conhecimento, inclusive em saúde desses trabalhadores. Tradicionalmente, os estudos sobre esse grupo social estão focados na reconstituição da história das instituições policiais, seus vínculos com as elites dominantes e na insuficiência de suas ações para atender aos cidadãos (SOUZA, 2013).

Para Souza (2013), os profissionais de segurança como pessoas e trabalhadores, até então, foram muito pouco contemplados do ponto de vista acadêmico e, na área da saúde do trabalhador, existe uma grande lacuna nesse particular. É como se os profissionais fossem robôs, dos quais a sociedade espera um produto - a segurança - sem atentar para o fato de que, por trás de cada uniforme está uma pessoa, um ser humano, geralmente pai ou mãe de família que tem necessidades, expectativas e sonhos, como qualquer pessoa.

De acordo com a filial brasileira do *International Stress Management Association* - ISMA, entidade estado-unidense que estuda o estresse no mundo, dentre todas as profissões, a policial é a mais estressante, em especial a de policial militar. Segundo o ISMA, o profissional de segurança não consegue relaxar nem mesmo de folga ou em férias, pois teme represálias dos criminosos. Observa-se bem que um profissional de segurança não se achega a uma mesa de restaurante de costas para a porta de entrada ou em posição na qual ele não tenha a condição de ver instantaneamente a segurança do local e da sua família. Assim também é possível estar com um profissional em um carro e ele desconfiar de que o veículo que vem atrás o persegue. São diversas as situações em que o profissional na sua vida pessoal não a separa da profissional, pois são muito visados e conhecidos.

O risco é iminente, muitas vezes sentido objetivamente e, em alguns casos, segundo Natividade (2009) *apud* Itani (1998), representam situações-limite para o sujeito. Natividade (2009) *apud* Caldas Silva (2000) afirma que, em relação às “profissões de risco”, o **medo** e as defesas sobre conflitos se acentuam, todavia, no questionário aplicado, o item medo apresentou um dos menores índices (10,3%), enquanto o item **satisfação** mostrou o maior índice (87,1%).

Durante o I Seminário de Prevenção de Acidentes e Saúde do Trabalhador da Segurança Pública, realizado em Belém, em maio de 1999, numa das palestras, foi abordado o tema *Serviço de engenharia de segurança e medicina do trabalho nos órgãos de segurança pública*, oportunidade em que foi sugerida a criação do Grupo Interno de Prevenção de Acidentes-GIPA, com o objetivo de fiscalizar as condições de risco dos trabalhadores, e de Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho-SESMT, cuja incumbência seria a de trabalhar científica e tecnologicamente para promover a saúde e proteger a integridade física do trabalhador. O SESMT agiria para evitar a materialização dos riscos potenciais, além de ter a responsabilidade de fazer cumprir os regulamentos, analisar, registrar e prevenir os acidentes e

doenças ocupacionais, contando para isso com um quadro técnico formado, dentre outros especialistas, por engenheiros de segurança, médicos do trabalho, enfermeiros e técnicos de segurança. Porém, Isto, porém, ocorre muito pontualmente, dependendo da gestão de que o profissional esteja fazendo parte.

DOENÇAS RELACIONADAS AO TRABALHO

As doenças do trabalho, conforme o *Caderno de Atenção Básica do Programa Saúde do Trabalhador* (2001), “[...] referem-se a um conjunto de danos ou agravos que inciem sobre a saúde dos trabalhadores, causados, desencadeados ou agravados por fatores de risco presentes nos locais de trabalho”. Estudos comprovam que estas enfermidades levam mais de 20 anos para se manifestar, pois se revelam de maneira muito lenta e discreta, o que dificulta o diagnóstico e sua relação com o trabalho (BRASIL, 2001).

Além das doenças definidas há pouco, há aquelas provenientes de acidentes no exercício do trabalho, e as doenças endêmicas quando contraídas por exposição ou contato direto, determinado pela natureza do trabalho realizado.

O Ministério da Saúde classifica assim os riscos nos locais de trabalho -

- Agentes físicos - ruído, vibração, calor, frio, luminosidade, ventilação, umidade, pressões anormais, radiação etc.
- Agentes químicos - substâncias químicas tóxicas, presentes nos ambientes de trabalho nas formas de gases, fumo, névoa, neblina e/ou poeira.
- Agentes biológicos - bactérias, fungos, parasitas, vírus, etc.
- Organização do trabalho - divisão do trabalho, pressão da chefia por produtividade ou disciplina, ritmo acelerado, repetitividade de movimento, jornadas de trabalho extensas, trabalho noturno ou em turnos, organização do espaço físico, esforço físico intenso, levantamento manual de peso, posturas e posições inadequadas, entre outros.

O *Caderno de Atenção Básica* (2001, p. 19) destaca, ainda, que, “[...] no processo de investigação de determinada doença e sua possível relação com o trabalho, os fatores de risco presentes nos locais de trabalho não devem ser compreendidos de forma isolada e estanque”. Nesse caderno, também, são relacionadas as diversas doenças relacionadas ao trabalho.

De maneira oposta, é fundamental que cada Estado e Município compreenda o que acontece de maneira global e corriqueiramente no ambiente de trabalho (BRASIL, 2001).

DISTÚRBIOS MENTAIS E TRABALHO

Há muitos tipos de doenças relacionadas pelo Ministério da Saúde, desde as respiratórias, LER, às contaminações por agrotóxicos. Além destas, entretanto, tem uma que se precisa se dar ênfase relativamente à saúde do profissional de segurança pública, que desenvolve um trabalho reconhecido como importante fator de adoecimento, de desencadeamento e de crescente aumento de distúrbios psíquicos.

De acordo com os *Cadernos de Atenção Básica* do Programa Saúde da Família, no que se refere à Saúde do Trabalhador,

[...] os determinantes do trabalho que desencadeiam ou agravam distúrbios psíquicos irão, geralmente, se articular a modos individuais de responder, interagir e adoecer, ou seja, as cargas do trabalho vão incidir sobre um sujeito particular portador de uma história singular preexistente ao seu encontro com o trabalho. (BRASIL, 2001, p. 31).

Há vários sinais, segundo o Ministério da Saúde, uma doença psíquica, dentre eles a mudança do humor, cansaço, irritabilidade, isolamento, distúrbio do sono, ansiedade, tristeza, alcoolismo, agressividade. Muitos destes sintomas vem acompanhados de outros, como dores físicas, sudorese, taquicardia.

Ainda tendo como base o *Caderno de Atenção Básica da área Saúde do Trabalhador*, é importante saber que há alguns fatores do trabalho passíveis de produzir distúrbios psíquicos:

1. “Condições de trabalho: físicas, químicas e biológicas, vinculadas à execução do trabalho;
2. A organização do trabalho: estruturação hierárquica, divisão de tarefa, jornada, ritmo, trabalho em turno, intensidade, monotonia, repetitividade, responsabilidade excessiva, entre outros” (BRASIL, 2001, p. 30).

É difícil visualizar e diagnosticar, no entanto, um problema psíquico, pois não é normalmente visível. “Seu desenvolvimento acontece de forma “silenciosa” ou “invisível”, embora também possa eclodir de forma aguda por desencadeantes diretamente ocasionados pelo trabalho”. (BRASIL, 2001, p. 30).

E o que fazer, quando se suspeita algum transtorno psicológico relacionado ao trabalho? O Ministério da Saúde orienta no sentido de que o trabalhador com suspeita de distúrbio psíquico relacionado ao trabalho deverá ser encaminhado para atendimento especializado em Saúde do Trabalhador e para assistência médico-psicológica.

Assim, também, especifica alguns procedimentos a serem aplicados em decorrência dos diagnósticos de doenças relacionadas ao trabalho pelo nível local de saúde.

Nº	Procedimentos diante de doenças psíquicas relacionadas ao trabalho
1	Afastar o trabalhador imediatamente da exposição, sendo definitivo para as doenças de caráter progressivo.
2	Realizar o tratamento nos casos de menor complexidade.
3	Encaminhar os casos de maior complexidade para a rede de referência, acompanhá-los e estabelecer a contra-referência.
4	Notificar o caso nos instrumentos do SUS.
5	Investigar o local de trabalho, visando estabelecer relações entre a doença sob investigação e os fatores de risco presentes no local de trabalho.
6	Desenvolver ações de intervenção, considerando os problemas detectados nos locais de trabalho.

Fonte: BRASIL, 2001.

ESTRESSE E SUAS IMPLICAÇÕES NO TRABALHO

Uma das doenças mais diagnosticadas na atualidade é o estresse, que resulta da reação do organismo a fatores externos desfavoráveis. Está associado a sensações de desconforto, sendo quase sempre visualizado como algo negativo que ocasiona prejuízo no desempenho global do trabalhador. Neste caso, é visto como a avaliação que o pessoa faz das situações de trabalho às quais está exposta e que são mais ou menos desgastantes, ou seja, o que, em seu trabalho é identificado como uma situação negativa, de enfrentamento difícil (SANTANA, 2011).

Segundo Nogueira *et. al* (1997, p.47), *Hans Selye*, pioneiro em 1926, e um dos mais importantes estudiosos do tema, afirmou em seu livro *Stress: a tensão da vida*, que o estresse é o denominador comum de todas as reações de adaptação no corpo.

O estresse é definido nessa literatura como um mecanismo primitivo com uma função básica de preservação da vida e resulta da interação do ser humano com o meio ambiente e que consiste num conjunto de reações do organismo capaz de promover um estado de prontidão e de mobilizar energia suficiente para garantir a vida e a sobrevivência.

Já outros estudiosos brasileiros, tais como Júlio de Mello Filho e Mauro Diniz Moreira (1992, p. 121), definem o estresse como um conjunto de reações

e estímulos que causam distúrbios no equilíbrio do organismo, com efeitos danosos (FILGUEIRAS & HIPPERT, 1999).

Araujo *et. al* (2003) identificaram, também, o fato de que, além da literatura de Selye, Karasek, décadas depois, em 1979, fica desconsiderado o enfoque unidimensional, e compreendida a pesquisa sobre estresse ocupacional sob duas dimensões: grau de controle e de demanda psicológica do trabalho. A autora descreve o que compõe o controle no trabalho:

a) aspectos referentes ao uso de habilidades – o grau pelo qual o trabalho envolve aprendizagem de coisas novas, repetitividade, criatividade, tarefas variadas e o desenvolvimento de habilidades especiais individuais; b) autoridade decisória – abarca a habilidade individual para a tomada de decisões sobre o próprio trabalho, a influência do grupo de trabalho e a influência na política gerencial. (ARAUJO, 2003, p. 993 *apud* KARASEK, 1979).

A demanda psicológica que o trabalho exige - como pressão do tempo, nível de concentração requerido, interrupção das tarefas, - é enfrentada no dia a dia pelo trabalhador. E, no caso do profissional de segurança, a pressão psicológica é dobrada, porque recebe interferência da pressão do imprevisível ou inesperado ou incerto.

O corpo humano reage aos estados de alerta e perigos ou estímulos, mediante duas respostas básicas: lutar ou fugir (NOGUEIRA *et. al*, 1997). É, nesse sentido, que os profissionais de segurança agem sob diversas situações vivenciadas no dia a dia, às vezes com violência. “Esse padrão de respostas desenvolve-se a partir da interpretação de perigo em nível cerebral que imediatamente ativa mecanismos neuro-hormonais que provocam modificações em todo o organismo”. (NOGUEIRA *et. al*, 1997, p. 47 *apud* BAUK, 1985).

Santana (2011) descreve bem o que ocorre fisiologicamente no momento do estresse.

A primeira reação do organismo nestas circunstâncias é uma descarga de adrenalina, sendo que os órgãos que mais sentem são os aparelhos circulatórios e respiratórios. No aparelho circulatório, a adrenalina promove a aceleração dos batimentos cardíacos, taquicardia, e uma diminuição do tamanho dos vasos sanguíneos periféricos, aumentando a velocidade da circulação para uma melhor oxigenação dos músculos e principalmente do cérebro. Já no aparelho respiratório, a adrenalina promove a dilatação dos brônquios proporcionando um aumento dos movimentos respiratórios, taquipneia, proporcionando uma maior captação de oxigênio. Todas estas manifestações são interrompidas no momento em que cessa os estímulos externos desfavoráveis. (P. 10).

Desde os anos de 1970, pesquisas na seara da Cardiologia demonstram a relação do estilo de vida com a ocorrência de ataques cardíacos. Em 1974, Nogueira et. al (1997) citam que os médicos Friedman e Rosenmam, por meio de buscas científicas, constataram que, entre as pessoas com predisposição a ataques cardíacos, certo perfil no tocante ao estilo de vida é observado com uma frequência maior. A esse perfil, aqueles pesquisadores deram o nome de Padrão de Comportamento do Tipo A.

Esses autores explicam que pessoas com o padrão de comportamento do tipo A se caracterizam por uma maneira peculiar de se relacionar com as coisas e as pessoas, demonstrando serem ambiciosas e competitivas, imbuídas de um sentimento de urgência em todos os aspectos de sua vida. Impulsividade e agressividade são outras de suas características, por isso tendem a falar depressa, a ir direto ao assunto, a pensar em várias coisas ao mesmo tempo, a ter movimentos rápidos e ficar impacientes com o ritmo normal das coisas. No trabalho, a pessoa do tipo A tende a ser eficiente, capaz de tomar decisões rápidas, dinâmica e propensa a descansar pouco. Além disso, sempre se preocupa em ser pontual, às vezes, de modo compulsivo.

Outro padrão de comportamento que ficou evidente com os estudos dos autores citados foi denominado do tipo B, que denota características opostas às do tipo A. A pessoa do tipo B é pouco competitiva, aceita e reconhece as limitações que lhe são impostas pelas próprias deficiências naturais, o que tem efeito no seu ritmo e estilo de vida. Constatou-se, ainda, que as variáveis tradicionalmente importantes da alimentação, do nível de exercícios e de fumo não revelaram muita correlação com a incidência das doenças (cardíacas e das coronárias). Por outro lado, os homens do tipo A tinham três vezes mais probabilidade de entrar em colapso do que os do tipo B. O estudo desses dois autores tornou evidente que a personalidade é o mais importante dos fatores de vulnerabilidade, pois condiciona nosso comportamento e nossa interpretação subjetiva do potencial estressor de uma situação (NOGUEIRA *et. al*, 1997).

Estudos se dividem quanto à causa de estresse ser exclusivamente derivada de sobrecarga no trabalho, e uns defendem o argumento de que a pessoa, no decorrer de seu desenvolvimento, estrutura modalidades de ser e reagir aos variados estímulos.

Para os autores Nogueira et. al (1997), os motivos conducentes a um estresse, deixam de ser eventos causais e passam a ser relacionados a sua história individual de vida, enquanto que a pessoa reage não somente às ameaças

biológicas, físicas e químicas, mas também às que simbolizam algo decorrente da relação social e familiar. Isto nos transporta a compreender o quanto o diagnóstico da causa do estresse é complexa para se identificar.

Há diversas ocasiões danosas à saúde mental, como situações de sobrecarga de trabalho, mudança do sistema primário para o terciário, em que há muitas relações sociais, como a profissão de professor, policial, guarda municipal, médico; há também diversas situações, tais como rompimento de laços familiares e da estrutura social, frustrações quanto à realização pessoal, separação, perda do emprego, viuvez, aposentadoria, entre outros.

Entendemos, pois, o quanto as diversas doenças, ou mesmo as mais recorrentes na zona urbana, revelam como uma pessoa interage com o mundo. A vida moderna cria muitas situações de estresse, em razão das constantes e rápidas mudanças.

O estresse, então, é tanto uma condição de descontrole gerado pela repentina mudança, ou seja, uma disfunção psicológica, como tem curso uma disfunção fisiológica. O importante não é a causa geradora, mas a identificação e diagnóstico de algo que não funciona bem e que há um mal-estar entre a pessoa e mundo, causando desconforto e necessidade de olhar prioritário com fins de tratamento adequado.

Portanto, faz-se necessário entender e dar ênfase a estas situações de estresse, seja de conflito da pessoa com ela própria, seja dela com o estado de conflito causado por algo relacionado ao trabalho ou algum rompimento ou frustração na vida, sendo o bastante para um transtorno mental.

Caso, porém, analisemos os mais distintos fatores causadores do estresse, perceberemos o quanto as pessoas reagem de modo individual a ele. Por isso, estudos apontam o quanto é indispensável compreender psicologicamente o estresse, assim como os estressores que geram mais danos no ambiente profissional.

Segundo Balassiano *et. al* (2011, p. 756), nos anos de 1970, foram definidos cinco fatores de estresse.

Ao investigarem os estressores organizacionais, Cooper e Marshall (1976) definiram cinco fontes de estresse: (1) fatores intrínsecos ao trabalho, incluindo aspectos como baixas condições de trabalho, sobrecarga de informação, pressão de prazos, mudanças tecnológicas. A ambiência física presente em fatores como a qualidade do ar, a iluminação, a decoração, o barulho e o espaço pessoal pode influenciar o humor e o estado mental das pessoas; (2) papel na organização, incluindo ambiguidade e conflito de papéis. A ambiguidade de papéis ocorre quando o indivíduo não tem uma visão clara sobre os objetivos de seu trabalho, da expectativa que seus colegas têm sobre ele e do escopo e responsabilidade de sua função; (3) desenvolvimento de

carreira, incluindo falta de segurança no emprego, falta ou excessos de promoções e obsolescência; (4) relacionamentos no trabalho, incluindo relacionamentos com os colegas e com os superiores. Lidar com os chefes, pares e subordinados pode afetar bastante a forma com que o indivíduo se sente ao fim do dia; e (5) estrutura e clima organizacional, incluindo baixo envolvimento na tomada de decisão e em questões políticas.

Já Dejours (1999) defende que o estresse é fruto de vários fatores decorrentes da organização do trabalho, como a divisão laboral, o conteúdo da tarefa, o sistema hierárquico, as relações de poder, as modalidades de comando e questões atinentes à responsabilidade.

Consequentemente, o autor diz que este quadro estressante piora quando a organização não adapta o servidor ou empregado ao seu estilo de operar, ignorando-o como alguém que traz toda uma história individual, desejos, expectativas e aspirações em relação ao trabalho, o que submete a risco a vida do trabalhador, conforme é ora explicado.

O sofrimento mental coloca em risco o equilíbrio psicossomático do trabalhador e é expresso através de sintomas específicos, oriundos da relação organização do trabalho versus personalidade do trabalhador. Apesar dos sintomas resultarem da relação de cada indivíduo com o trabalho, é comum que indivíduos de uma mesma organização apresentem patologias e sintomas semelhantes, como alta incidência de úlceras, de alcoolismo, hipertensão, entre outros. Os sintomas funcionam como estratégias de defesa e apesar de terem o objetivo de aliviar o sofrimento mental também expressam insatisfação e ansiedade. Não encontrando saídas para suas dificuldades, o sofrimento mental será representado pela doença física (somatização), uma vez que no corpo a doença é reconhecida pela organização, pois o sofrimento mental não pode aparecer no local de trabalho. Desta forma, o conflito homem versus trabalho se desloca para um outro campo. (DEJOURS, 1999).

A qual campo o autor se refere? É o campo psicológico que, normalmente, o gestor ou a organização não reconhece seja desencadeado pelas condições de trabalho ofertadas. A profissão é tanto prazerosa e dignificante como causa de sofrimento e pânico. E o que determinar se é uma atividade benéfica ou maléfica para nossa saúde, são dois aspectos: “a relação que o trabalhador estabelece com a realidade da organização de seu trabalho e as condições oferecidas pela organização como fonte sublimatória”. (NOGUEIRA *et. al*, 1997, p. 51-52).

Uma das conquistas da categoria de guardas municipais foi firmar em legislação federal, Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, a exigência de a direção ser ocupada exclusivamente por servidor de carreira.

Ressalta-se a necessidade de atenção dirigida às condições de trabalho, com fundamento no que diz Christophe Dejours: que as condições do trabalho - ambiente físico, condições de segurança, higiene, entre outras - têm efeitos sobre a saúde do corpo e é fato que tais condições funcionam como fatores estressores. Além disso, o autor conclui que a organização do trabalho - divisão do trabalho, conteúdo da tarefa, sistema hierárquico, modalidades de comando e relações de poder - resultam, muita vez, em sofrimento mental.

Outro fator que torna o ambiente de trabalho estressante é de que modo estas condições de trabalho influenciam no desempenho da profissão de segurança. Para isso, um trabalho de prevenção do estresse e da melhoria de qualidade de vida deve ser implementado não apenas pelos profissionais de saúde cujo enfoque é a pessoa, mas deve ser desenvolvido também pelos gerentes e dirigentes, no âmbito organizacional.

Nas instituições das guardas municipais, o desenvolvimento de programas de redução de estresse, em conjunto por profissionais de saúde e servidores das áreas-fim e administrativa, é, sem dúvida, muito útil. Sabe-se que é difícil acabar com o estresse de nossas vidas, porém é factível evitar que se torne excessivo, aprendendo a lidar com ele e a enfrentá-lo de maneira adequada. Nesse sentido, sugere-se que as organizações executem programas de prevenção do estresse com a inclusão da prática da atividade física, como elemento que elimina o estresse.

Na primeira fase do estresse, o organismo demonstra sintomas - como aumento da frequência cardíaca e da pressão arterial, contração do baço, liberação da glicose pelo fígado, redistribuição sanguínea, aumento da frequência respiratória, bem como dilatação das pupilas.

Na segunda fase do estresse, comumente conhecida como fase da resistência, o organismo tenta se adaptar à primeira, mostrando os sintomas de tremor muscular, fadiga física, desânimo, irritabilidade, dificuldade de concentração e instabilidade emocional.

Na terceira fase, o trabalhador tem um quadro de saúde mais complicado, sendo passível de ir até a óbito, pois é o tempo em que há queda de imunidade e de energia, tendo problemas respiratórios, distúrbios gastrointestinais, hipertensão e outras doenças.

Ao saber destas fases do estresse, as instituições devem aprender a conhecer as causas dele e que tipo de reação o profissional tem a cada situação identificada. E, adquirindo maior envolvimento e consciência dos gestores, evitam-se, em muitos casos, a terceira fase.

Não é descartável, entretanto, a possibilidade de que nossos valores, modos de pensar e de ser, nossa história de vida também são geradoras de estresse, assim como também de ansiedade, ou mesmo do padrão de comportamento do tipo A. Precisa-se, ainda, que a organização com equipe de especialistas saiba identificar a real causa da doença, se foi influenciada pelas condições de trabalho ou pelos próprios sentimentos que o profissional carrega ao longo da sua vida pessoal ou afetiva; nunca esquecendo, no entanto, que todo e qualquer ser humano é passível de aprender novos hábitos mais saudáveis e otimistas. Nogueira *et. al* informam que há como identificar estressores externos, bastando que se mude a rotina de uma pessoa, na qual já se percebem as melhoras e mudanças de diagnóstico. Por isso, a organização deve estar disposta a adaptar e empreender mudança na fonte externa do estresse para obter melhor resultado no desempenho do profissional, primando por sua qualidade de vida e atividade desempenhada de maneira responsável pela instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse intuito, Nogueira *et. al* (1997, p. 57) enfatizam a importância de se assumir o compromisso das instituições de proporcionar aos profissionais fontes de alegria e de prazer, além de criar estratégias preventivas, tais como planejamento e administração do tempo, que consiste, basicamente, em três passos, conforme vêm.

- a) Estabelecer prioridades, de modo a visualizar os objetivos de maior e de menor importância.
- b) Gerar tempo com planejamento realista.
- c) Aprender a tomar decisões básicas.

Segundo Nogueira *et. al* (1997, p. 58), “[...] esta técnica é eficaz no controle do estresse, pois permite minimizar a tensão relacionada a prazos, evitar a ansiedade e fadiga, garantindo ao indivíduo um maior controle de sua vida”. Além dela, foi verificado, no estudo das profissionais de segurança militares de Belo Horizonte, que a maioria das pessoas não respira corretamente, empreendendo um grande esforço nesta função simples e essencial à vida. Num treinamento de controle do estresse, faz-se necessária para as autoras que se realizem exercícios de respiração, pois já se comprova que uma respiração adequada provoca relaxamento no corpo. O que nos faz refletir, como estamos respirando no dia a dia e no trabalho?

Outra dica de forma de combate ao estresse é a utilização de técnicas de relaxamento. Muitos profissionais de segurança acham-na irrelevante e desnecessária, mas, à medida que praticamos, sabemos usá-la em situações de risco, evitando as reações de impulso não pensadas.

O nosso cérebro é condicionado a certas reações de acordo com o que nos habituamos. Se acostumarmos o cérebro a reagir com técnicas de relaxamento diante de situações conflituosas, ele, de modo automático e mais facilmente, vai interferir nos processos estressores, evitando consequências como doenças.

Para as autoras supramencionadas, relaxar auxilia a recuperação do *status quo*, assim como a alimentação influencia no estado emocional também. Dependendo do grau de estresse, o corpo perde vitaminas e estas precisam ser repostas por nutrientes adequados ao funcionamento do sistema nervoso.

Outrossim, por último, mas tão importante quanto os demais, também como elemento eliminador do estresse a prática dos exercícios físicos. As guardas municipais devem possuir espaço físico para atividade física dos profissionais, contabilizando o tempo, inclusive, como carga horária do trabalhador. O organismo deste profissional deve estar preparado para correr, andar, ficar em pé por várias horas, portanto, necessita ser trabalhado e, por intermédio dele, adquirir endorfina, melhorando o humor.

Um elemento preocupante e possivelmente motivacional para a instituição pública investir em todas estas fórmulas eliminadoras do estresse, e que impede a propagação de doenças mentais ou físicas de profissionais, é o aumento dos custos previdenciários com o trabalhador, em razão do absenteísmo e das licenças por motivo de saúde. Também o profissional, mesmo estando com os sintomas, executa sua tarefa, entretanto, com desempenho reduzido e qualidade inferior.

Daí se conclui que as doenças relacionadas ao trabalho são, ao mesmo tempo invisíveis e visíveis. À medida que a organização se propõe adotar medidas de prevenção ao estresse e, conseqüentemente, doenças psíquicas e físicas, ela se torna visível porque o profissional que expressa os sintomas passa a reduzir e apontar resultados positivos de controle do estresse. É salutar para a instituição que se reconheça a necessidade de investir em atividades lúdicas, relaxantes e diferentes da rotina de trabalho estressante do guarda municipal; e que sejam inseridas em programa de saúde ocupacional, pertencendo à política gestão de pessoas do órgão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉ, C., & Lelard, F. **A autoestima**. Aprender a gostar de si para melhor viver com os outros. Lisboa: Presença, 2000.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho (6ª reimp.). São Paulo: Boitempo, 2003.

ARAÚJO, T. M.; GRAÇA, C. C.; ARAUJO, E. Estresse ocupacional e saúde: contribuições do Modelo Demanda-Controle. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. 8 (4) p. 991-1003. 2003.

BALASSIANO, M; TAVARES, E.; PIMENTA, R. da C. Estresse ocupacional na administração pública Brasileira: quais os fatores impactantes? **Rap — Rio de Janeiro**. 45(3):751-74, Maio/Jun. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011. **Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSTT**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7602.htm>. Acesso em 6 de maio de 2018.

_____. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. 2017. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm>. Acesso em 07 maio 2018.

_____. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em 04 set 2017.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. (2002). **Classificação Brasileira de Ocupações**. Acesso em 13 de outubro, 2002, em <http://www.mtecbo.gov.br>

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Área Técnica de Saúde do Trabalhador. **Saúde do Trabalhador**: Cadernos de Atenção Básica. Programa Saúde da Família; 5 - Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

CALDAS SILVA, Y. O preparo para o trabalho de risco. **Psicologia Ciência e Profissão**. Ano 20, 4, p. 2-15, 2000.

CIAMPA, A. da C. Identidade. In LANE, S. T. M. & CODO W. (Orgs.), **Psicologia social – o homem em movimento** (pp. 58-75). São Paulo: Brasiliense, 1997.

DEJOURS, C. **Conferências brasileiras**: identidade, reconhecimento e transgressão no trabalho. São Paulo: Fundap/ EAESP/FGV, 1999.

FILGUEIRAS, J. C. & HIPPERT, M. I. S. A polêmica em torno do conceito de estresse. **Psicologia, Ciência e Profissão**, 19, (3), p. 40-51.1999.

GRECO, R. M. Trabalho e saúde: dois lados de uma moeda. **Rev. APS**. Juiz de Fora, n.7. p., 2001.

JACQUES, M. da G. (2001). Identidade. In STREY, M.N., BERNARDES, M.G., GUARESCHI, P. A., CARLOS, S.A., FONSECA, T.M.G. (Orgs.), **Psicologia social contemporânea: livro – texto** (5. ed., pp. 159-167). Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PATRICIO, Z. M.; CASAGRANDE, J.; ARAÚJO, M. F. de. **Qualidade de vida do trabalhador: uma abordagem qualitativa do ser humano através de novos paradigmas**. Florianópolis: Ed. do Autor/PCA, 1999.

MINAYO, M. C. De S. Condições de vida, saúde e trabalho dos profissionais de segurança pública. **Ciênc. saúde coletiva**, vol.18, no.3 Rio de Janeiro, mar. 2013.

MOREIRA, M. D. & MELLO FILHO, J. de. (1992). Psicoimunologia hoje. in: Mello Filho, j. de. (org.). **Psicossomática hoje**. Porto Alegre: Artes Médicas, p.119-51.

MOSQUERA, J.J.M.; STOBÄUS, C.D. Autoimagem, autoestima e autorrealização na Universidade. **IberPsicología**, 10(3.9) Disponível em: <<http://fs-morente.filos.ucm.es/publicaciones/iberpsicologia/lisboa/mourino/mourino.htm>>2005.

NATIVIDADE, M. R. Da. Vidas em risco: a identidade profissional dos bombeiros militares. **Revista de Psicologia e Sociologia**, Vol. 21, Nº. 3, Florianópolis, Edição set/dez. 2009.

NOGUEIRA, G.E.G., PEREIRA, F.L.B., TOLENTINO, V.M., CHAVES, C.G. **Revista de Psicologia: Saúde Mental e Segurança Pública**, Belo Horizonte, Edição Especial, 47-60, jan./dez. 1997.

PENA, R. P. M.; MORAES, L. F. R. A valoração do comprometimento organizacional: responsabilidade ou alienação? **Cadernos de Psicologia**, 5(6), 20-27. 1998.

RODRIGUES, M. V. C. **Qualidade de vida no trabalho: evolução e análise no nível gerencial** (6. ed.) Petrópolis, RJ: Vozes. 1999.

SANTANA, R.; MAGALHÃES, S.R. Reflexo da síndrome de Burnout a partir da organização do serviço hospitalar no trabalho do profissional médico. **Revista de Iniciação Científica da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações**, v. 1, n. 2, 2011, p. 03-16.

SILVA, T. T. (Org.). **Identidade e diferença**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SCHEIN, E. H. **Identidade profissional**. Como ajustar suas inclinações a suas opções de trabalho. Tradução Margarida D. Black. São Paulo: Nobel, 1996.

SOUZA, E. R. De. Saúde dos profissionais de segurança pública. **Ciênc. saúde coletiva**, vol.18 nº. 3 Rio de Janeiro, mar. 2013.

6

Cotidiano e Prática Policial Militar Reflexiva

Francisco Cláudio Bastos Mendonça¹

INTRODUÇÃO

Perscrutando a ação policial militar sob uma perspectiva de desafios adaptativos, “confrontativamente”, trata-se de uma cultura laboral com base na incorporação estrita ao protocolo, designação profundamente hierárquica e tendo como superestrutura a adesão ao risco do que, em tese, na arquitetura da ação conjunta polícia e comunidade, tais características chegam a inibir a participação interventora-pragmática da sociedade (GOFFMAN, 1985) sendo um desafio institucional à captura desta cooperação.

Deste modo, o questionamento que se impõe neste estudo exploratório reside em como sustentar a cultura policial mística (MANNING, 2003) sem embargos do apresentado acima sob uma expectativa de liderança, com uso de informações robustas e com serviços focados em resultado, à medida que a corporação é capaz de patrocinar o engajamento público à responsabilidade pública no conjunto dos esforços suprainstitucionais.

Portanto, é justamente neste ponto que passa a existir uma competência essencial ao profissional de Polícia Militar que intenta em se lançar ao desafio do novo (BAYLEY & SKOLNICK, 2002, COSTA & MEDEIROS, 2003, GOLDSTEIN, 2000) ou sob um viés meta-histórico, uma reavaliação das tradições vívidas apreendidas na academia e agora possivelmente colidentes de uma unidade dialética, reflexiva e una junto à comunidade-alvo.

Ao mesmo tempo, não é esperado desta mesma sociedade uma resistência à ação policial sob pena da desconstrução do caráter interativo imprescindível à presença policial, sobretudo sob o esteio da lei, da ordem e da autoridade, ainda que pese sobre a cultura policial um estereótipo militarista (SKOLNICK & FYFE, 1993) ao ponto que pode apresentar limites ao ato conjunto polícia e povo, sendo esta a leitura sociopolítica institucional, tanto na perspectiva acadêmica quanto à concepção do senso comum.

Simultaneamente, ainda que tais preceitos possam reproduzir a aparência de abstrações remotas no que pese a atual conjuntura pública institucional sendo este agente público, o policial, o servidor capaz de reproduzir padrões

¹ O autor é coronel da PMCE, mestre em Políticas Públicas pela UECE e doutorando em Ciências da Educação pela Universidade da Madeira – Portugal.

E-mail: claudiomendonca1000@hotmail.com.

de conduta social, tais agentes da lei têm o dever-poder de desempenhar um papel crucial na relação entre os cidadãos comuns e os impressionantes princípios que escoram uma sociedade organizada, ou, como aponta Parsons (1977), acerca das instituições:

Falamos de organizações e de outras coletividades como instituições (...). As instituições (...) são complexos de regras e princípios normativos que, através da lei ou através de outro mecanismo de controle social, servem para regular a ação social e as relações – naturalmente, com graus de êxito variáveis. Cada meio, portanto, é concebido para ser articulado num complexo institucional funcionalmente definido. (P.111).

Na contraposição institucional, ainda à presença da mesma sociedade onde se insere o policial militar, há de se observar o grau de receptividade desta no que se refere à coprodução dos efeitos protetivos próprio da coletividade. Diz-se assim, uma vez que, segundo Skolnick (2011, p. 58), *“to the extent that policemen share the experience of receiving hostility from the public, they are also drawn together and become dependent upon one another”*, ou seja, na ausência de uma identidade macrosocial onde pode se inserir este agente de segurança pública, naturalmente uma cultura intramuros se estabelece, desprovendo o mesmo policial do convívio social no contexto da natureza gregária da comunidade.

A interpretação que se insurge ante a reflexão-na-ação (SCHON, 2000) é de natureza conjunta - estado e sociedade - e diz respeito à capacidade da instituição policial militar em se resignificar sem perder a essência público-protetiva (MAJONE, 2001) – ainda que decorra de mudanças para além dos “(...) mundos distintos: ‘aqui dentro’, representado pelo mundo militar, e ‘lá fora’, representado pelo mundo civil, também conhecido por ‘paisano’ (SOUZA, 2001, p. 50), do que possa parecer esdrúxula tal conjuntura ante a concomitância do universo público coexistente onde todos habitam no espaço comum das ruas.

ORIGEM E INSERÇÃO SOCIAL DAS POLÍCIAS MILITARES DO BRASIL

A polícia nos períodos colonial e imperial brasileiros

O entendimento das polícias militares no Brasil passa pela noção dos aspectos organizacionais em que se originaram as instituições brasileiras quando se vislumbra, em primeiro ponto, a fragilidade do País em seus primeiros momentos na condição de futuro Estado. Diz-se, portanto, que as tropas de polícia, no tocante ao período colonial brasileiro, não eram corpos regulares,

mas, sim, um conjunto de pessoas que, por delegação do poder concedente, promoviam nas emergentes vilas as tarefas de segurança pública, conforme se vê em Cancelli (1993):

No período colonial, não havia um corpo de polícia regular. Para o policiamento, grupos de vinte moradores, com o nome de quadrilha, ordenados por juízes e vereadores, podiam durante três anos prender malfeitores, vadios, indivíduos de má fama e os estrangeiros. Deviam agir de forma preventiva contra os prostíbulos, casas de jogos, receptadores de objetos roubados, alcoviteiras e feiticeiras. Um corpo policial só se fez presente com a vinda de D. João VI ao Brasil. (P. 34).

Com efeito, a força pública, em seu nascedouro, fora usada como elemento de dominação, atendendo aos dispositivos de poder aos quais estava ligada a classe dominante. Na manutenção do regime escravocrata, por exemplo, discriminador e arbitrário, fazia-se mister a atuação sistêmica de um Poder Judiciário dependente e de uma polícia sectária, visto que agiam em conformidade com os estatutos legais já em desuso no mundo civilizado da época, quando a Força Pública fez-se presente no sentido de dar guarida ao Estado que sustinha a posse de seres humanos a partir de outros, antes mesmo que o Brasil subsistisse como nação ou estado soberano, conforme observação de Costa (1989, p. 315).

A polícia das cidades, em obediência a dispositivos legais, agia no sentido de prender qualquer escravo ou negro que andasse sem documento onde se provasse o seu direito à livre circulação. A menor suspeita, o negro era encarcerado.

Na reviravolta da história, com a chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, chefiada pelo príncipe regente D. João VI, como é sabido, por questões de segurança na Europa, uma vez que Portugal fora invadido por tropas francesas, assim, em 13 de maio de 1809, através de ato regencial, foi criada na cidade do Rio de Janeiro a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, com o objetivo de promover o policiamento das ruas da Corte e ainda enfrentar o contrabando e o descaminho, ambos crimes que afetavam as finanças do tesouro real, constatando-se a edição de uma prática já conhecida em Portugal, que fora a constituição de uma força militar policial:

Dentre os modelos de estrutura sociopolíticos desenvolvidos por intelectuais da época, que seriam a chave para os monarcas em exercício, daremos destaque às ideias do político suíço Benjamin Constant, que alcançou expressividade na França e seria seguido também em Portugal. Esse autor afirmava a necessidade da existência de três formas de força armada. A primeira, um exército profissional e atuante contra os

inimigos externos. A segunda deveria reprimir os conflitos internos da sociedade e a terceira forma de força armada se ocuparia dos distúrbios e crimes públicos. (FARIA, 2007, p. 110).

Enfim, o século XIX trouxe consigo mais um ente estatal organizado: as polícias militares em todos os estados federados da União, porém carentes de disciplina, ou perfis progressistas, mesmo que esta interpretação seja elucidadora de uma sociedade em permanente tensão com o poder público, e este, dado o seu gigantismo tradicional e complexo. Para estas corporações, a maior preocupação tem sido as fronteiras de seu perfil social e o muito dos desencontros com os anseios dos cidadãos (ROSEMBERG, 2008).

A velha república e a Era Vargas

Findo o Império, a polícia não transitou por nenhuma mudança. Pelo contrário, tornou-se mais militarizada, então de maneira institucional, uma vez que a República brasileira nasceu contaminada pelo vírus do regionalismo dominante, exteriorizado sobretudo nas pretensões dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que, desde o início, travavam uma incessante disputa pelo domínio do poder central.

Para tanto, os governadores partiram para a criação de verdadeiros exércitos regionais, tendo, para isto, inclusive, a permissão do Governo Central, conforme relata Souza (1986, p. 22): “[...] aos Estados concedia-se, inclusive, a liberdade de se armarem militarmente, através de suas forças policiais [...] – as polícias militares sempre foram olhadas, pelo Exército, como uma ameaça à União [...]”.

Continuadamente, então com Getúlio Vargas, amparado pela ascensão do nazifascismo, este período serviria como laboratório para a formação desviante da polícia brasileira, já militarizada, portanto, não profissional em sua área específica de atuação, ou seja, a segurança pública. Havia ainda o interesse proeminente em combater a Aliança Nacional Libertadora (ANL), organização heterogênea de opositores ao regime; a Aliança Integralista Brasileira (AIB), entidade de caráter nazifacista, que até certo ponto apoiava o governo Vargas, mas que, após um tempo, não mais serviria aos intentos do Estado, e o Partido Comunista Brasileiro, que também viveu sob intensa perseguição no regime do Estado Novo.

As polícias militares no regime militar de 1964

O começo do dia 31 de março, precisamente às três horas da madrugada, é marcado pelas tropas do general Olímpio Mourão Filho, comandante

do IV Exército, que, baseado em Juiz de Fora, Minas Gerais, partiram rumo ao Rio de Janeiro. Conhecida como “Operação Popeye”, dado ao inseparável cachimbo do general protagonista, precipitou o que se conhece hoje como Golpe Militar de 1964. No tocante aos militares deste infausto episódio, tomando as tropas de Mourão Filho como a parte pelo todo, Mathias (2004) acrescenta:

É assim que os períodos críticos da história brasileira correspondem também à união militar em torno de determinadas ideias. [...], ao mesmo tempo em que se assegura a participação de militares em cargos governamentais – parece uma medida compensatória para as Forças Armadas –, de forma a preservar a normalidade no processo político pela garantia de ‘fiéis da balança’ dada ao ator fardado. (P. 14).

Por esta leitura, na atuação repressiva sistêmica aos movimentos originados e amparados por setores diversos da sociedade, mediante a obediência institucional das polícias militares ao Exército, houve a ação onipresente da polícia, que, adequada àquela realidade, treinava os seus efetivos para uma ação guerreira e anti-subversiva, enquanto as formulações das políticas públicas de segurança pública eram deixadas aos setores burocratizados do aparelho repressor estatal, destarte, o que se compreende é que outros órgãos basilares do regime autoritário não teriam tido tanto vigor se não fossem a capilaridade e o empenho do aparelho policial, conduzido pela ideia de que o regime em vigor era legítimo, pois tendia a defender o cidadão do perigo vermelho e da hecatombe comunista.

Finalmente, com a redemocratização do Brasil, com a Constituição Cidadã, embora avançada em alguns pontos, entre eles o da própria cidadania, a Carta Constitucional de outubro de 1988 tropeça no item da segurança pública, pois ainda persiste em manter a vinculação das instituições policiais dentro do título reservado à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, mesmo título onde estão inseridos o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, não coadunantes com o espírito eminentemente sociocomunitário que se espera de uma polícia moderna e totalmente voltada às políticas de segurança pública do século XXI. A bem da verdade, ao longo desse caminho, a gestão das polícias militares foi assinalada pelo modelo burocrático, não diferente das demais agências do Estado. Na Contemporaneidade, desde os anos de 1990, a leitura desse padrão vem sendo debatida, tendo em vista influências direcionadas para a atualização da gestão que tem sido predominante em todo o mundo, no que diz respeito à maior eficiência e mais eficácia da gestão pública (KETTL, 1999).

A Polícia Militar no Brasil do século XXI

A segurança pública no Brasil do primeiro quartel do século XXI tornou-se, certamente, um dos principais temas da pauta nacional, sobretudo por tratar-se de um mecanismo de afetação a toda sociedade com reflexos desde o desenvolvimento da cadeia do turismo, por exemplo, chegando ao campo da abdicação do uso das ruas – por mais esdrúxula que possa parecer – pelo simples temor que a violência urbana é capaz de causar.

Curiosamente, não obstante toda esta certeza comum à população, diante da insegurança que permeia o Território nacional, um fato se constata: o Brasil não é um país violento. Se comparado a outros ambientes nacionais, mesmo os Estados Unidos da América, que têm a violência em sua cultura a se vê na produção cinematográfica, ou o Oriente Médio, com suas convicções violentas do que seria fé religiosa, ou ambientes sociais separatistas outros, constatamos que o Brasil não tem admitido condições terroristas sob quaisquer aspectos e é, de fato, uma unidade nacional, não obstante a sua continentalidade.

Quanto às polícias militares, instituições que melhor refletem o desempenho da segurança ou insegurança entre as pessoas, ou como é dito sobre as tais - *o termômetro que mede o grau de civilidade de um povo* - estas, dadas a redemocratização e a consolidação destas corporações mediante a gênese da Constituição de 1988, a Carta Cidadã, finalmente abandonam o cenário puramente de resguardo ao sistema da hora como fora desde a sua pré-instalação na Colônia, passando a debruçar-se sobre as questões próprias de suas existências nacionais, ainda que a duras penas levando-se em consideração a falta de investimento com o passar dos tempos, mais a formação de afastamento social destes organismos na trajetória de suas vivências.

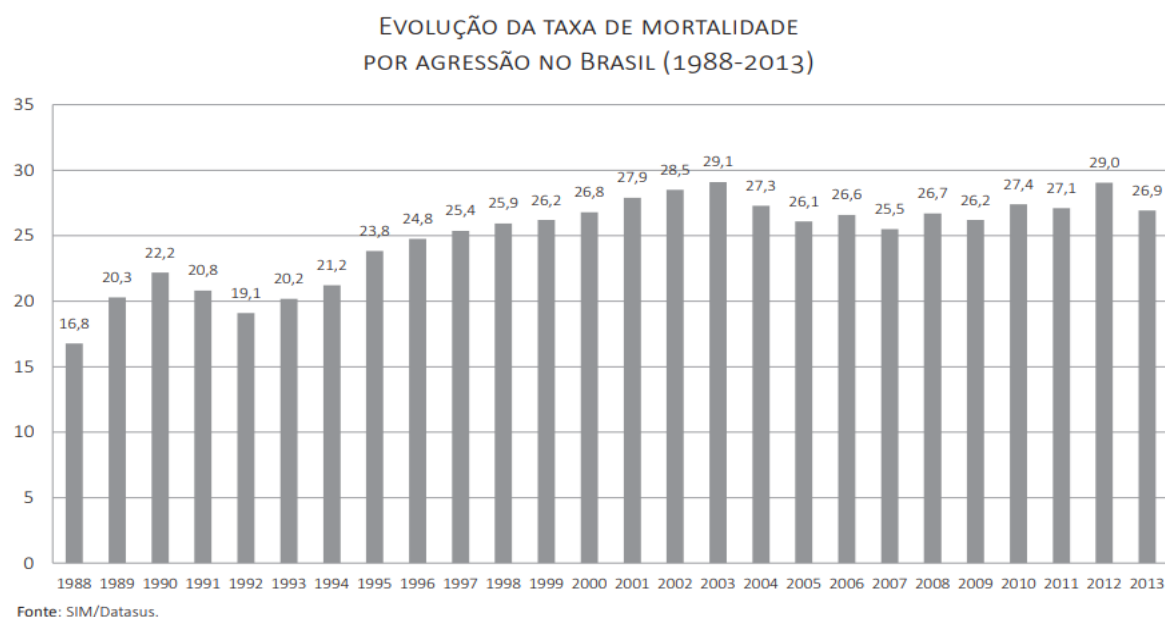
De toda sorte, a interpretação da linha mais belicista como traço comum a estas corporações estaria dirigida à condição weberiana que dispõe o monopólio estatal da violência (ELIAS, 1994) como meio de controle, com alvo de que outros indivíduos não o façam e assim se instale a desordem. Elias (1988, p.179) observa, contudo que, “[...] se por um lado tem por função fundamental a pacificação da sociedade, por outro é um instrumento que pode ser usado muito mais em benefício daqueles que o controlam do que da própria sociedade”.

CULTURA POLICIAL: DA NATUREZA MILITAR AO ARRIMO SOCIAL

Conforme o resgate histórico trazido ao lume acerca da instituição policial militar em sua origem e inserção pública, percebe-se a pesada aura militarista e, por conseguinte, associal até onde esta relação produza uma real comunitarização em seus efeitos. Nomeadamente, apenas ao ocaso do século XX, sobretudo com o advento da Constituição Federal de 1988, percebe-se o que se chama de bom policiamento quando são alcançadas comunidades multiétnicas e multicomportamentais ou, na concepção de que a polícia é parte absoluta da sociedade a que serve, a ruptura com atitudes e estereótipos remanescentes tem se tornado uma realidade.

Assim, mediante uma cooperação prática entre a polícia e o povo (OSCE, 2006) perante a reinvenção desta ao tempo em que se veem mais sensível e responsiva as preocupações comuns da vida em sociedade, mesmo que se trate de um processo lento e gradual dado o invariante cultural (FINO, 2009) presente nos quadros mais antigos; neste diapasão, faz-se necessário distinguir que a formação militar, necessariamente, não aponta para a ruptura com a proteção dos direitos individuais, por exemplo, considerando forças policiais de natureza civil que eventualmente podem se exacerbar em suas condutas, e, ao mesmo tempo, seguem corporações policiais militarizadas em estados nacionais reconhecidamente democráticos (OLIVERIA JR., 2007), a exemplo da França, Espanha e Itália, na ponderação da distinção entre o caráter militar das instituições de polícia em relação às Forças Armadas (SAPORI & SOUZA, 2001).

Nesta concepção ideológica das polícias militares, legítimas herdeiras da cultura militar, afinal como demonstrado, a primeira corporação estadual nascia no Rio de Janeiro, em 1809, como Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, distinguir o que é próprio da atuação das tropas federais ante o intervencionismo necessariamente comunitarizado das polícias militares não tem sido algo de fácil elucidação, sobretudo quando o espírito mítico da caserna rege as ações policiais, inibindo posturas proativas na co-construção do ideal comum junto ao tecido social contemporâneo, conforme previsto em gráfico que segue acerca da evolução da taxa de mortalidade no Território nacional.



Circunstancialmente, almejando produzir melhor interpretação acerca da gestão militar própria dos exércitos, é preciso compreender o papel guerreiro destes organismos de Estado. No que sobrevém em sua atuação primária, incondicionalmente, o sentimento da guerra ao que possa significar ato político do Estado, como assinala Clausewitz (2006, p. 60), ao afirmar que a guerra “[...] *is a conflict of great interests which is settled by bloodshed, and only in that is it different from others. [...] it is still more like State policy [...] Besides, State policy is the womb in which War is developed.*” Extensivamente, quanto à intervenção policial militar, ainda que por vezes traga consigo o enfrentamento à violência e práticas criminosas urbanas (LIMA, BUENO, MINGARDI, 2016), não pode peremptoriamente ser tomado por um belicismo castiço sob pena do solapamento da relação polícia e povo em nosso país já reconhecidamente afligida.

Para que, entretanto, esta condição relacional polícia e povo se estabeleça sobre vieses construcionistas (RASERA & JAPUR, 2005), arrimar a sociedade sob primas protecionista-intervencionistas faz uma necessidade atual e intransferível no cotidiano da prática policial militar moderna que, não obstante seguir à mercê da gestão militar, consegue abstrair os anseios da sociedade e, portanto, é capaz de entregar uma segurança pública de qualidade em meio aos reveses comuns na intercristica relacional polícia e comunidade, por vezes intervindo, por vezes assistindo, como discutimos adiante.

Continuadamente, este arrimo social significa apoio, amparo ou proteção, sobretudo quando a instituição policial militar, em sua composição estatal, é compreendida como organismo vivo e como agência de transformação social, aprimora-se na solução dos problemas da sociedade. Isto quer dizer

que, não obstante, muitos “[...] policiais preferam pensar em si mesmos como combatentes do crime” (NOVAK, CORDNER, SMITH, ROBERG, 2012, p. 21); de fato, são irrenunciavelmente provedores de serviço social, sendo nomeadamente reducionista e alegórico, conforme More (1985, p. 3), o pleito tão somente de uma “[...] polícia como uma agência primariamente de combate ao crime, dissuasão e investigação.”

Destarte, conforme expresso na constituição desta corporação bicentenária no Brasil, que tinha como missão precípua em sua gênese, dentre outras, sustentar o regime estatal escravocrata, este capital simbólico (BOURDIER, 2003; 2005) institucional por óbvio permeia toda a composição do ideário autoinformativo contemporâneo, levando tais profissionais à permanência de posturas refratárias a composições sociais na construção de superestruturas psicossociais que acomodem o pensamento comum entre os policiais e a própria comunidade, sendo possível a relação do nós e eles conforme apresentado no místico do paisano na contraposição do universo militar (SOUZA, 2001).

À luz desta mesma esteira epistemológica, quanto a uma percepção rigorista autoimpositiva que recai sobre os profissionais de segurança pública, sobretudo policiais militares, há de se pensar na capacidade de produção e entrega de resultados destes profissionais, sem que necessariamente se os enxerguem tão somente como guerreiros urbanos sequestrados por uma demanda de segurança pública crescente, afinal, conforme Costa e Lima (2014), a amplitude proposta no binômio segurança pública situa-se além da intervenção policial circunscrita:

Diferentes posições políticas e institucionais interagem para que segurança pública não esteja circunscrita em torno de uma única definição conceitual e esteja imersa num campo em disputas. Trata-se menos de um conceito teórico e mais de um campo empírico e organizacional que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais. (P. 482).

Deste modo, sem abdicar da atitude de enfrentamento ao crime comum a qualquer organismo policial militar no *design* da composição aguda da violência urbana – o que objetivamente requer formação continuada para os universos singulares destas instituições, aumentar as oportunidades de interação sociocomunitária (KAPPELER & GAINES, 20150) se faz de fundamental importância, uma vez que se vê forjada uma colaboração autossustentável fecunda de confiança baseada no altruísmo. Portanto, esta capacidade de armar o ambiente social, sobretudo dada a capilaridade das corporações po-

liciais militares, considerando um *habitus* renovado, está para além das taxas de prisões e apreensões, chamadas de serviço, taxas de criminalidade, mas também na inclusão de outros atributos de interação das comunidades que possam gerar confiança e cordialidade, malgrado, simultaneamente, os desafios que estes profissionais enfrentam ao presenciarem eventos traumáticos, experimentarem a fadiga da paixão, atenderem aos requisitos de produtividade institucional e ainda lidarem com problemas pessoais (TUCKER, 2015; LAMIN, 2016).

Retomando o assunto da formação militar agora em suas fronteiras pedagógicas, reconhecendo a vazão dada à formação técnica sobrepujante à capacitação humanitária, sobretudo à condição do trato com uma sociedade polimorfa e multifacetada, este alcance mais dilatado quanto à compreensão comunitária, por certo, vai requerer do policial militar com foco em sua capacidade de arrimo social uma melhor interpretação das Ciências Sociais, com especial importância assistencial pública, objetivando, dentre outros, a facilitação dos contatos com as pessoas – o que seria uma sentença legítima o conceito *social* a ser resumido como uma compreensão da sociedade. Bengochea (2004, p. 120) distingue este caráter emancipacionista, ao apontar não um esforço puramente ascético, mas um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competências dos “[...] poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos”.

Por fim, tomando Freire (2009, p. 107), ao interpretar a ideia de que “[...] a política pública de segurança deve contar não apenas com a atuação das forças policiais, sendo reservado também um espaço importante para as diversas políticas setoriais, como educação, saúde, esporte, cultura, lazer, etc.”, vê-se a justaposição do componente sociocomunitário que pode, designadamente, arrimar-se no organismo policial militar e nele encontrar guarida para demandas públicas, tais como liderança, organização social, exercícios antidrogas e antiviolação, civismo, ou posições interativas, transpondo o confronto policial e suas colateralidades.

A AÇÃO POLICIAL ASSISTENCIALISTA E INTERVENCIONISTA

Ingressando desde este ponto na perspectiva dicotômica intervencionista-assistencialista da atividade policial militar, é preciso compreender a abrangência destas ações de natureza pública e o quanto são complementa-

res no exercício da função de qualquer agência de polícia em qualquer tempo e lugar.

Em tese, trata-se de um duopólio que, por óbvio, deve conduzir os trabalhos das estruturas de segurança pública, sobretudo as que usam uniformes, haja vista a ostensividade materializante do Estado na sua entrega incessante de serviços em prol da população. Fica patente, todavia, que uma natureza não inibe a outra, uma vez que estes profissionais estejam devidamente preparados metacognitivamente, arraigados numa atividade de polícia humanizada e humanizadora, conforme França (2015, p. 163), “[...] tanto para as relações cotidianas durante o processo de formação como para as práticas desenvolvidas nas ruas na interação direta com a sociedade”, ainda que possam deter, simultaneamente, conhecimentos específicos (e é muito bom que os tenham) em armas, defesa pessoal, cinofilia, patrulhamento aéreo, ações especiais incursivas, turismo ou meio ambiente, enfim, em ultrapasse ao *portfolio* institucional à disposição da comunidade.

Quanto à leitura da modernidade da atividade humana, sobretudo em relação ao serviço público de segurança, deve, incondicionalmente, a referida agência abraçar causas próprias em prol do bem-estar direcional (BAYLEY e SKOLNICK, 2001), portanto desrelativizando o atendimento à população na produção da real sensação de segurança – isto quer dizer que um olhar despersonalizado por parte destes servidores não é sustentável, à medida que tanto a intervenção quanto a assistência são integrantes de uma base comum, tendo como razão final o cidadão. Ainda, é preciso considerar a possibilidade do baixo coeficiente de humanização por parte da carreira policial militar, nomeadamente em decorrência da exposição às agruras comuns da violência urbana arrefecedora da afetividade humana (MORIN, 2002), conforme garantem Ribeiro *et al.* (2005, p. 295), em relação a esta atividade pública:

Para que a polícia viesse a materializar esse pressuposto, entretanto, foi necessária a construção de uma estrutura burocrática regulada pelos ideais de uma instituição total, de tal maneira que os desejos e as atitudes de seus membros fossem canalizados para um único fim: a promoção da ordem pública

Ao mesmo tempo, há que se discutir sobre a humanização dos quadros de polícia militar em suas entregas diárias de seus serviços urbanos, ao tempo em que a expectativa possa vir a ser a fuga do convencional – ou da forma como nasce e se insere socialmente no decurso histórico tais instituições – tendo à frente uma prontidão humanística-socializadora (BITTNER, 2003);

em outras palavras, baseado nos moldes de uma natureza proativa-voluntarista focada na capacidade de aproximação da polícia e o povo promovida por essas corporações no contorno da política policial, vislumbra-se, por exemplo, o cotejo das expressões *police force* frente ao *police service*, optando a cidade de Londres para sua agência policial, por questões de natureza semântica inter-relacional, pelo festejado epíteto assistencialista Metropolitan Police Service (grifamos), ainda que seja majoritário o vocábulo intervencionista *force*, com suas traduções na maioria dos países.

Assim, o que desejamos inferir, sobremaneira, diz respeito a uma análise acerca da ação policial ampla, à medida que tais instituições devem estar prontas para tanto intervir quanto assistir junto ao cidadão comum. De toda sorte, esta diz respeito a uma pauta preventiva, porquanto a assistência policial alcança uma postura protetora prévia por meio, dentre outras, conforme Balestreri (1998), focada no *munus* pedagógico destes profissionais:

Há, assim, uma dimensão pedagógica no agir policial que, como em outras profissões de suporte público, antecede as próprias especificidades de sua especialidade.

No passado, esse papel estava reservado unicamente aos pais, professores e especialistas em educação. Hoje é preciso incluir com primazia no rol pedagógico também outras profissões irrecusavelmente formadoras de opinião: médicos, advogados, jornalistas e policiais, por exemplo.

O policial, assim, à luz desses paradigmas educacionais mais abrangentes, é um pleno e legítimo educador. Essa dimensão é inabdicável e reveste de profunda nobreza a função policial, quando conscientemente explicitada através de comportamentos e atitudes (BALESTRERI, 1998, p. 8).

Outro aspecto desta natureza assistencialista é caracterizado pela liderança policial junto à comunidade como instrumento disruptivo para o desenvolvimento social das gentes que habitam o território. Tal condição, de guia, repercute aspectos afins que dizem respeito, por exemplo, à capacidade de se comunicar: o exemplo é a aproximação.

Esta liderança, mormente, se dá quando este profissional se permite aproximar das pessoas, sobretudo pautando suas ações pela expressão significativa ‘acessibilidade’. Tal vocábulo, por sua vez, se traduz pela congruência de ações, e particular, quando todos agem de “[...] forma autêntica expressando seus sentimentos e pensamentos. Dessa forma as pessoas se relacionam de modo mais efetivo, gerando um elevado espírito de coesão”. (SANTOS, *at al*, 2014, p. 19). Concomitantemente, sobra clara a coliderança, haja vista a junção de esforços compreensíveis entre a agência policial e as pessoas comuns conforme o *continuum* que permitirá a troca imediata de experiências práti-

cas para o benefício de outras comunidades (KELLING & MOORE, 1988). Esta metodologia também identificará os sucessos, fracassos e frustrações que refletem a realidade, tanto da equipe policial em suas desenvolvimentos na condução pública, quanto os cidadãos a serem guiados em seu habitats comunitários.

Não que a sociedade prescindia do estado regulador (CANOTILHO, 2000) para fins do alinhamento dos interesses comuns quando lança mão de suas agências, perspectivando à coletividade, afinal “[...] a atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana” (BAYLEY, 2001, p. 203), todavia essa visibilidade a ser alcançada pelo organismo policial, por óbvio, requer uma lidimidade a toda prova, haja vista o grau de exposição a que o policial militar se permite. Simultaneamente, redundará em publicidade que se explica na fórmula “*the police are the public and the public are the police*” (KELLING, 1988, p. 2) relevante pela interdependência destes na co-construção do bem-estar social perene e distributivo sem embargos da percepção em Crawford *et al* (2005) sobre a atividade policial como sendo uma intencional ação que envolve o exercício consciente do poder ou autoridade (por uma pessoa ou organização policial) que é dirigida para a aplicação de regras, a promoção de ordem ou garantias de segurança.

Dentro desta assistência policial, é plausível também a ampla participação de agências não policiais, ficando clara a necessidade da divisão de responsabilidades na busca das soluções. Acerca disso, é preciso dizer que a convocação, dada a abrangência do poder público, deve a princípio partir da estrutura governamental de segurança quanto à chamada de clubes de serviço, lideranças religiosas, escolas, universidades, homens de negócios etc. Para tal persecução, Hupe e Hill (2007) apontam para uma co-produção que envolve a conformidade conjunta a partir de padrões metassociais internalizados, consenso organizacional com objetivos compartilhados e relações de confiança entre aqueles que promovem a segurança junto àqueles que dela usufruem.

Continuadamente, além da perspectiva assistencialista admitindo a separação correlata acerca da ação policial ou o intervencionismo, quando aquela incide sobre esta, ou o volume repressivo da ação policial, se conclui da seguinte maneira: o menos que se faz útil a repressão, o mais que se fez capaz o assistencialismo-preventivista menos traumático e mais barato em prol da sociedade na eterna busca da ação justificável do papel das polícias militares na tessitura social.

Por certo, espelhada a capacidade de atuação dos órgãos pertinentes, a interpretação da ação policial no que tange a sua missão em reprimir baseada em um reativismo subjacente à capacidade preventiva, conforme Souza (2001, p. 151), “[...] tem comprometido a legitimidade da instituição e colocado em questão a crença no modelo repressivo de polícia como a estratégia mais eficaz na diminuição da criminalidade e na solução dos problemas de segurança pública”. Monet (2001) ainda joga luzes sobre esta perspectiva intimista-reativista, ao reconhecer a cultura policial que, segundo o autor, é composta por quadros comumente pessimistas quanto às evoluções comportamentais do homem, tendo como justificativa um ceticismo na capacidade das instituições em definir mecanismos que possam suportar a ação policial na legitimidade.

Monet (2001) ainda imerge nas estruturas policiais interpsicológicas, apontando para uma mundivivência cética própria desses profissionais em seus teatros de operações contemporâneos, porquanto, em um passado não tão distante, era visível a parte “saúdável” da população que facilmente se diferenciava das “socialmente enfermas” mantidas na periferia. Contextualmente, os organismos policiais atuavam bem em parceria com instituições governamentais ou não governamentais compostas desde a célula familiar às estruturas judiciárias, o que era mantido um regramento relativo à honra e o pundonor que resguardava a vida em sociedade.

Introspectivamente, perscrutando derradeiramente em Monet (2001), neste momento o alvo das polícias militares no Brasil deve ser em como deixar para trás uma perspectiva minimalista como foco sobremodo da intervenção tão somente, ao tempo em que promovem estas agências uma atmosfera assistencialista, especialmente a partir da formação acadêmica, considerando a conjugação de esforços metainstitucionais numa prática abertamente premunitiva no convívio com a sociedade – do que, certamente, poderia conduzir a necessidade em reprimir a patamares mínimos suportáveis e administráveis.

De forma conclusiva, epistemologicamente, o assistencialismo policial pode levar o cidadão comum a patrocinar em prol de si mesmo aquilo que já é uma prática nos países desenvolvidos: o autopolicamento. Para tanto, demandar-se-ão das agências policiais treinamentos baseados, como antes dito, em humanização, práticas pedagógicas, liderança e *accountability*.

Para tanto, o desenvolvimento de um conceito de autopolicamento, pelo qual o marco subjetivo da ordem é mantido pelos próprios habitantes do ter-

ritório, se dá pela fala de Silver e Miller (2004, p. 553), quanto à “disposição dos moradores do bairro em ativamente envolver-se em comportamentos destinados a prevenir condutas criminosas e desviantes na área”. Esta realidade, contudo, exigirá do policial do território uma capacidade assistencial norteadora na convivência com seus protegidos, considerando fatores tais como a instabilidade econômica e populacional, o desenho urbano deficiente e a baixa escolaridade em áreas mais complexas. Ao mesmo tempo, esta co-produção da ordem social se traduz por uma abordagem sistêmica quando o policial de serviço, segundo Somerville (2009, p. 5), atua no sentido de

[...] fomentar um senso de comunidade dentro de uma vizinhança para uma melhor qualidade de vida. Consegue isso através da descentralização da polícia e a implementação de uma síntese de três componentes principais: (1) o redistribuição dos recursos policiais tradicionais; (2) a interação da polícia e todos os membros da comunidade para reduzir o crime e o medo do crime através de programas proativos interacionistas; e (3) um esforço conjunto direcionado para lidar com as causas dos problemas da criminalidade em vez de colocar band-aids nos sintomas.

Por fim, o objetivo do autopolicciamento, a que o policial militar se faz imprescindível na sua implementação, tem como alvo suscitar mecanismos geradores de capital social emancipador, eficácia de grupo, resiliência coletiva e capacidade de autoajuda, sem os quais o intervencionismo naturalmente se impõe sobre o assistencialismo, (re)conduzindo a comunidade a um enfrentamento incessante e dissuasório inibidor da disposição autoempreendedora coletivista.

CONCLUSÃO

Robert Reiner (1992), na obra *The Politics of the Police*, estabelece que o entendimento de como o policial militar vê o mundo ao seu redor – a que o autor chama de *cultura policial* – se faz decisivo quanto à análise pessoal de como este profissional investirá em sua função pública. Isto quer dizer que se mais ou menos assistencialista, ou se dado tão somente ao intervencionismo, tudo derivará da cultura policial admitida sobretudo na academia, potencializada ou não, conforme a gestão, no convívio diário com os colegas de profissão.

Assim, após breve análise sobre o cotidiano e a prática policial reflexiva, é preciso reconhecer como estão os nossos policiais militares na entrega de seus serviços nas praças, ruas, bairros e cidades, junto às crianças, adolescentes, o adulto e o idoso, se mais ou menos idealizadores, se preparados para

o enfrentamento, independentemente da complexidade, que cedo ou tarde advirá.

Tivemos todo interesse em apresentar a instituição policial militar nos primórdios, deste a sua origem no Brasil colonial até os nossos dias, para que possamos entender o que somos hoje pelo que éramos no passado nunca, nos permitindo esquecer, como agentes de segurança pública, que o regime escravocrata estava em nossas mãos (COSTA, 1989) enquanto rezava a Constituição de 1824 o seguinte: Art. 1º “O Império do Brasil é a **associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formam uma nação livre e independente**, que não admite com qualquer outra laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência” (grifamos). Urge, portanto, o policial militar render-se diante do povo em total manutenção da democracia e dos direitos individuais.

De modo subsequente, trouxemos a discussão acerca do confronto da natureza militar e a capacidade do arrimo social a partir desses profissionais. Tal propositura é nomeadamente desafiadora, porquanto propõe uma análise frente ao quartel como instituição de sequestro (psicológico) conforme Foucault (2004), considerando que, para Veiga-Neto (2003, p. 91), as instituições de sequestro são aquelas “[...] capazes de capturar nossos corpos por tempos variáveis e submetê-los a variadas tecnologias de poder”, ou seja, é preciso romper uma barreira ideológica quando se expõe o policial militar transposto ao enfrentamento em suas rotinas diárias, trazendo-os a uma parceria polícia e povo na melhor usança da expressão, ainda que tantas organizações policiais militares já estejam avançadas nestes propósitos contemporâneos, sem perder de vista a capacidade operacional previsível e necessária.

Ponderamos, também, sobre a ação policial militar em suas posturas intervencionista e assistencialista cambiáveis para fins da entrega de um serviço de qualidade junto aos habitantes do território, reconhecendo o ambiente antropológico como o cenário pesquisado nas dinâmicas das relações identitárias entre este que investiga e aqueles que se apresentam em seus respectivos campos de atuação psicossociais.

Por fim, é preciso afirmar que a assistência tem um viés necessariamente preventivo, concluindo que a sua existência ou não pode levar a um volume de intervenção para mais ou para menos e ainda que complementar, normalmente o assistencialismo é proximal, enquanto a intervenção tende a atuar de maneira despersonalizada; aquele se dá a partir de uma zona cada vez maior de interseção protetor e protegido, enquanto esta acontece no campo impessoal das relações normalmente precárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, D. & SKOLNICK, J. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas**. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. **Possíveis obstáculos ao policiamento comunitário**. São Paulo: Edusp, 2002.

BALESTRERI, R. B. **Direitos Humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: Paster Editora, 1998.

BAYLEY, D. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BENGOCHEA, J. L. GUIMARÃES, L. B.; GOMES, M.L.; ABREU, S. R. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004.

BITTNER, E. **Organizações policiais**. São Paulo: Edusp, 2003.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CANCELLI, E. **O mundo da violência: a polícia da Era Vargas**. Brasília: Brasília: UNB, 1993.

CANOTILHO, J. J. G. Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública. *In: Moderna gestão pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000, p. 21-34.

CLAUSEWITZ, C. V. **On War**. Gutenberg: Project Gutenberg Ebook, 2006.

COSTA, A. & MEDEIROS, M. A. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e sociedade**. N.11, Vol.1, Jan/2003.

COSTA, E. V. **Da senzala à colônia**. 3. ed. Brasília: Brasiliense, 1989.

COSTA, A. & LIMA, R. S. Segurança pública. *In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). Crime, polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

CRAWFORD, A.; LISTER, S.; BLACKBURN, S.; BURNETT, J. Plural policing: The mixed economy of visible patrols in England & Wales. Bristol: **The Policy Press**, 2005.

ELIAS, N. Violence and Civilization: the state monopoly of physical violence and its infringement. *In: KEANE, J. (ed.) Civil Society and the State*. New European Perspectives, London: Verso, 1988.

_____. **O Processo Civilizador**. Uma História dos Costumes. Volume I. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FARIA, R. H. M. **Em nome da ordem**: a constituição de aparatos policiais no universo lusobrasileiro (séculos XVIII e XIX). Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em História, 2007.

FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

FRANÇA, F. G. Humanização disciplinada: um estudo sobre relações de poder na formação policial militar. Bauru: **RIDH**, n. 4, p. 157-180, jun. 2015.

FINO, C. N. **Inovação e invariante (cultural)**. Funchal: Grafimadeira, 2009.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 2004.

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1985.

HUPE, P. & HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, vol. 85, 2007.

KAPPELER, V. E., & GAINES, L. K. **Policiamento comunitário**: uma perspectiva contemporânea. New York, NY: Routledge, 2015.

KELLING, G. L. **Police and Communities: the Quiet Revolution**. Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1988.

KELLING, G.L.; MOORE. H. M. **The Evolving Strategy of Policing**. Perspectives on Policing. Washington, D.C.: National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University. 1988.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LAMIN, S. A. Police social work and community policing. **Journal Cogent Social Sciences**, Volume 2, jul. 2016.

LIMA, S.; BUENO, S.; MINGARDI, G. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12 n. 1, 49-85, jan-abr 2016.

MAJONE, G. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. *In*: AAVV, **Regulação Económica e Democracia: O Debate Europeu**, Editora Singular, São Paulo, 2006.

MANNING, P. **Police contingencies**. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

GOLDSTEIN, H. Toward community-oriented policing: potential, basic requirements, and threshold questions. *In*: ALPERT, G. P.(org.). **Community policing contemporary readings**. Illions: Waveland Press, 2000.

MATHIAS, S. K. 1964 – **A militarização da burocracia**: a participação militar na administração federal das comunicações e da educação, 1963-1990. São Paulo: UNESP, 2004.

MONET, J. C. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: EDUSP, 2001.

MORE, H. W. Police in a free society. *In*: H. W. MORE (Ed.), **Critical issues in law enforcement**. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co, 1985.

MORIN, E. Contribuição da Filosofia da Complexidade de Edgar Morin para a Constituição da Educação Enquanto Ciência. *In*: **Anais do XIV EPEN - Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste: Avaliação Institucional**. Universidade Federal da Bahia, 2002.

NOVAK, K.; CORDNER, G.; SMITH, B.; ROBERG, R. **Police and Society**. New York, NY: Oxford University Press, 2102.

OLIVERIA JR., A. **Cultura de polícia**. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

OSCE, **Office of the High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies**, Vienna: Wallnerstrasse, 2006.

PARSONS, T. Estrutura social e meios simbólicos de troca. *In*: BLAU, P. (org.). **Introdução ao estudo da estrutura social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

RASERA, E. F. & JAPUR, M. **Os sentidos da construção social**: o convite construcionista para a Psicologia. **Paideia**, São Paulo: USP, 2005.

REINER, R. **The politics of the police**. Toronto: University of Toronto Press, 1992.

RIBEIRO, L. M. L; CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial. **Revista do Serviço Público Brasília** 56 (3): 295-308 Jul/Set 2005.

ROSEMBERG, A. Herói, vilão ou mequetrefe: a representação da polícia e do policial no Império e na Primeira República. **Tempo de Histórias**, n. 13, p. 63-81, 2008.

SANTOS, A. A.; CRUZ, J. A. H.; SANTOS, A. humanização no processo de ensino policial militar. **Revista Ordem Pública e Defesa Social** – v. 7. N. 2, 2014.

SAPORI, L. F.; SOUZA, S. B. de. “Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos”, **Teoria & Sociedade**, n. 7. p.173-214, 2001

SCHON, D. A. **Educando o profissional reflexivo**: um novo *design* para o ensino e a aprendizagem. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SILVER, E. & MILLER, L. L. Sources of informal social control *in* Chicago neighborhoods. **Criminology** vol. 42, n. 3, 2004, pp 551-83.

SKOLNICK, J. & FYFE, J. **Above the law** – Police and the excessive use of force. New York: The Free Press, 1993.

SKOLNICK, J. **Justice without trial**. New York: Wiley, 2011.

SOMERVILLE, P. Understanding community policing Article. *In: Policing An International Journal of Police Strategies and Management*. University of Lincoln, UK, May 2009.

SOUZA, R. R. **Os processos de construção de identidade no trabalho do policial militar na atividade de policiamento ostensivo em Belo Horizonte**. Universidade Federal de Minas Gerais (Dissertação apresentada no curso de mestrado em Psicologia), 2001.

SOUZA, B. C. **A Polícia militar na Constituição**. Edição Universitária de Direito. São Paulo, 1986.

SAPORI L. F. & SOUZA, S. B. Violência policial e cultura militar: aspectos teóricos e empíricos. **Teoria e Sociedade**. N 7, junho/2001.

TUCKER, J. M. Police willingness to use stress intervention services: The role of perceived organizational support (POS), confidentiality and stigma. *In: International Journal of Emergency Mental Health and Human Resilience*: West Chester University of Pennsylvania, n° 17, pp. 304-305, 2015.

VEIGA-NETO, A. **Foucault e a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

7

O município como agente de construção da paz social

José Arimá Rocha Brito¹

Maria Glaucéria Mota Brasil²

INTRODUÇÃO

Os municípios devem assumir o papel de corresponsáveis pela segurança de seus munícipes, através de ações transversais, exercendo um papel articulador, focando suas políticas públicas na redução dos fatores que predispõem e que desencadeiam a violência, principalmente focando a juventude. Deve exercer plenamente o seu Poder de Polícia Administrativo através de suas Guardas Municipais e órgãos de ordenamento urbano.

As políticas de segurança pública em regra atribuem exclusivamente à ação policial o combate a criminalidade e, em consequência, desconsideram que os municípios têm um papel importante a desempenhar na prevenção e redução dos danos causados pela violência.

Trata-se de uma visão limitante, que exclui em absoluto o contexto em que esse fenômeno nasce e se manifesta, e elide qualquer hipótese de atacá-lo antes que se expresse como explosão que custa vidas e muito dinheiro. Uma vez que não cogita intervir na cultura que predispõe a manifestação da violência, abre mão de verdadeiramente reduzi-la ou controlá-la antes de sua eclosão. Seria o mesmo que somente atender clinicamente as vítimas da dengue ou da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids), sem intervir na cadeia epidemiológica que facilita o surgimento e desencadeia sua emergência. Não é em vão que há muito tempo os profissionais da saúde insistem, corretamente, em tratar a violência como epidemia, a exigir políticas públicas articuladas.

Se a necessária ação policial não estiver articulada a outras políticas públicas que reduzam os fatores geradores da violência, estaremos condenados a caçar mosquitos em voo, depois de terem picado e infectado suas vítimas.

1 Advogado. Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Segurança Pública pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Pós-Graduado em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: arimarocha@globo.com

2 Assistente social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora efetiva da Universidade Estadual do Ceará, onde integra o Curso de Serviço Social, o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e coordena o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA).

O outro problema também decorre dessa cultura. Trata-se da ideia de que as prefeituras nada têm a ver com a segurança urbana. É um erro lógico: se violência é caso de polícia e se as prefeituras não comandam nenhuma polícia tradicional, então a violência não é assunto para as prefeituras.

Descontado o equívoco das Guardas Municipais exercendo funções constitucionalmente exclusivas das polícias tradicionais, as prefeituras têm sim muito que fazer para a redução da violência. Está no âmbito municipal grande parte das ações que operam diretamente sobre os fatores predisponentes da violência. Programas de geração de trabalho e de renda, de habitação, da cultura, do esporte e do lazer, da saúde, da educação, criação ou aproveitamento de espaços públicos para atividades com crianças, adolescentes e jovens adultos, urbanização, limpeza e iluminação de vias públicas, valorização e embelezamento de praças, parques e jardins, além de operar com sua guarda municipal no cumprimento das normas e regulamentos urbanos no âmbito do poder de polícia municipal.

A articulação de políticas públicas sociais com as ações típicas das instituições policiais tem produzido, em diferentes quadros e geografias, resultados superiores aos da exclusiva ação policial.

A ideia de que as prefeituras nada têm a ver com esse problema decorre do mesmo senso comum: a violência é “caso de polícia”, o que é uma cobrança equivocada para com as próprias polícias. Entretanto, os municípios podem contribuir em muito para a redução da violência. A articulação de políticas públicas sociais que reduzam os fatores geradores da violência com as ações típicas das instituições policiais, tem produzido resultados superiores aos da exclusiva, mas indispensável, ação de repressão ao crime.

Para a sustentabilidade da segurança pública é necessário compreender que essa não é atribuição exclusiva das forças policiais. Estas operam especificamente com a antecipação e a repressão ao crime, com pouco domínio sobre suas causas. Segurança é uma política mais ampla. Implica em ações estruturais de maior dimensão, dizendo respeito ao conjunto dos governos e a toda a sociedade.

Neste contexto ganha importância a função das guardas municipais, e concretamente a busca para definir qual o papel dessas instituições hoje, o que nos remete para uma discussão maior, que trata do problema das políticas públicas de segurança no Brasil e da própria segurança pública em si, merecendo, neste contexto, uma reflexão no papel a ser desenvolvido pelas guardas, principalmente por serem estas, o instrumento mais recente que o estado brasileiro está constituindo para atuação na área da segurança pública.

Devemos elidir todo um discurso falasioso que está em via de construção, o qual deseja comparar, e a partir daí dar a mesma atribuição, as guardas municipais com as polícias militares. É necessário deixar claro que a Polícia Militar tem seu papel e sua importância, bem como a Guarda Municipal também os tem, ambos em seus campos de atuação e abrangência funcional correspondente ao ente federado a que estão vinculados – Estado e Município – sem que um seja maior ou menor que o outro, mais sim, importantes para a construção de uma segurança pública cidadã e respeitosa aos preceitos constitucionais.

A contribuição da guarda municipal para a redução da violência e criminalidade nos municípios passa por definir qual a sua função, posto que, essa definição somente se dará se a instituição tiver o perfil para desenvolver as atribuições que lhe cabem dentro de um conjunto de políticas de prevenção a violência e a criminalidade e principalmente de ação ostensiva de controle das normas de disciplinamento urbano.

A autorização legal para o município exercer seu poder de polícia, dentro dos limites de sua competência – como deve ser com qualquer ente federado – através de seu órgão de segurança está explicitado na Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 8º, que permitiu a criação das Guardas Municipais, para proteção dos bens, serviços e instalações do município. Nesse sentido, os bens públicos, de acordo com o Código Civil Brasileiro, acham-se divididos com os de uso comum do povo (mares, rios, estradas, ruas e praças), de uso especial (edifícios, terrenos, serviços, estabelecimentos) e bens dominicais (patrimônio real ou direito de pessoal das entidades estatais).

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002a).

Observa-se que, caso haja interesse numa exegese que mais convenha à comunidade, as praças, parques municipais, atividades de lazer e de natureza turística, os edifícios municipais, patrimônio artístico, ambiental e cultural das cidades, estabelecimentos e serviços dos municípios podem ser objetos de proteção pelas guardas municipais. Atuando com base na lei, em nome do poder público e a serviço da coletividade, no interesse dos munícipes, acham-se ao abrigo da Constituição as ações ostensivas ou não de defesa desses patrimônios e serviços de natureza municipal.

O Poder de Polícia do município deve ser compreendido no presente contexto não como o desenvolvido por David H. Bayley (2001), em sua obra clássica “Padrões de Policiamento”, na qual em seu capítulo quarto “O Poder da Polícia” trata do poder de força das polícias e suas variações de poder, abordando o poder das forças policiais contemporâneas e comparando-as, bem como explorando suas mudanças neste aspecto ao longo do tempo. Neste estudo o conceito de poder é um conceito significativo apenas em relação a capacidade de cumprir certos objetivos.

Trabalhamos em relação à ação da municipalidade e da Guarda Municipal no seu cotidiano o “Poder de Polícia” sob o aspecto do ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito do direito administrativo e constitucional, ou seja, o poder de agir legalmente como polícia no sentido lato senso, tema sobre o qual existe um debate em curso no Brasil que se dá de forma equivocada, pois se discute se as guardas municipais têm ou não poder de polícia sem antes conceituar este poder ou conceitua-lo erroneamente.

É importante este debate sobre o poder de polícia da guarda municipal neste momento de sua evolução como órgão de segurança pública, e este debate ocorre adotando o conceito de poder de polícia como se fosse o poder da polícia militar, o que é um grande equivoco, prejudicando todo o debate em torno do tema.

Do grego *politeia* ou *polis* e do latim política (ordenamento político da cidade) poder de Polícia na antiguidade significava o “ordenamento político do Estado ou cidade”, já na idade média também foi usado neste sentido amplo. Serviço do Estado encarregado de manter a ordem pública. Em sentido clássico era sinônimo de política e de república e em sentido amplo, significa o governo de um Estado. O poder de Polícia se exerce através de espécies de polícia. É de bom alvitre lembrar a divisão de polícia estabelecida pelos arts. 19 e 20, do Código de 3 Brumário, ano IV (1894):

A polícia é administrativa ou judiciária. A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública, em cada lugar e em cada parte da administração geral. Ela tende principalmente a prevenir os delitos. A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não pode evitar que fossem cometidos, colige as provas e entrega os autores aos tribunais incumbidos de puni-los (ROCHA, 1991; SEGURANÇA pública, 2011).

Para melhor entendimento dos termos poder e polícia, é importante, primeiramente, revolver a sua definição etimológica com o objetivo de resgatar as respectivas origens e o real significado de tais palavras. De acordo com o Vocabulário Jurídico de Plácido e Silva (SILVA, 2004):

Poder derivado do verbo latino posse (poder, ter poder, ser capaz), poder como verbo, tomado no sentido de ser autorizado, ser permitido, dar autoridade, facultar, ter autoridade. Poder no sentido de Direito Público, poder exprime em regra, o órgão ou a instituição, a que se atribui uma parcela de soberania do Estado, para que constitua em autoridade e exerça as funções jurídicas, de ordem política e administrativa que lhe são cometidas por lei.

A palavra polícia derivada do latim *politia*, que procede do grego *políteia* originariamente traz o sentido de organização policial, sistema de governo e, mesmo, governo. Assim por sua derivação em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a ordem pública, a disciplina política, a segurança pública, instituídas, primariamente, como base política do próprio povo.

Poder de polícia é a denominação dada a um dos poderes, que se atribuem ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas, mesmo restritivas, aos direitos individuais que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, propriedade pública e particular e o bem estar coletivo.

Segundo Cretella Júnior (1999), a expressão poder de polícia no sentido técnico é bastante moderna, de origem no direito norte-americano, criada de natureza jurisprudencial, por eminentes magistrados da corte suprema dos EUA, no caso *Brown versus Maryland*, *police power* a que ficou consagrado o seu uso logo depois, sendo acolhida pelos cultores do direito público de todo o mundo.

O poder de polícia traduz-se ou exterioriza-se sempre por atos do Estado praticados em função das suas competências hauridas na fonte constitucional, alicerce de todo o seu agir. Não poderá nunca deixar de ser uma manifestação jurídica do Estado, função jurídica que, no entanto, se indivi-

dualiza pela finalidade própria que persegue. O conteúdo dos atos de polícia é voltado ao atingimento de objetivos próprios, basicamente à imposição de limites ao livre desfrute dos direitos, à liberdade e à propriedade. O Estado de direito moderno consagra apenas três poderes, dentro dos quais deverão recair forçosamente todos os seus atos. Qualquer que seja a atividade estatal, ela se manifestará inexoravelmente por um destes atos: lei, sentença ou ato administrativo, correspondente aos três diferentes poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo.

O poder de polícia visa, portanto, à proteção dos bens, dos direitos da liberdade, da saúde, do bem estar econômico, entre outros. Constitui uma limitação à própria liberdade e os direitos essenciais ao homem. É a atividade do Estado que visa a defender, pelos meios do poder de autoridade, a ordem da coisa pública contra as perturbações que as realidades individuais possam trazer. Para Tácito (1985), poder de polícia é o “conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”. Na definição de Cretella Júnior (1999, p. 75), “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades dos administrados, através de medidas impostas a essas atividades, a fim de assegurar a ordem pública”.

Em Meirelles (2001, p. 123), “poder de polícia é a faculdade discricionária de que dispõe a administração pública em geral, para condicionar e restringir o uso e gozo de bens e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Sintetizando um conceito moderno conforme assim classificado por Di Pietro (2005, p. 148), “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Medauar (2007, p. 112) afirma “onde existe um ordenamento, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar o exercício de direitos fundamentais de indivíduos e grupos”.

Em essência, poder de polícia é a atividade da administração que impõem limites ao exercício de direitos e liberdades. É uma das atividades em que mais se expressa sua face autoridade, sua face imperativa.

A melhor definição em nossa legislação está contida no art. 78 do Código Tributário Nacional (2002, p. 28):

Art. 78 - Considera-se poder de polícia, a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à

ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

E ainda, o art. 78, do CTN, no seu parágrafo único considera-se regular o exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

De forma simplificada, quer dizer, o poder que a administração pública tem de limitar e disciplinar direitos e liberdades individuais, em nome do interesse público. Segundo Medauar em sua obra *Direito Administrativo Moderno*, citando Cavalcante, “o poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem” (CAVALCANTE, 1956 apud MEDAUAR, 2007, p. 186).

Já o mestre Cretella Júnior (1998, p. 196) afirma: “Se a polícia é atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificado a ação policial, nos estados de direito”.

O tema poder de polícia é adotado pela Constituição Federal, no seu artigo 145, bem como claramente exposto no Código Tributário Nacional – conforme o artigo 78 supracitado – sendo exercido pela administração sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade, se tornando um policiamento do estado para garantia de direitos, merecendo pela sua abrangência a imposição de limites.

Para esse policiamento há competências exclusivas e concorrentes das três esferas estatais, dada à descentralização político-administrativa decorrente do sistema constitucional brasileiro. Porém há limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal. O poder de polícia pode acarretar disciplina e restrições ao exercício de um direito fundamental, em benefício do interesse público. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de direitos fundamentais configura limite ao poder de polícia. Os direitos fundamentais não podem ser suprimidos. Nem sempre se apresenta fácil situar o ponto onde começa a violação dos direitos fundamentais pelo exercício do poder de polícia, trata-se de matéria de extrema delicadeza, onde a razoabilidade deve imperar.

Assim, o papel das guardas municipais no campo da segurança pública, passa pela definição da identidade destas instituições e pela definição de suas competências, o que necessariamente nos remete ao poder de polícia que

detêm ou devem deter. No campo da segurança pública, o poder de polícia estrito senso está limitado aos órgãos públicos de segurança, como bem determinou a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, que especificou o nosso sistema de Segurança Pública e declinou seus órgãos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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

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

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

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

§ 2º - A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º - A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - ...

§ 7º - ...

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º - ... (BRASIL, 2006).

Inicialmente se pode afirmar que os entes de natureza privada que atuam na área de segurança não são portadores do poder de polícia, atribuído exclusivamente, neste campo, aos órgãos estatais, ou seja, aos órgãos pertencentes a União, aos Estados e aos municípios.

Conforme se observa do art. 144, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2006), há uma repartição de funções e poderes entre entes federados e entre as próprias instituições policiais. Questiona-se em muitos momentos se tal repartição de função e poder não prejudicaria o trabalho policial no aspecto do seu conjunto, desde a ação preventiva ao trabalho investigativo mais detalhado. Pode-se até afirmar que tal repartição, inviabilize, no caso das polícias estaduais, uma polícia de ciclo completo, ou seja, que possa não somente prevenir a ação delituosa, mas também, dar continuidade a sua ação após a ocorrência geradora do fato criminoso, o que de fato hoje não ocorre em face de haver nos Estados duas polícias para realizarem os procedimentos policiais em seu conjunto. Esta é sem sombra de dúvida uma discussão importante, o debate sobre a unificação das polícias, que tem sido motivo de bastante polêmica e merece ser observado com atenção, longe das paixões e do corporativismo que, envolve o tema.

Porém, observando exemplos de outros países, é possível aferir que o fato da repartição de poderes e funções estabelecidos pela Constituição Federal no que se refere aos entes federados e a suas policiais, não pode ser responsabilizado por dificuldades que hoje enfrentamos, pode-se até suscitar como um fato a ser revisto e melhor construído futuramente, mas, sem dúvida, não é parte do entrave maior que hoje é suportado na segurança pública.

Nesta repartição de funções e poderes, houve um quinhão destinado ao município, isto é inegável. Por mais que se queira dizer que os municípios não devem se movimentar no campo da segurança pública, tal afirmativa se conflita com o texto constitucional, que destinou o seu § 8º, do art.144, para permitir as cidades que constituam sua força policial.

A segurança pública é discutível em diversos enfoques, sejam eles, antropológicos, sociológicos, histórico, entre outros. Mas será limitado ao aspecto jurídico, em um plano constitucional e administrativo, no que tange aos impedimentos e permissivos legais para que o Poder Executivo Municipal administre sua própria organização policial, no caso as guardas municipais. Tal contexto necessita de mudanças, uma discussão deve ser proposta à sociedade, não só pelo fato do debate da municipalização de parte do serviço policial, mas antes de tudo, por uma nova alternativa de metodologia em prestação de serviço policial, bem como uma redefinição no sistema de segurança pública brasileiro.

O Estado por meio da administração pública expõe sua soberania mediante o poder de polícia administrativo. O poder de polícia do Estado pos-

sui auto executoriedade e força coercitiva para dentro dos preceitos legais e justificados pelo direito, fazer cumprir, no seu território, suas determinações visando o bem comum. No momento em que o estado da administração não consegue fazer cumprir suas determinações através de seus agentes públicos – policiais, fiscais, servidores – sua soberania estará comprometida. O que existe é a competência de atuação de cada agente.

É incorreta a ideia que existe no Brasil de que tudo o que é federal é superior ao estadual, o governo federal é superior ao governo estadual; a lei federal é superior à lei estadual. Isso é rigorosamente errado, não é verdadeiro em termos de direito. O Brasil tem uma organização federativa. Na federação, a Constituição Federal estabelece uma distribuição de competência. Cada um é superior no âmbito de sua competência. É importante ressaltar este aspecto, entre outras coisas porque existe o vício de aceitar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é sempre superior ao municipal. Isso é essencialmente errado, porque na organização federativa não há hierarquia.

Na ideia de que exista uma hierarquia entre o que é federal, estadual e municipal, é que se cultivou uma visão de que o município não poderia em momento algum agir no campo da segurança pública, pois este seria destinado aos Estados, Distrito Federal e a União. É uma visão distorcida e que apresenta o preconceito que se constituiu em face dos municípios. As atividades administrativas do município, as quais se fizerem necessário o uso do poder de polícia através de sua Guarda Municipal, podem ser realizadas como atividade de natureza policial, claro que sempre restrita a competência do município. O importante é não perder a compreensão de que a ação deve ser dentro da competência do município para agir, ou seja, que a ação policial do município, através de sua guarda municipal, se restrinja ao que lhe compete dentro do que se estabeleceu no pacto federativo determinado na Constituição Federal de 1998.

Existe a polícia de costume, a polícia sanitária, a polícia das construções, a polícia das águas, a polícia da atmosfera, a polícia florestal, a polícia de trânsito, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia das profissões, a polícia ambiental, a polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses relevante da comunidade que o Estado incumbe velar e proteger. Em regra é possível observar que grande parte destas atividades necessita de ação policial, pois o seu controle e fiscalização estão vinculados diretamente ao

município. Onde houver interesse relevante da coletividade ou do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses que poderá ser exercido pelo município, pelo Estado ou pela União, de acordo com a repartição de competências.

Assim, a ação policial das guardas municipais dentro de seus atributos constitucionais está caracterizada pela legalidade. União, Estado e município são entes políticos, cada qual tendo competências constitucionais e legais próprias. Não há relação de subordinação entre eles como afirma Dalmio Dallari: “Existe o vício de acertar que isso é assim: tudo que é federal é superior ao estadual, assim como o estadual é superior ao municipal. Isso é essencialmente errado porque na organização federativa não há hierarquia” (DALLARI, 1998). Sempre que o poder público, âmbito federal, estadual ou municipal, fiscalizar algum setor de atividade social, sem dúvida, está em exercício do poder de polícia. Há acepção genérica, que envolve a fiscalização levada a efeito pela administração pública em todos os campos de atividade, para situações particulares ou específicas. Assim quando se fala de polícia das construções, polícia dos direitos autorais, polícia das comunicações, polícia sanitária, polícia das profissões, polícia da segurança pública, polícia alfandegária, etc., tudo isso, em síntese, refere-se à atuação do poder de polícia. No sentido estrito para esta análise, busca-se o poder de polícia exercido pelo órgão policial.

Assim, ficando clara a importância da Guarda Municipal, agora já tratando de forma mais ampla a matéria, o enfoque do combate à violência como política pública (Estado e sociedade) significa o enfrentamento desse problema por meio de ações matriciais que operem diretamente sobre seus fatores predisponentes e desencadeantes, exatamente aos moldes das ações de saúde sobre as cadeias epidemiológicas. Falamos, portanto, da articulação do planejamento e ação entre municípios, estados e União, entre políticas de redução das desigualdades e injustiças sociais, ações policiais e ações sociais.

Cruzando todas essas práticas, com a permanente geração de ações que promovam a mudança de cultura, hábitos e atitudes, e desenvolvimento de políticas de Estado que promovam a mudança do quadro que produz vulnerabilidade, injustiça social, concentração de renda e de direitos, poderemos ter mudanças no quadro da violência e da criminalidade.

Para colaborar com estas mudanças, a política de prevenção a violência e segurança municipal devem ter a combinação de dois elementos, inteligência e prevenção, e da articulação de esforços do município para com o Esta-

do, a União e sociedade civil no desenvolvimento de programas e ações que reduzam danos e ofereçam alternativas às principais vítimas e autores da violência e que favoreçam a mudança de cultura, hábitos e atitudes. Para atuar neste sentido a gestão municipal pode constituir elementos e instrumentos fundantes, como os descritos nas ações abaixo:

Mapa da violência – por mapa da violência nomina-se a sistematização dos boletins de ocorrência policiais, registros dos Conselhos Tutelares da Infância e da Adolescência, registros de agravos de saúde por causas externas, registros de violência no interior e no entorno das escolas, registros da Guarda Municipal e da Defesa Civil, entre outros, para que favoreçam o conhecimento e a compreensão sobre suas regularidades: tipo de ocorrência, local, data, hora, perfil de autor e vítima.

Mapa da presença/ausência do Estado – georeferenciamento dos equipamentos e serviços públicos, como creches, escolas, unidades de saúde, quadras esportivas, praças e parques, cinemas, locais onde regularmente são oferecidas atividades/oficinas de cultura, esportes e lazer, distribuição geográfica dos programas sociais como os programas de transferência de renda, proteção e emancipação social, entre outros.

Mapa da vulnerabilidade – georeferenciamento dos indicadores sociais de renda *per capita*, distribuição etária, mortalidade infantil, repetência e evasão escolar, gravidez na adolescência, emprego/desemprego, saneamento, moradias em condição de risco, frequência do transporte público coletivo, famílias com mulheres provedoras.

O cruzamento desses mapas é que possibilita gerar conhecimento necessário ao planejamento e intervenção pública que reduzam ou até eliminem os fatores desencadeantes da violência.

O planejamento de ações que busquem a causa dos problemas apresenta perguntas exigentes, para que se obtenha respostas menos óbvias e engana-doras. Todas as estatísticas apontam os jovens de até 29 anos como as maiores vítimas e vetores da violência. Isso acontece internamente em todas as classes sociais. Mas é necessário notar que, dentre os jovens, as maiores vítimas são os pobres, desempregados e negros, moradores da periferia e áreas pouco assistidas, com ausência de bens e serviços públicos. Que matam/morrem, ferem/são feridos, principalmente sob o efeito de álcool e das drogas.

Temos a juventude como principal vítima da violência, principalmente a juventude que habita áreas pouco assistidas da cidade, pobre e negra, apontando assim que a violência tem seus locais e públicos de concentração e está

mais presente nas áreas vitimadas pela miséria e ausência de políticas públicas, sem que com isto, façamos a conclusão simplória e equivocada de que a pobreza é a criminalidade estão umbilicalmente ligadas, afirmação já desconstituída por vários estudos científicos e que apontam para relações mais complexas que somente esta.

Assim, criar um Observatório da Violência é decisivo para planejamento de ações preventivas de forma mais científica por parte do município no campo da segurança pública. Ao apontar as regularidades das manifestações de violência – como tipologia, perfis de autores/vítimas, locais, dias, horários, etc. - o mapa da violência construído a partir da junção de todos esses dados, possibilita o planejamento de ações mais focadas de antecipação e prevenção, como desarmamento na entrada de locais de diversão, patrulhamento em áreas de maior risco, concentração de policiamento em locais, datas e horários críticos, etc.

Esse mapeamento orienta ações da Prefeitura, como iluminação pública, urbanização, ações sociais, limpeza de áreas críticas, abertura e urbanização de vias, construção de quadras poliesportivas, instalação de parques e áreas verdes, promoção de lazer e cultura de qualidade, fechamento de estabelecimentos comerciais que servem de ponto de venda de drogas ilegais e locais de ocorrência de brigas e agressões, intensificação do controle urbano, entre outras ações de competência da municipalidade.

Importante o conhecimento que é gerado pelo cruzamento dos dados do mapa da violência com os mapas que indicam o não acesso de cidadãos a direitos públicos e o mapa da presença/ausência do Estado. Essa superposição aponta e hierarquiza, com precisão, os territórios e os públicos prioritários para a ação pública destinada a reduzir tensões e riscos através da concentração de equipamentos e serviços de inclusão e participação social, fortalecimento da autoestima, dos vínculos sociais, desenvolvimento de potencialidades pessoais e de projetos e perspectivas em relação ao futuro, notadamente dirigidos a crianças, adolescentes e jovens adultos em situação de risco e/ou vulnerabilidade social e suas famílias.

Como os problemas sociais se manifestam no município, sendo aí onde as pessoas nascem, criam-se e desenvolvem suas atividades, é o lugar onde o poder público deve centralizar a excelência do serviço à coletividade e ao indivíduo. E no campo da segurança pública podemos recomendar incisivamente que as ações que objetivam impactar na diminuição dos índices de violência e criminalidade, sejam as ostensivas de policiamento, ou seja, as

preventivas de cunho social, devem ocorrer de forma compartilhada e articulada entre as esferas de governo municipal, estadual e federal. Somente a articulação e a gestão planejada destas ações como políticas públicas podem contribuir de forma majoritária para a eficiência de uma política de segurança pública, que não pode ser mais somente do Estado ou da União, pois no patamar em que chegamos de violência e criminalidade, tem que ser necessariamente compartilhada, respeitando sempre a divisão de competência instituída no âmbito constitucional.

Como as ruas, praças e logradouros são bens públicos do município, a Guarda Municipal tem a função de proteger tais bens, circunstancialmente e na hipótese de algum malfeitor atuar nas ruas do município, pode o guarda municipal encetar todos os meios de que dispuser para deter a atividade criminosa, inclusive, efetuando prisão dentro dos parâmetros legais. Essa conclusão decorre do art. 301 do Código de Processo Penal (BRASIL, 2002b) que em seu artigo 301, dispõe: “Qualquer do povo poderá e a autoridade e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.” Com isso se quer dizer que o respeito às competências não deve se dar no campo da disputa de quem pode mais ou tem mais poder, mas sim no campo da eficiência, ou seja, quem tem mais mecanismos e instrumentos, até por força de determinação legal, para agir com eficiência em determinada área ou situação, buscando sempre a ação conjunta quando possível.

Aliás, importante destacar, que a polícia é um órgão público de prestação de serviço. Tanto pode ser federal, estadual ou municipal. O que não pode haver é polícia particular, já que como foi declinado anteriormente, o particular não pode ter poder de polícia. E, como sinteticamente ensina Miranda (1988), “policiar é ato estatal, é o ato de autoridade pública”. Estatal é gênero para tudo que é público – da União, Estado ou Município. Mas muitos fazem confusão entre poder de polícia e poder “da polícia”. Não há confusão, se não existir outro interesse que não seja a verdade. Poder de polícia é, em síntese, uma faculdade da administração pública para manter o equilíbrio social, visando o bem coletivo e a manutenção do próprio Estado. Polícia, aqui, tem sentido genérico. Todos devem saber que não existe o “poder da polícia”, há sim, o poder de polícia, também exercido pela polícia em matéria que seja da sua competência.

Como já afirmamos o “poder da polícia” nos termos de nosso ordenamento jurídico e de nossa doutrina inexistente. Pode a organização policial usar do poder de polícia, que pertence à administração estatal, para as finalida-

des legais que lhe compete, atribuições de polícias preventivas e ostensivas, como manter a ordem, evitar as infrações penais, investigar e provar os fatos delituosos auxiliando na realização da justiça criminal, proteger as pessoas, realizar diligências de natureza preventiva e ostensiva, entre outras. Logo, poder de polícia não é o “poder da polícia militar” ou “poder da polícia civil”, é o poder da administração pública ungida de plena legalidade.

A polícia, como todos a conhecem, quando exerce o chamado poder de polícia, não faz em nome próprio, mas em nome da administração pública, única detentora de tal faculdade. O poder de polícia, como já foi por demais declinado, justifica-se no interesse social, condicionando ou restringindo direitos individuais, em benefícios da coletividade. É poder estatal, público – da União, do Estado e do município – também exercido pela polícia, em sua área de atribuição. Como a guarda municipal é um órgão público de segurança, inclusive integrante do Sistema Único de Segurança Pública-SUSP (SENASP/MJ), caso um integrante seu, em condições normal de trabalho, não evite o crime a sua frente, sem dúvida, pelo seu preparo e responsabilidade como agente público de segurança municipal (autoridade municipal), responderá pelo delito de prevaricação. Assim, por ser um servidor público, ter formação específica, usar uniforme e arma (letal ou não letal) do município, não pode cruzar os braços e fechar os olhos. Tem, dentro das circunstâncias operacionais, o dever de agir e exercer o poder de polícia que lhe foi outorgado pelo município para o cumprimento de suas funções.

O município é um ente novo no que se refere às ações de segurança pública, causa, inclusive, espanto a alguns a sua presença neste tipo de ação. Além de que, é possível afirmar que as guardas municipais, no que se refere a suas competências e finalidades são instituições em formação. Logo, tudo que pense e elabore seriamente no sentido de definir o papel do município e o perfil das guardas municipais, pode vir a contribuir para que estes venham a efetivamente atuar como ente positivo e pró-ativo na defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana e na construção de uma política pública de segurança que privilegie a prevenção e não somente a reação. Lembrando que, no geral, onde de fato existe guarda municipal, há duas linhas de compreensão divergentes sobre qual a finalidade da guarda municipal. Uma que entende serem as guardas instrumentos dos municípios que devem além da defesa do patrimônio municipal, das áreas de lazer, dos serviços do município, agirem como órgãos fomentadores de ações preventivas da violência e da criminalidade, coordenando um conjunto de políticas municipais vol-

tadas para a construção da cidadania. E outra que deseja tornar as guardas municipais mais uma polícia simplesmente, agindo no esteio das atividades da Polícia Militar, ou seja, repetindo a competência que já está destinada aos policiais militares.

A importância de fortalecer as guardas municipais e dar-lhes identidade própria de cunho mais preventivo que repressivo, objetiva com isso fortalecer a participação dos municípios nas políticas de segurança pública, para avançarmos na construção de ações e políticas articuladas entre União, Estados e municípios. A articulação entre essas esferas de poder nos possibilita construir políticas de estado para a segurança pública e irmos erradicando a concepção tradicional que segurança pública é atividade somente policial. A ação policial é protagonista neste campo, mas não pode ser a única responsável para planejar e trabalhar ações de segurança, pois se assim permanecer estamos sendo profundamente injustos com as próprias forças policiais ao entregar-lhes a responsabilidade de resolução de problemas e realidades tão complexas e paradoxais que a segurança pública nos coloca hoje como desafio.

Além do fortalecimento do ingresso dos municípios como agentes promotores de ações preventivas e ostensivas, naquilo que lhes compete, outra ação inovadora que deve ser aprofundada é a conduta da União Federal em assumir um papel protagonista entre os entes federados no objetivo de estabelecer conceitos, planejamento, ações e metas comuns no âmbito da segurança pública.

As nossas políticas de segurança espalhadas por todo o Brasil se ressentem de um planejamento comum e articulado entre os entes federados, articulação esta que é condição fundamental para o sucesso de políticas neste campo. Essa desarticulação que sempre vivenciamos, hoje começa a ser enfrentada com a construção dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI's) dos municípios e dos Estados, passo importante que foi dado pelo Ministério da Justiça inicialmente através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania-PRONASCI e que é um instrumento inovador com que União, Estados e Municípios, sentam-se a mesa de forma igualitária para dialogarem sobre o tema, e partindo deste diálogo traçarem ações estratégicas.

O papel indutor desta política transversalizada cabe a União em face do seu poder aglutinador principalmente através de seu poder orçamentário, a partir do qual pode gerar ações nacionais a serem construídas em conjunto pelos entes federados, preservando para tal as suas autonomias e competências. Como precisamos nos dias atuais adotar medidas que ultrapasse a com-

petência da ação ostensiva das forças policiais, deixando a segurança pública de ser somente uma questão de polícia e se tornando uma questão também de ordem social, aliás, mais de ordem social do que de polícia. E encarar essa realidade permite ver que as medidas para reduzir a criminalidade e a violência vão além da atuação dos órgãos de segurança pública, necessitamos de ações sociais profundas, voltadas para a inclusão social de parcelas da sociedade consideravelmente vulnerável à violência e a criminalidade e a reconstrução de áreas entregues a criminalidade e a violência. E essa missão para lograr êxito tem que ser compartilhadas pelos governos municipais, estaduais e federal, principalmente em face da dimensão e da complexidade dessa missão.

A ideia de aplicação de políticas de prevenção à violência, vinculadas às políticas de segurança pública, principalmente nas áreas mais atingidas pela violência e dominadas pela criminalidade, tem nos municípios um instrumento importante de atuação e promoção destas políticas, principalmente na transversalidade das mesmas. A política de segurança pública precisa, necessariamente, associar, dentro de um único planejamento estratégico, as corporações policiais, guardas municipais, bombeiros, as secretarias estaduais e as municipais e ainda a sociedade civil – empresas, entidades de classe, sindicatos, igrejas, instituições de educação, grupos de voluntariado, famílias – que detêm o poder de intervir diretamente sobre as causas da exclusão social, da falta de oportunidades para o desenvolvimento pessoal, da desagregação familiar, da falta de vínculos e convivência social. Nesse sentido o município tem muito a contribuir, aplicando políticas sociais prioritariamente nas áreas mais vulneráveis à criminalidade, violência e criando condições de possibilidades para o acesso a maioria da população à educação, saúde, lazer e cultura e privilegiando a juventude em razão de sua imensa vulnerabilidade nos dias de hoje.

Claro que diante o quadro atual de criminalidade as ações somente de âmbito municipal são limitadas para de fato impactarem nos índices de violência e criminalidade, daí decorre a certeza que devem ser tratadas ações e políticas no âmbito do município, mas articuladas com as de âmbito estadual e federal, pois insistimos que esse é um fator determinante, entre outros, para o sucesso de política de segurança pública. Ao estarmos construindo essa nova face das políticas de segurança pública, que é a presença do ente municipal nestas ações, devemos oportunizar para que as forças de segurança pública, a academia e a sociedade, possam construir uma nova política de segurança para as populações e comunidades sob o paradigma da segurança cidadã.

Por fim, devem ser diretrizes de uma política municipal de prevenção a violência e a criminalidade a construção de um OBSERVATÓRIO DA VIO- LÊNCIA, através de uma equipe que opere coleta e conhecimento de dados, estudo de territórios, análise científica de dados e planejamento de ação. É também fundamental a criação de um gabinete de ação integrada no âmbito municipal, ao estilo do recomendado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública / Ministério da justiça, onde possam reunir os órgãos municipais e outros convidados a fim de trabalharem de forma integrada ações em prol do ordenamento urbano e da construção de uma cultura de paz no município. Há um longo caminho a percorrer por parte da municipalidade no objetivo de trazer paz social e qualidade de vida a seus munícipes. Há uma imensa tarefa que se tem a fazer, executando-a com planejamento e integração entre muni- cípio e sociedade, caminho mais leve para atingir tão importantes objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Código civil**. São Paulo: Atlas, 2002a.

_____. **Código de processo penal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002b.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do poder de polícia**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. (Org.). **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: RT; 02, 2001.

MIRANDA, Pontes. **Direito civil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização policial brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/investigacao-criminal-ministerio-publico-e-as-policias/67549/#ixzzly4Mh65LP>>. Acesso em: 20 set. 2011.

SEGURANÇA pública. Disponível em: <http://www.geocities.ws/policiamilitar_br/segpub3.html>. Acesso em: 12 out. 2011.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TÁCITO, Caio. Poder de polícia e polícia do poder. **Carta Mensal**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 365, p. 33-40, ago. 1985.

8

Segurança pública e gestão de conflitos: descobrendo forças no município

Lúcia Maria Bertini¹

INTRODUÇÃO

O Módulo *Gestão de Conflitos e Eventos Críticos*, de 20 horas-aula, ocorreu em duas turmas, realizadas de 18 a 20 de setembro e de 13 a 15 de dezembro de 2017, envolvendo candidatos em fase final de seleção e guardas municipais já atuantes há até dois anos, considerados novatos, e outros mais antigos, em tempos variados, considerados veteranos, em reciclagem. Foram 25 guardas e dez professores e diretores mediadores, prováveis e já frequentes demandantes dos serviços da Guarda Municipal, regularmente. A formação foi demandada pela Secretaria de Segurança de Horizonte, ante a necessidade de ampliar as contratações por meio de concurso na área e qualificar / reciclar os atuais servidores.

Em sala de aula, dando início aos trabalhos, a facilitadora apresentou a proposta de formação a ser desenvolvida nas vinte horas previstas, a metodologia – prevendo exposição dialogada de conteúdos, debate, trabalho de grupo e estudos de caso - e apresentou acordo de convivência com o grupo, referindo-se ao uso do aparelho celular, às conversas paralelas e aos horários de início e fim das atividades e intervalos. Na primeira turma, o debate sobre horários de intervalo e de almoço foi interrompido pela proposição de voto, quando os grupos pararam de discutir e, por iniciativa de um agente, levantaram suas mãos em torno da decisão da saída antecipada ou no horário previsto. Uma vez obtida a decisão por voto, a facilitadora abordou junto ao grupo justamente o impasse e a solução de consenso que poderia ser atingida. Trouxe de volta o tema do intervalo do almoço – sua antecipação pretendida por alguns - e buscou compreender os motivos da proposta, dando a palavra a alguns interlocutores. O que se viu foi uma compreensão coletiva dos motivos desta antecipação e a mudança da decisão de forma experimental, pois o acesso ao restaurante precocemente pela turma com uma saída mais cedo possibilitaria uma refeição mais quente e farta, já que vinham saindo tarde e perdendo “a primeira leva” do alimento servido. Este impasse resolvido como diálogo remeteu à reflexão sobre a recente democracia brasileira e à contextualização sobre políticas públicas e a mediação de conflitos, particularmente, permitindo a constatação de que nem sempre o voto é a primeira

1 Mestra em Planejamento e Políticas Públicas - Universidade Estadual do Ceará (UECE)

medida para a resolução de controvérsias dentro de uma democracia. Se por um lado a representação permite ouvir o povo, administrar o processo de escolha e conhecer a vontade de uma maioria – preceito democrático para atender uma grande comunidade – por outro, também é preciso garantir-se a participação direta, aprimorando-se as escolhas, prevendo-se o debate fraterno e, por que não, o reconhecimento das diferenças.

Habermas (2011, apud DUTKA, 2016) fala de microesferas de negociação, onde a deliberação poderia ocorrer, possibilitando-se debates e decisões conjuntas a partir da participação direta. Explica-nos Dutka (2016), desde sua dissertação:

O modelo de Habermas não busca a extinção do modelo tradicional de voto da maioria, mas pretende criar uma forma de discussão e debate que anteceda a votação. Esse debate, baseado na razão, requer ampla participação entre cidadãos livres e iguais, sem qualquer interferência externa. Está apoiado na legitimação de todas as decisões políticas tomadas, e busca um debate qualificado e produtivo com intuito de obter maior simetria entre as decisões tomadas e a vontade dos cidadãos. (P. 41).

Sem detalhar ou aprofundar os modelos de participação, desde a representação até os modelos híbridos, e as teorias da democracia, examina-se rapidamente esta possibilidade que se nos dá no campo democrático, e que nos aproxima da possibilidade de conhecer do conflito mais profundamente seus diversos elementos e então buscar caminhos para tratar dele, quem sabe, superando-o. Estamos na nossa disciplina – Gestão de Conflitos.

Na sequência de aula, nas duas turmas, o grupo foi convidado a participar de dinâmica em que se apresentasse cada um, individualmente, elencando nos dedos da mão desenhada no papel suas características, que mostrassem o “seu melhor”, seguidas dos valores que prezam e que desejariam obter no processo de formação deste grupo; dinâmica de apresentação e de aquecimento, com declaração de valores e intenções para o momento de formação, referenciada no elenco de atividades oferecidas como práticas circulares por Carolyn Boyes Watson e Kay Pranis, em seu Guia de Práticas Circulares No Coração da Esperança (2014)². Ainda longe de aplicar a metodologia com

2 O Guia de Práticas Circulares é apresentado pelo juiz Leoberto Brancher, do Núcleo de Justiça Restaurativa da Escola da Magistratura da AJURIS/RS, e prefaciado pela Tdh – Terre des hommes Lausanne no Brasil (Tdh Brasil), em publicação que chegou até mim através de iniciativa do Governo do Estado do Ceará, especialmente do Núcleo de Mediação e Cultura de Paz da Vice-Governadoria, a quem agradeço a iniciação ao tema e a reaproximação com o principal ator da sociedade civil e articulador deste processo no Brasil, a Tdh, através dos

vistas à justiça restaurativa, a metodologia permite simplesmente que as pessoas dediquem seu olhar desde seus próprios valores e os do coletivo que se constitui neste momento, de forma a encontrar reciprocidade e cuidado nesta caminhada:

(...) quanto mais fizerem uso das práticas circulares, mais nossas instituições e comunidades poderão, progressivamente, amadurecer um autêntico modelo de democracia interna, promovendo experiências dialógicas valiosas por si sós, mas também propícias à fertilização do ambiente comunitário e à formação de um quadro de colaboradores aptos a facilitarem as práticas restaurativas, quando se tornem oportunas e necessárias. (WATSON & PRANIS, 2014, p.10).

Humanizando-se, o grupo se prepara para tratar de conflitos, de sua abordagem e superação, em um trabalho que recém se inaugura, neste novo viés de instituição da segurança pública, centrada na prevenção da violência e na abordagem preventiva do território, em contraposição ao tradicional papel de polícia que muitas vezes é almejado pelos profissionais, associado ao entendimento usual de enfrentamento ao crime como caráter principal das instituições de segurança pública no Brasil, do que falaremos mais adiante.

A metodologia pretendeu, assim, operar com a sensibilização dos agentes em formação e aproveitar a presença em sala de aula dos professores e gestores que atuam e se formam permanentemente na área da mediação de conflitos e cultura de paz no município para trabalhar um conjunto de valores que se afirmam e identificar características que se assemelham, constituindo momento sensível e “desarmado” de apresentação e encontro. O grupo acabou por se admirar das coincidências e proximidade de interesses e valores, apostos no quadro 1, a seguir, que apresenta as expectativas e os valores trazidos pelos participantes do grupo, os quais, analisados e apropriados, passaram a servir de referência para o trabalho do grupo.

caros Anselmo, Renato e Lastênia, gestores e técnicos atuantes em Fortaleza já há muito e parceiros de atenção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Ceará, desde o Pronasci.

Quadro 1 - Expectativas no grupo e características pessoais para a participação:

Espero do outro...	Apresento-me no “meu melhor” de forma...
Respeito (5)	Alegre, contente (7)
Atenção (3)	Amigo (7)
Lealdade (2)	Sincero, honesto (4)
Sinceridade (2)	Paciente (4)
Com autoestima elevada (3)	
Humildade, Receptividade para ouvir, falar, estar; Lealdade, Sinceridade, Doaçã(o, Retorno, Troca, Afeto, Simplicidade, Compreensão, Apoio (1).	Compromissado, Humano, Compreensivo, Otimista, Solidário, Simpático, Responsabilidade (2)
	Corajoso, Feliz Atento Criativa Saudável, esforçado, Positivo, Organizado, Dedicado, Persistente, Simples, Eficaz, Objetivo, Disposto, Perseverante, Reflexivo, Amoroso (1).

Fonte: Organizado pela autora com suporte nos registros em sala.

O primeiro dia de aula, de meio turno, foi encerrado com uma roda, em que cada um dos participantes manifestou sua percepção sobre a tarde vivenciada, retomando-se os trabalhos no dia seguinte. A respeito deste dia – o primeiro - utilizo-me de reflexões iniciais sobre o processo de aprendizagem e conhecimento que se faz necessário quando uma formação, neste caso, técnica, é oferecida, envolvendo profissionais e adultos, que devem estabelecer referências para o desempenho de sua prática.

Faço uso do conceito e expressão do educador Wanderley Geraldi (2015), que trata de uma aula como acontecimento. O autor propõe um processo vivo e dinâmico com manifestação e reconhecimento de subjetividades, dentro do processo pedagógico, a fim de garantir a oportunidade de aprendizagem. Pretende-se, assim, mediante a interação, com a mediação da linguagem, estimular a estruturação do conhecimento e a formulação gradativa de novas práticas, na coletividade, por meio da cultura, dos valores e com a permanente negociação de sentidos, tal qual Wygotsky (2007) preconiza, quando afirma que a elaboração do conhecimento ocorre a partir do processo de interação dos sujeitos. Esta é a proposição da formação em curso, motivo pelo qual se apresentam os passos do trabalho, associando-os às formulações aqui relatadas, buscando ampliar as possibilidades de transformação que se pretende na direção de referenciais de prevenção e redução da violência na prática da segurança pública.

Mediadores de conflito no *locus* de Formação dos Guardas Municipais

Em sala de aula, no primeiro dia, encontram-se diversos professores e diretores de escola. Não tendo sido informada previamente, realizo sondagem sobre sua presença e identifico uma estrutura educacional no Município que mantém professores mediadores de conflito em ação, com formação permanente, há vários anos, os quais desenvolvem programa permanente de acompanhamento aos alunos de várias escolas municipais, em horários de aula e no contraturno, realizando atividades de prevenção, intervenção e ações de mediação de conflitos, administrando eventuais crises e produzindo um processo diferenciado da gestão local de conflitos. Mais tarde, constatei que é definição da Secretaria de Educação do Município a política de mediação de conflitos nas escolas, com professores e gestores destacados para fazê-lo, entre outras funções. Os registros demonstram a formação realizada por intermédio do Ministério Público, já em 2014:

O Projeto de Mediação de Conflito Escolar iniciou em 2014 em cinco escolas de Ensino Fundamental de Horizonte, envolvendo alunos, professores e gestores. Hoje, além dessas escolas, outras 12 instituições aderiram ao Programa, e três estão em fase de adesão. Cada escola conta com 40 alunos mediadores divididos por turnos. Junto aos professores, os estudantes participam de oficinas pedagógicas mensais, palestras, rodas de conversas, entrevistas no programa Rádio Escola e planejam ‘ações geradoras de paz’ para implantar nas escolas³.

Avançado se coloca o Município de Horizonte/CE, pois a Mediação de Conflitos nas escolas, como um meio de amenizar violências escolares, se expande na América Latina mais recentemente, na última década, herdeira das tradições americana e europeia, respectivamente, dos anos 1970 e 1990, identificando-se precocemente práticas no Brasil, na virada do século (FONSECA, COSTA, 2010).

Conforme Sales e Chaves (2014), o debate no Brasil sobre a mediação de conflitos já se instala nos anos de 1980, com a vinda de profissionais especialistas no tema de outros países, sendo marco a criação de instâncias para a difusão e capacitação sobre o tema, como o Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil (IMAB), em 1994. Em 1996, se cria a Lei da Arbitragem (Lei 9.307), ainda sem muita clareza conceitual entre mediação, negociação e arbitragem. Logo em seguida, no entanto, já ocorrem práticas de mediação de conflito no

3 Notícia no sitio da Prefeitura de Horizonte, a respeito da ampliação do projeto de Mediação Escolar em 2018. Disponível em <https://horizonte.ce.gov.br/noticia/projeto-de-mediacao-de-conflito-escolar-e-ampliado/> Acesso em 20 maio 2018.

Ceará, por meio da mediação comunitária, com referência em 1999, com a criação do núcleo do bairro Pirambu.

Em 2013, a iniciativa do Ministério Público Estadual do Ceará marca a formação de agentes em municípios e desenvolvimento da mediação escolar, já estando presente neste processo a Secretaria de Educação de Horizonte:

O primeiro projeto que tivemos contato refere-se ao Programa Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas do Ministério Público do Ceará/MPCE que estabeleceu um Convênio de Cooperação Técnica com a SEDUC [Secretaria Estadual de Educação] e a Organização não-governamental Terres des Hommens Lausanne no Brasil/ ONG TDH, no início de 2013, para implantar um projeto de mediação escolar em escolas públicas do estado do Ceará. A Secretaria de Educação selecionou escolas em bairros considerados vulneráveis socialmente. O termo vulnerável está presente em documentos e nos discursos dos agentes do Estado, tendo a significação de bairro empobrecido. (RODRIGUES; ALMEIDA; PAIVA, 2017, p.131).

Os professores e professoras, além de alguns diretores e diretoras, constituíram grupo qualificado de discussão e referenciamento ao longo das aulas. Contribuíram, significativamente, com exemplos e debate, trazendo esclarecimentos e a realidade do dia a dia da Educação em Horizonte. Os agentes municipais em exercício e também na perspectiva do ingresso são privilegiados, pois dispõem destes profissionais para a compreensão dos conteúdos e suporte ao trabalho mesmo, como demanda mais qualificada.

Na perspectiva da diferenciação básica entre os conceitos de mediação, negociação e arbitragem, tal qual a história se encarrega de esclarecer, foram trabalhados com a turma os principais elementos básicos que caracterizam, esquematicamente, os meios alternativos de solução de conflitos, conforme o quadro 2.

Quadro 2: Mecanismos Consensuais de Resolução de Conflito (Autocompositivos)

CONCILIAÇÃO <i>Judicial ou Extrajudicial</i> <i>Prevista fortemente em lei, desde a Constituição de 1824 e no Código de Processo Civil – CPC de 1973 e no CPC 2002 e na CLT.</i> <i>Oportuniza acordo livre e responsável para viabilizar seu cumprimento.</i> <i>O Conciliador é alguém distinto do juiz da causa (um terceiro imparcial e capacitado), coautor da negociação, que propõe saídas, podendo obter solução. Busca o fim da disputa e o estabelecimento de acordo sem entrar no plano do sentimento. Sugere soluções que se adequem aos interesses envolvidos ou, frente à solução apresentada pelas partes, conduz para que sejam atendidos estes interesses. A Conciliação é mais apropriada quando os conflitos que se apresentam são objetivos, patrimoniais. É, por isto, a garantia de um acordo exequível, para suspender o conflito.</i>
MEDIAÇÃO <i>Prevista na Resolução 125/2010 e atualmente no Código de Processo Civil 2015.</i> <i>Possibilita o diálogo, na construção de solução satisfatória pelas partes, identificando o conflito, suas possíveis soluções, sem propor ou sugerir quanto ao mérito.</i> <i>O Mediador não sugere. Facilita a compreensão da situação do outro. Estimula a busca de solução equilibrada, por esta via, criando zona de aproximação com solidariedade, objetivando a obtenção de satisfação individual mas com interesse solidário. Objetiva assim o fim da disputa com superação no plano sentimental, obtendo a satisfação pessoal dos envolvidos.</i>
ARBITRAGEM Na Arbitragem, que é um método heterocompositivo, um terceiro imparcial, assim como no Judiciário, é quem decidirá o caso submetido a sua análise. <i>O Árbitro é uma terceira pessoa que vai fazer uma escuta, dos dois lados, mas vai dar a decisão final, depois desta escuta vai dar uma solução, nem sempre satisfatória para os dois lados. Contrato prévio é assinado, em que se comprometem as partes em acatar a decisão do mesmo.</i>

Fonte: Organizado pela autora, com suporte nos conceitos disponíveis na bibliografia em referência.

A referência de conhecimento territorial como estratégia de inteligência e avanço

O segundo dia de trabalho teve início com a reconstituição dos territórios de trabalho. Foram recuperados coletivamente dados da criação de Horizon-

te, em 1987 (Lei Estadual nº 11300) e de sua emancipação, em 1984⁴. Há cerca de 40 quilômetros da capital, Fortaleza, Horizonte tem uma área geográfica de 160 km² e uma população estimada de 60.584 pessoas, conforme o IBGE 2013, encampando vinte bairros, reunido em quatro distritos - Aningas, Dou-rado, Queimadas e a própria Sede. Seu Produto Interno é fortemente defini-do pelas indústrias, seguido do setor de serviços e da agropecuária. O portal da Prefeitura indica um importante crescimento populacional predominan-temente nos últimos 26 anos, na faixa de 383%. Este rápido e desordenado crescimento também gera um contingente importante de pessoas desem-pregadas.

A trajetória da cidade teve início já em 1943, com a mudança do nome para Horizonte, (Decreto-Lei nº 1114), tendo sido emancipada em 1963 (Lei Estadual nº 6793), cuja lei foi derrubada em 1964, após o início da ditadu-ra militar. Vinte anos depois, mediante plebiscito, reconquistou a liberdade, com a organização de seus moradores.

A localidade, que depois se tornou vila e, posteriormente, o município denomi-nado Guarani, foi extinta em 1920, vindo a representar um distrito de Aquiraz. Em 1938, Guarani, que logo depois recebeu o nome de Pacajus, voltou à categoria de mu-nicípio, tendo seu território dividido em 4 distritos: Guarani, Currais Velhos, Lagoa das Pedras e Olho d'Água do Venâncio. O último viria a se tornar Horizonte, tendo recebido essa denominação pelo fato da região ser rica em fontes hídricas, sendo o olho d'água na fazenda do Venâncio a mais conhecida (HORIZONTE, 2018, s/p)

Em grupos, os participantes reuniram-se por aproximação de identidade – trabalho e moradia – conversando sobre os distritos e territórios, reconhe-cendo em cada um as particularidades e as características comuns e abor-dando a situação das escolas, das conflitivas urbanas e da presença da Guarda Municipal. Reconheceram oito territórios – os distritos de Queimadas e Sede e especificando determinados bairros (Cachoeira, Centro, Zumbi, Didema, Distrito Industrial, Buenos Aires e Catolé), em uma divisão mais detalhada do que a formal, identificados pelas escolas municipais representadas no grupo e caracterização destes territórios.

Entendem de forma unânime que a cidade cresceu rapidamente e ainda recebe muitas pessoas que vêm de fora para trabalhar, mas também reconhe-cem a cidade como local de moradia, já que faz parte da área metropolitana de Fortaleza. Observam que o crescimento se deu desordenadamente e hoje

4 Dados de Horizonte, confirmados no sitio da cidade, disponível em <https://horizonte.ce.gov.br/sobre-a-cidade/> acesso em 14 de maio de 2018.

há importante rotatividade entre os bairros, o que confunde e aprofunda as violências. Alegam a falta de apropriação da cidade por seus moradores, cidade que se torna mais hostil com as mudanças e muitos novos frequentadores, caracterizada quase como um local de passagem.

Silva e Dantas (2016, apud SILVA *et al*, 2016) analisam a situação do semi-árido nordestino e identificam um movimento de fluxo reverso nas últimas décadas, o que também explica o crescimento da população urbana no Estado do Ceará. Ainda que haja certa estabilização demográfica em Fortaleza, os municípios da franja metropolitana acusam aumento populacional. São investimentos realizados nesta região metropolitana, com desenvolvimento de políticas de moradia e aumento de empregos industriais.

Também a trajetória da violência acompanha o desenvolvimento, ocorrendo este deslocamento das ocorrências de crimes patrimoniais mas também de ameaça contra a vida na medida deste desenvolvimento. É evidente a observação deste fenômeno nos estudos sobre a violência, onde grandes centros urbanos têm estabilizados ou até reduzidos os números da violência e as cidades pequenas, que recebem os ares prósperos do desenvolvimento econômico e de vagas de emprego e renda e que também têm incorporado índices preocupantes de assaltos, roubos e homicídios. Assim, a falta de segurança, até então fenômeno de grandes centros, se acusa nas cidades do interior, já identificada pelos dados do Mapa da Violência 2008, em que esta “mancha de crimes” para lugares em que a segurança é prioritária e onde são tomadas medidas para sua redução, se alastra e se verifica no interior:

O ‘Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008’, produzido pela Rede Informação Tecnológica Latino-americana (Ritla), Instituto Sangari e os ministérios da Justiça e da Saúde, mostrou que o número de homicídios no país a partir de 2003 caiu 8,5% de 2003 para 2006. Mesmo assim, foram 46.660 homicídios em 2006, o que corresponde a uma taxa duas vezes superior ao padrão mundial. Entre a população jovem de 15 a 24 anos, a queda foi de 13%. O coordenador do estudo, Julio Jacobo Waisensfisz, acredita que o resultado tenha sido reflexo da campanha do desarmamento e da regulamentação de uso, compra e porte de armas.

Outro ponto revelado pelo estudo foi o deslocamento da violência das grandes capitais e metrópoles para cidades menores, nas regiões de fronteira e no interior, que chegam a ultrapassar 100 homicídios por 100 mil habitantes. Em geral, as taxas são alarmantes em locais que não contam com a presença do Estado. São áreas de desmatamento ou dominadas pelo contrabando de armas e tráfico de drogas. ‘Nessas áreas há ausência total do poder público e impera a lei do mais forte’, afirmou Waisensfisz na época da divulgação do estudo. (NIELSEN, 2009, *APUD* IPEA, 2009, p.1).

Analisando os processos territoriais, autores como Silva e Bezerra (2016, apud SILVA *et al*, 2016) apontam atrasos na estruturação e planejamento das cidades do Nordeste, por meio da dificuldade de implantação de planos diretores, em que deveriam se desenvolver políticas para a melhoria da estrutura do poder público e da qualidade de vida nos municípios. Até 2013, poucos municípios nordestinos adotaram este tipo de instrumento, previsto oficialmente desde 2001, com a criação do Estatuto das Cidades.

Horizonte apresenta seu primeiro plano diretor em 2000, já prevendo sua consolidação como polo industrial, integrado às suas condições naturais e sociais; tornar-se centro de comércio de bens e serviços adequado à demanda local e circunvizinha; e proporcionar melhor qualidade de vida aos seus habitantes, como linhas estratégicas estabelecidas pela lei nº 308, de 21 de dezembro de 2000⁵. Seus índices de desenvolvimento humano municipal, PIB e Receita total arrecadada indicam este processo planejado⁶.

O Planejamento Plurianual – PPA 2014-2017 de Horizonte também demonstra um diagnóstico propositivo com ações avançadas nas áreas de descentralização, cooperação, participação, cidadania e intersetorialidade, além da preocupação com programas de combate à pobreza. Ao mesmo tempo, ante o processo acelerado de desenvolvimento, o PPA problematiza a demanda social crescente por moradia, educação, saúde, segurança, esporte e lazer como desafios à época. O desemprego, o baixo desempenho tecnológico, a violência e a criminalidade já são apontados como fatores restritivos ao desenvolvimento municipal, estando a identidade local e o sentimento de pertença identificados como baixos, este aspecto avaliado como preocupante já na reflexão do grupo em sala de aula.

No debate, os grupos de trabalho recolocaram este diagnóstico e introduziram diversos novos elementos ao entendimento da gestão e atuação da Guarda Municipal na cidade, elencando-se abaixo os aspectos que ajudam no debate sobre segurança pública e acerca do papel dos agentes municipais, temas trabalhados em sala:

- A educação identifica a existência de pequenos conflitos que têm sido trabalhados a partir da inserção da metodologia de mediação de conflitos nas escolas, por intermédio de um professor responsável, que faz uma atividade

5 <http://horizonte.ce.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Lei-308-2000-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-Urbano-PDDU.pdf> Acesso em 15/05/2018.

6 Conforme dados do sitio eletrônico da cidade, o IDH de Horizonte em 2010 é de 0,658; o IDHM, de 54,94; e sua Receita total quintuplica, de 2005 até 2015. Disponível em <https://horizonte.ce.gov.br/horizonte-em-dados/> Acesso em 15/05/ 2018.

preventiva e trabalha as questões que se expressam, desenvolvendo e adotando a mediação como estratégia e cultura de relacionamento entre e com os alunos.

- O grupo de professores/as identifica alterações significativas no ambiente escolar a partir da nova abordagem, com a pauta da retratação/restauração, da negociação de regras e aumento da consciência/responsabilidade na comunidade escolar, em comum acordo com os agentes já conhecedores dos locais.

- A atividade da Guarda Municipal ainda se encontra muito associada com a ação da polícia tradicional, quando os agentes somente chegam mediante chamado frente a conflitos já instalados e são recebidos desta forma com maior desconfiança ou mesmo com medo, acalmando os ânimos naquele momento mas também aguçando o conflito (o guarda municipal que prende, a necessidade de chamar a polícia, etc.).

- Entendem que nas escolas em que os agentes conseguem estar na entrada, na saída da escola e nos intervalos, sua presença se torna preventiva, mais amigável, e fornece maior segurança para a atuação dos professores no dia a dia. Estabelecem, com efeito, relação com a comunidade escolar e conseguem inibir conflitos latentes e estabelecer maior parceria no trabalho, compreendendo a realidade local e incidindo melhor sobre ela.

- Apontam a relação direta de oferta de serviços relacionados com a melhoria da infraestrutura urbana e das políticas sociais oferecidas e uma melhor relação com a comunidade e entre os jovens, desde a saúde e a assistência, no entanto, mais diretamente com a oferta de atividades de esporte, lazer e cultura, preventivas, que melhoram significativamente a possibilidade de trabalho da escola e de satisfação entre os alunos e que atualmente são poucas.

- Identificam áreas em que os conflitos já estão instalados, relacionados com tráfico, disputa de território e homicídios que já ocorreram – três escolas citadas, onde a necessidade da segurança se amplia, devendo envolver a polícia civil e a militar, atingindo outros patamares de necessidade de intervenção e inteligência da segurança pública.

O grupo aproveitou a troca entre educação e segurança municipal para estreitar os laços já existentes, esclarecendo reciprocamente os papéis e as responsabilidades de cada setor. A educação aprofundou as noções de mediação de conflitos, por meio de casos analisados, compartilhando a abordagem preventiva e restaurativa e sensibilizando os agentes para o entendimento da função da prevenção de conflitos com uma presença mais efetiva dos agentes. Já a Guarda Municipal abordou seu recente estatuto e atualizou as direções e professores quanto à realidade de sua atuação.

Gestão de conflitos, dados, conceitos em elaboração e pacificação em Horizonte

O segundo dia teve continuidade com a retomada dos conceitos. Conflitos, gestão, pacificação. Debates e compreensão, escuta e troca foram os substantivos do trabalho. Sem consenso integral, os participantes estiveram focados em aprofundar sua compreensão, olhares diferentes se colocaram, passando pela segurança e pela educação. Importantes construções e desconstruções à luz da realidade, das vivências e dos dados apresentados.

Os conflitos de interesses são inerentes aos seres humanos, às comunidades e sociedades, estão presentes em âmbito nacional e internacional, e um grande desafio é a busca pela resolução destes (...) Os conflitos possuem aspectos positivos, como, por exemplo, a capacidade de reflexão sobre o assunto e a mudança de posicionamento. As controvérsias são importantes para que partes aprendam, escutem outros posicionamentos, ampliem seus conhecimentos e tenham a chance de expressar o próprio ponto de vista, mantendo-o ou modificando-o. Em contrapartida, existem aspectos negativos, como a desestruturação, o desalinhamento e a ruptura da estabilidade da relação afetada, bem como a utilização da força e da violência para a resolução da questão. (MACEDO; FABIANI; CAPANO, 2015, p.94).

Fez-se necessário, ainda que pontualmente no tempo disponível, estudar e compreender com a turma a natureza dos conflitos entre os seres humanos e na sociedade, sua evolução e estádios civilizatórios para o melhor encaminhamento dos estudos e formação em Horizonte/Ceará. Assim, afora compreender a natureza humana, sua conflitiva interna, conflitos interpessoais e de interesse, em um contexto capitalista e altamente competitivo, que rendeu debates importantes e delicados, polêmicos mas muito ricos, viu-se que alcançar a harmonia da convivência em sociedade, a cultura mediada pela paz e o objetivo mesmo de pacificação constituem premissas que constam na Constituição Federal, à luz dos direitos elencados na Carta Cidadã, marco da democracia em nosso País.

O direito à paz, reconhecido assim nos planos nacional e internacional, está previsto como direito coletivo nos principais diplomas legais, a começar pela própria Declaração das Nações Unidas e Declaração do Direito dos Povos à Paz, da Organização das Nações Unidas (ONU-1984), dos quais o Brasil é signatário. Este direito se relaciona com a solidariedade e em contexto de sociedades competitivas, meritocráticas e de disputas permanentes pelos interesses econômicos; é um caminho longo e desafiante a resolução pacífica dos conflitos.

O direito à justiça, que também faz parte dos direitos fundamentais emanados da Carta Magna, por sua vez, acaba sendo excessivamente buscado,

ainda que sem resultados a curto prazo e, a longo prazo, muitas vezes, ultrapassando a possibilidade do uso das medidas anteriores, de pacificação, e possíveis, extrajudiciais, no âmbito justamente das relações sociais e interpessoais, em que as pessoas precisam se reconhecer solidariamente e não como inimigos. A litigância decorrente de uma postura que se coloca socialmente como predominante, não facilita a superação das intolerâncias geradas nos relacionamentos e passamos ao “capítulo alta violência” nas formas de interação, que nos caracteriza como sociedade, ainda que disfarçados em cordialidade, fenômeno já analisado há muito tempo por importantes autores que discutem nossa sociabilidade violenta mas contraditoriamente cordial, só aparência.

Conforme Sergio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* (1936), a tal cordialidade encobre interesses privados, familiares, predominantes, como “capa de afabilidade”, já na época denotando uma cultura brasileira de des-caso com o público, com os outros, mas de cuidado excessivo com o seu, o familiar e o íntimo/privado. Analisando o contexto atual, a mesma equação pode ser utilizada, conforme análise jornalística sobre “Cordialidade Industrial” no Especial Intérpretes do Brasil⁷:

Em vez de o adversário político ser hostilizado, ele se torna objeto de ódio e rancor. A passionalidade chega ao ponto de as manifestações contra o governo eleito conterem manifestações em prol da volta da ditadura militar. Isso não significa que a cordialidade deixou de haver, senão, e apenas, que a definição dos interesses privados deixou de derivar de raízes familiares. Ponhamos aspas na nova ‘cordialidade’. (ZH, 2017, s/p).

Assim, não reconhecemos as diferenças, supondo igualdade, mas as diferenças são marcadas, como na falta de igualdade etnorracial, e o recorte da violência está delineado neste campo, em uma sociedade que mata e prende negros, jovens e moradores das periferias, de forma altamente diferenciada, criminalizando prioritariamente estes grupos.

Esta discussão polêmica apareceu no grupo, com direito a manifestações político-partidárias a favor de projetos de nação que preveem o retorno a regimes ditatoriais. Com a clareza de que não era este o foco, de escolhas privadas, ao mesmo tempo foi possível conduzir o debate para tornar esclarecidos alguns temas, como as diversas formas de alcançar a superação de

7 Especial Intérpretes do Brasil, A Cordialidade Industrial, disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/09/as-mentes-que-pensaram-o-pais-4841180.html>. Acesso em 21/05/2018.

conflitos e mesmo a pacificação, dentro de nossa jovem democracia; além de serem apresentados os dados concretos sobre a violência no País, obtidos nos estudos sobre a criminalização da juventude e da pobreza. A informação é sempre o começo de um bom debate.

Segundo o *Atlas da Violência 2017*, publicado pelo Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as mortes violentas no País subiram 10,2% em uma década, de 2005 a 2015. Entre pessoas de 15 a 29 anos, no entanto, a alta foi de 17,2%. Desde 1980, os mortos são jovens cada vez mais jovens. E negros. O pico da idade média das vítimas diminuiu, desde então, de 25 anos para 21 anos, observando-se o recorte racial:

Na clivagem por cor da pele, salta aos olhos o fato de que negros e pardos (53,6% da população) correspondam a três de cada quatro pessoas assassinadas em 2016. Os que se declaram brancos (45,5% dos brasileiros) foram vítimas em 25% dos casos (...) Mais pobre e menos escolarizada, essa fatia dos brasileiros ainda vive, em grande parte, marginalizada, com poucas oportunidades de ascensão social e exposta ao cotidiano de violência das periferias.⁸

A naturalização da violência, de resolução violenta de conflitos, aparece vigorosamente na cultura brasileira. A resolução das disputas por meio de crimes de mando e da violência doméstica é motivo de debate nas políticas públicas de segurança, ocorrendo altos índices de crimes de vizinhança ou crimes de proximidade, como a literatura nos apresenta. O estudo *As Motivações nos Casos de Letalidade Violenta da Região Metropolitana do Rio de Janeiro* (DIRK; MOURA, 2014), da Corregedoria da Polícia Civil fluminense, aponta que mais de um quinto (23%) das mortes estão associadas a conflitos interpessoais, como são as brigas de bar ou de trânsito, disputas entre vizinhos e crimes passionais:

Chamam atenção os casos motivados por futilidades, tais como brigas de trânsito, de vizinhos, entre parentes, dívidas e vinganças pessoais, que terminam em homicídio, revelando assim a inabilidade desses indivíduos em resolver seus conflitos de maneira satisfatória, ou mesmo, revelando que a violência seria um meio ‘aplicável’ e ‘válido’ para a resolução de conflitos. (P.71).

Assim, o debate se estende às modalidades da gestão de conflitos e à capacidade para este posicionamento no Município. Não é tema fácil, mas a pre-

8 Dados da violência, disponíveis em <https://temas.folha.uol.com.br/e-agora-brasil-seguranca-publica/criminalidade/homens-negros-e-jovens-sao-os-que-mais-morrem-e-os-que-mais-matam.shtml>. Acesso em 18/05/2018.

sença de representantes da Educação em sala de aula, os exemplos das possibilidades de antever-se o conflito levado às últimas consequências, quando seria o caso do uso da força, ensejam o debate qualificado sobre o que se espera deste grupamento e dos rumos da segurança municipal.

Experimentando o título de colaboradores da pacificação, guardiães da cidadania, discutem-se em sala de aula, com os agentes municipais, mais uma vez, as políticas públicas e as possibilidades de redução de violência, mediante uma concepção alcançada pela Organização Mundial da Saúde - OMS, que considera o fenômeno da violência um problema de saúde pública, com implicações a curto e longo prazos para o desenvolvimento psicológico e social de pessoas, famílias e comunidades.

A convivência com padrões violentos reproduz a violência e perpetua o modo de relação estabelecido em uma sociedade. O Primeiro Relatório Mundial de Violência e Saúde, editado pela OPAS/OMS no começo da primeira década do novo século, chama a atenção para o fato de que nenhum território está imune à violência, mas que existem sim formas de superação e não é possível acomodar-se.

No preâmbulo do Relatório (KRUG, 2002), Nelson Mandela afirma:

Muitos dos que convivem com a violência dia após dia assumem que ela é parte intrínseca da condição humana, mas isto não é verdade. A violência pode ser evitada. As culturas violentas podem ser modificadas. Em meu próprio país e em todo o mundo, temos exemplos notáveis de como a violência tem sido combatida. (P.1).

Com Durkheim (1977 apud MACENA, 2017), compreendemos que os hábitos ensinados naturalizam a coação e fazem com que os padrões sejam aprendidos e tornados comportamentos e modos de agir: “Por isso a educação ‘cria’ um novo homem e o insere em uma sociedade, levando-o a compartilhar, com outros, certa escala de valores, comportamentos e sentimentos específicos à vivência de seu meio social”. (P.72).

Complementa esta tentativa de compreender a violência em nossa sociedade, no debate fortemente travado no grupo em formação, a análise da jornalista Annie Nielsen (IPEA, 2009), considerando publicação de Ferreira e Araújo (2006) que aponta fatores relacionados e que predisporiam à violência, que podem ser pensados como estruturais e contextuais, destacando-se quatro blocos significativos: (1) de fatores estruturais, não determinantes, mas dão sustentação para que haja o comportamento violento. Neste bloco, citam a desigualdade urbana, a dificuldade de jovens com curso médio se

empregarem e a frustração ante a incapacidade de adquirir bens de consumo desejados; também a reduzida influência da religião e do controle familiar sobre os filhos, que seriam fatores atenuantes, mas pouco existindo, tomam esta dimensão. Depois viriam (2) fatores culturais e circunstâncias desfavoráveis, como a densidade populacional em áreas mais pobres, assim como a convivência em espaços limitados de privacidade, podendo este desconforto facilmente gerar conflitos entre familiares e vizinhos, assim como a segregação urbana, que gera territórios mais vulneráveis ao controle do crime. E a cultura que traz a imposição de comportamentos “tipicamente masculinos” aos homens, que os expõe mais ao perigo, quando ele precisa se mostrar corajoso, arriscando-se. Neste bloco da cultura, também se insere o tráfico de drogas, para o qual são aliciados jovens que terminam por adquirir poder e arriscar-se na vida criminosa, onde recebem *status* e poder, diferente do lugar de pobre e sem valor social hoje determinante. O terceiro bloco de (3) fatores associados à predisposição de crimes com violência, em que estão o fácil acesso a armas de fogo pela população e o alto consumo de álcool. E o quarto (4) conforma a ausência do Estado da periferia e a impunidade relacionada, ausentando-se o Estado de direito, quando o apoio a grupos de extermínio e a própria truculência da polícia em um ambiente hostil acabam predominando.

A matéria ainda destaca a inabilidade pessoal das pessoas comunicarem o que pensam, particularmente em situações de raiva, o que torna mais fácil o uso da violência física, que acaba sendo também uma comunicação, mas violenta, passando ao ato o que não pode ser dito, em uma complexidade que a própria Psicanálise, na revisão do laço social, tenta dar conta.

Diagnóstico desenvolvido em 2006 e 2007, este conjunto de elementos que explicam a complexidade da violência ainda se encontra atual, tendo sido criada na época a política de segurança com cidadania, por meio do Programa com o mesmo nome – PRONASCI, que buscou responder à complexidade analisada, a partir de 2008, articulando políticas de segurança com ações sociais, atuando na prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência. Depois da primeira conferência nacional de segurança pública, ocorrida em 2009, nenhuma outra política foi desenhada com tamanha participação e envolvimento da comunidade, trabalhadores da segurança e gestores públicos, tendo sido desta época as primeiras formulações sobre a revisão do papel e das funções das guardas municipais, hoje consolidadas em

um Estatuto Geral das Guardas Municipais, por intermédio da Lei 13.022⁹, publicada em agosto de 2014.

A Guarda Municipal e seu lugar na segurança pública

A mudança que traz o Estatuto das Guardas Civis Municipais previu complementar e regulamentar a previsão constitucional, a saber, o capítulo III do Título V da Carta Magna, artigo 144, tendo como previsão a inclusão da Guarda Municipal como ente partícipe da segurança pública, estabelecendo *status* correlato, apesar de não o afirmar explicitamente. Destacam-se de suas previsões, com dois anos de prazo para adequação àquelas já existentes, de acordo com os comentários de Júlio Cezar Costa, professor universitário e coronel da reserva da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo¹⁰:

1 - A Guarda Civil não tem natureza militar; é uniformizada e não fardada, sendo vedado o uso de postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações militares; e tem previsão de ser uma força armada, mediante o cumprimento dos requisitos da lei, a começar pela definição do gestor municipal, a quem se dá autonomia para esta decisão, em caso de municípios acima de 500 mil habitantes. O *status* a que se refere acima aparece na definição de conceder-se o privilégio de permanecer isolado dos demais presos, em cela seletiva, em caso de prisão provisória.

2 – Incumbe à Guarda Civil a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Em nível primário, a intervenção social precoce; e, secundário, o patrulhamento dos logradouros públicos.

3 – Os princípios mínimos de atuação das guardas municipais falam por si, destacando-se os aspectos da cidadania e respeito aos direitos humanos:

De proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; de preservação da vida, redução do sofrimento (de pessoas e animais quando vitimadas) e diminuição das perdas, notadamente de aspecto patrimonial; de patrulhamento preventivo, ampliando sua atuação às vias públicas; de compromisso com a evolução social da comunidade, inserindo-se aqui um modelo interativo e comunitário de forma inédita, prevendo-se o protagonismo das guardas municipais através de participação compromissada – insere-se claramente a função de mediadores aos

9 Conforme disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em 24/05/2018.

10 Conforme disponível em <http://www.elimarcortes.com.br/2015/02/especialista-analisa-nova-lei-das.html>. Acesso em 03/06/2018.

agentes em tela; e a previsão do uso progressivo da força, de acordo com padrões internacionais do Código de Conduta dos Encarregados de Aplicação da Lei (Res 34/169 – ONU – 17/12/1979)¹¹.

O uso progressivo da força subentende uma gradação entre os mais diversos mecanismos de força legal autorizada pela Lei. No intervalo do uso de algemas, inclusive regulado por meio da Súmula Vinculante nº 11, do STF, e da arma de fogo, ganham espaço as chamadas tecnologias não letais, a exemplo das pistolas elétricas e dos agentes químicos, os quais necessitam de continuado treinamento, visando a impedir excessos ou uso inadequado (COSTA, 2015, s/p).

O tema do uso progressivo da força foi desenvolvido em sala de aula com trabalho detalhado, ressaltando-se as orientações do reconhecido Instituto Sou da Paz a respeito do papel do uso da força na atividade de segurança e suas recomendações, com ênfase na gradação sugerida, na necessidade de investir-se na habilidade para lidar com conflitos por meio da verbalização/comunicação e técnicas de negociação, na importância do monitoramento e avaliação deste processo, na adoção permanente do uso dos Equipamentos de Proteção Individual e de Programas de Acompanhamento Psicológico para a assistência dos profissionais¹².

O quadro 3, a seguir, exprime esta necessária gradação, mediante a qual se reduz efetivamente o uso da força e de equipamentos letais, adotados somente como medidas extremas. Deste modo, prevenir-se-á que, no cumprimento da lei, o agente de segurança venha a cometer, incentivar ou tolerar qualquer ato de tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumana ou degradante, conforme prevê a convenção do mesmo nome da qual o Brasil é signatário.

Quadro 3 – Níveis progressivos de Uso da Força

Níveis de força	1. Presença uniformizada	2. Comunicação	3. Táticas defensivas armadas	4. Uso de armas menos letais	5. Uso de força letal
-----------------	--------------------------	----------------	-------------------------------	------------------------------	-----------------------

Fonte: Instituto Sou da Paz

Nesse contexto, as discussões do grupo seguiram a defesa incondicional da categoria, que se organiza, e da perspectiva de sua atuação na qualidade

11 Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/931761.pdf>. Acesso em 18/05/2018.

12 Conforme documento do Instituto – *Posicionamento sobre o uso da força pelas polícias*, 2014

de órgão auxiliar das forças de segurança, com debates repercutidos socialmente, movimento nacional e local, em diversos municípios de atuação de guardas civis metropolitanas, com a clareza de que se trata de um processo de conquista do alargamento conceitual de segurança, tendo em vista um direito social e constitucional, em consolidação, inclusive com questionamento de constitucionalidade já na publicação da lei.

ENCAMINHAMENTOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As turmas de formação com quem estivemos em debate e convivência por algumas horas neste curso demonstram afinidade no que almejam e perseverança com vistas à efetivação de uma contratação em curso, para os novatos, e de apoio aos veteranos que observam o gradual aumento da demanda por segurança e apoio junto aos serviços municipais no Município de Horizonte.

Tendo realizado tantos debates, produções e reflexões coletivas, à guisa de conclusão, desenvolveram colóquio final que elencou recomendações à gestão, um exercício para a própria organização, compatível com o momento atual de sistematização do próprio trabalho e organização para o atingimento de seus pleitos na qualidade de categoria. O quadro produzido aponta carências importantes, com referência tanto a aspectos de base, como infraestrutura, carreira, remuneração, quanto com aspectos mais especializados, com a formação permanente e a integração com os setores atendidos e população, conforme ocorreu neste processo inicial junto à educação.

O encerramento desta etapa permite concluir com os estudantes da segurança municipal que o conhecimento adquirido é fundamental, já que traz referência e sistematiza o que já se sabe. De semelhante jeito, porém, exprime-se que foi desde uma prática relatada que melhor puderam reconhecer as principais crises e elencar as soluções a serem estabelecidas, determinando diretrizes e metas. Saem, certamente, com a clareza de que é preciso desenvolver ações permanentes de prevenção e usar de sensibilidade e criatividade para alcançar a superação dos problemas mapeados, de maneira a conquistar novos horizontes, aliás, um novo Horizonte de Paz, com superação da violência e respeito à dignidade e aos direitos da população.

O protagonismo passível de se alcançar com o trabalho das guardas municipais é compatível com o lugar das cidades nas mudanças paradigmáticas da gestão pública. Este segmento alcançará, certamente, mudanças institucionais importantes, desde que sejam respaldadas na participação dos mais

variados grupos sociais que se farão representar na medida do crédito à instituição que se questiona, se afirma e se renova.

Fugindo da fácil aproximação ao trabalho policial, as guardas municipais podem se tornar instituições preventivas, alçando voos de superação da violência e garantindo transformação na nossa já conhecida rotina, de disputa de territórios e de exclusão em grande escala do que é diferente na sociedade, por temor, estigmatização e preconceito.

Lanço ao final o que pareceu fluir facilmente, versos em cordel em grupos de trabalho, construídos conjuntamente pelos guardas e mediadores de conflito da Educação. Revelam construção ou desconstrução?

Poema

Na mediação de conflitos a complexidade sempre existe
Os dois lados estão certos e o errado não existe
O diálogo é fundamental para o esclarecimento do problema
Criando e difundindo meios para a extinção do dilema
Dilema criado ou dilema existente
Os métodos de mediação já estão ditados pelo nosso subconsciente
Mas não basta ter bom senso ou simplesmente boa intenção
As diretrizes já existem no nosso código de civilização
Ditado da melhor forma, com um conjunto de artigos expostos
Para diminuir ou cessar os conflitos que estão na mesa dispostos
(Produzido em conjunto pelos alunos em sala de aula)

Grupo Cordel

A nossa equipe é formada com segurança e educação
Nome, nome e nome, que é de outra corporação
Nome, nome e nome, que fazem parte da formação
Vai ser a maior alegria trabalhar em parceria junto à mediação
Entre todos os conflitos sempre tem alguma solução
Sendo que a ideia central é sentar e tomar uma posição
Não para achar um culpado, nem tampouco ser julgado sem tomar uma decisão
O modelo reabilitador não é meramente só condição
É ter certeza do que faz com clareza e correção
Mesmo quando causa insegurança não podemos perder a esperança de usar a compreensão
Gerar um espaço de conversa onde um e outro possam ser escutados
Com auxílio de um mediador para a situação contornar
Não que a justiça fique de lado nem tampouco penalizado
Para as coisas se mediar
A justiça restaurativa compreende um movimento de renovação
Promovendo uma cultura de paz com ênfase na dedicação
Com conhecimento inovador e ajuda de um condutor tá feita a Mediação.
(Produzido em conjunto pelos alunos em sala de aula)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, Julio Cesar. **A nova lei das guardas municipais e seus impactos na segurança pública brasileira**. Entrevista. Entrevistador Elimar Cortês em 18/02/2015. Disponível em <http://www.elimarcortes.com.br/2015/02/especialista-analisa-nova-lei-das.html>. Acesso em 03/06/2018.

DIRK, Renato; MOURA, Lilian. As motivações nos casos de letalidade violenta da região metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, n. 8, Ano 9, 2017, p. 64-74. Disponível em http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev201708_completa.pdf. Acesso em 15/05/2018.

DOMINGOS, Rafael Faria. Estatuto Geral das Guardas Municipais: análise dos dispositivos da Lei nº 13.022/2014. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4066, 2014, p.. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/31004>>. Acesso em: 22/05/2018.

DUTKA, Joel. **Democracia: uma análise da produção acadêmica contemporânea no Brasil (Dissertação)**. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016.

FONSECA, Francisca Nágila Rodrigues; COSTA, Luciana Benevides. Mediação no âmbito escolar. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 83, dez 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8656>. Acesso em 28/05/2018.

GERALDI, João Wanderley. **A aula como acontecimento**. Florianópolis: Editora Pedro João, 2015.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Posicionamento sobre o uso da força policial**. São Paulo: ISP, 2014.

MACEDO, Maria Fernanda Soares; FABIANI, Fernando; CAPANO, Evandro Fabiani. Acesso à justiça, mediação comunitária e o princípio da solidariedade: busca pela diminuição da violência como medida de exercício à cidadania e à dignidade humana. **Revista Jurídica do CESUCA**, Cachoeirinha - RS, v. 3 n. 6, p. 91-108, 2015.

MACENA, Rachel Carmoniz. O DNA de uma Sociedade Violenta: reflexos dos conflitos domésticos no desenvolvimento da criança e do adolescente. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, n. 9, Ano 9, 2017, p. 69-82. Disponível em <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev201708completa.pdf>. Acesso em 15/05/2018.

NIELSEN, Anie. Criminalidade avança pelo interior. **IPEA**, 2009. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=124:criminalidade-avanca-pelo-interior&catid=10:disoc&directory=1. Acesso em 24/05/2018.

KRUG, Etienne G. et al. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.

RAMOS, Katury Rayane Rodrigues; ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; PAIVA, Irene Alves. Mediação de conflitos na escola. **O Público e o Privado**. N° 29, jan/jun, 2017. (p.131-154).

SALES, Lilia Maia de Moraes; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Mediação e conciliação judicial – a importância da capacitação e de seus desafios. **Seqüência** (Florianópolis), n. 69, p. 255-280, dez. 2014.

SILVA, José Borzacchiello; SILVA, Cícero Nilton Moreira; DANTAS, Eustogio Wanderley Correia (orgs.). **Território: modo de pensar e usar**. Fortaleza: Edições UFC, 2016.

VYGOTSKY, Lev Semynovich. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

WATSON, Carolyn Boyes; PRANIS, Kay. **Guia de práticas circulares - no coração da esperança**. São Paulo: Tdh Brasil, 2014.

9

Elementos Essenciais à Tomada de Decisão na Gestão da Segurança Pública

Weibson Braga Junior¹

Neuma Cipriano Braga²

INTRODUÇÃO

Ao tratar de temáticas relacionadas à contribuição da atividade de inteligência e contrainteligência, da aplicação da análise criminal e do uso de tecnologias da informação e comunicação junto às práticas de segurança pública, é comum apresentar tais áreas do conhecimento de modo isolado. Se por um lado o exame mais estrito permite um conhecimento mais aprofundado, por outro proporciona uma baixa percepção acerca da potencial integração de tais áreas do conhecimento para inovações cada vez mais necessárias na área da segurança do cidadão.

Assim sendo, será expressa uma compreensão ampliada acerca da cadeia de valor junto às Políticas Públicas de Segurança Pública, ou seja, dos macroprocessos capazes de gerar valor ao cidadão e à sociedade.

Ao abordar na perspectiva do valor gerado ao cidadão, a formulação e implementação da Política Pública traz contornos orientados pela eficiência, ou seja, no uso dos recursos necessários e suficientes para cada demanda identificada, com foco na eficácia, traduzida pelos resultados a serem alcançados, e pela busca da efetividade, compreendendo esta pela sustentabilidade de resultados desejados e alcançados.

A aplicação sistêmica dos elementos apontados aqui objetiva subsidiar a tomada de decisão (estratégica, tática e operacional) por parte do gestor de segurança pública, bem como proporcionar ao agente da “ponta-de-lança”, aquele mais próximo do cidadão, uma compreensão da importância do procedimento de coleta de dados, seja no contato mais imediato com o cidadão, seja no atendimento a determinada ocorrência, para produção e retroalimentação do conhecimento da área circunscricional em que atua e de seu contributo na redução dos índices de violência e criminalidade.

Concomitantemente, permite maior transparência dos indicadores de segurança pública, proporcionando a ampliação de instâncias de governan-

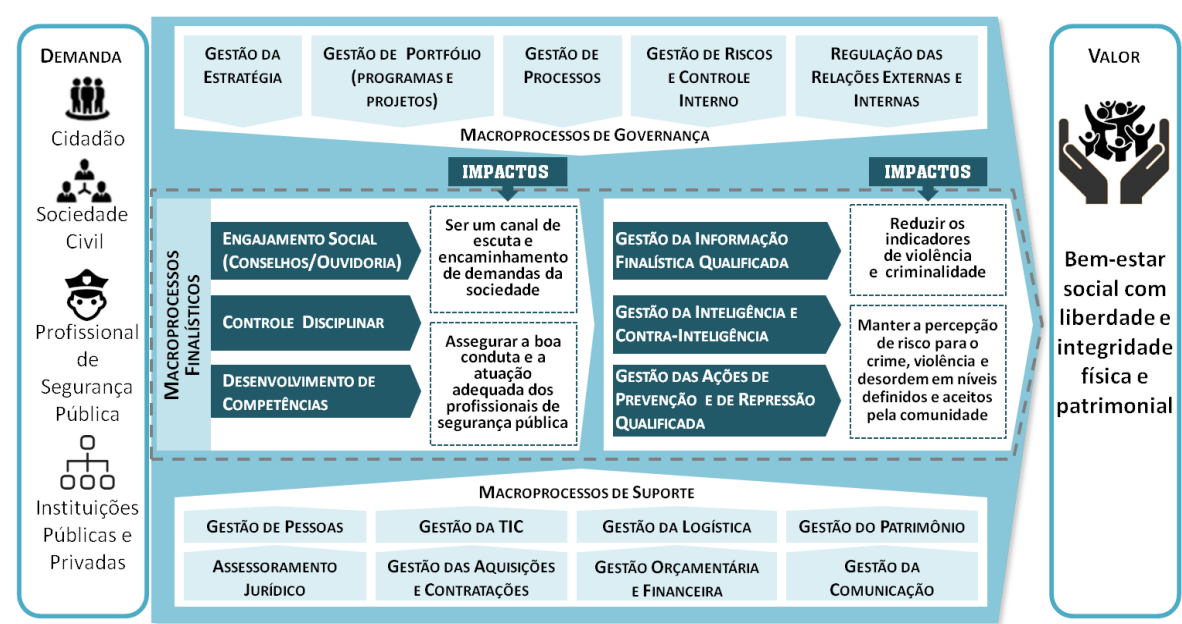
1 Mestre em Planejamento e em Políticas Públicas (UECE) | Especialista em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania (UFC) | MBA em Gerenciamento de Projetos (UNIFOR)

2 Mestre em Planejamento e em Políticas Públicas (UECE) | Psicologia (UNIFOR)

ça, de controle e de fomento ao engajamento social, de modo a tornar real a máxima constitucional que preconiza o “direito e responsabilidade de todos” junto à política pública de segurança pública.

Valor agregado junto às Políticas Públicas de Segurança Pública

FIGURA 1 - Cadeia de Valor com Macroprocessos de Segurança Pública



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Porter (1992).

A figura acima traz a representação gráfica de uma cadeia de valor relacionada à razão de existir das instituições de segurança pública. Não há referência direta a determinado órgão, mas traz, ainda que de modo genérico, alguns dos principais macroprocessos com potencial para gerar o valor de “bem-estar social com liberdade e integridade física e patrimonial”, por meio das ações de prevenção e de repressão qualificada da violência e da criminalidade, orientadas pelo respeito e promoção dos direitos humanos, privilegiando a participação e o engajamento social.

Segundo Porter (1992, p. 31),

A cadeia de valores desagrega uma empresa nas suas atividades de relevância estratégica para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação. Uma empresa ganha vantagem competitiva, executando estas atividades estrategicamente importantes de uma forma mais barata ou melhor do que a concorrência.

Trazendo para o âmbito da Administração Pública, trata-se do conjunto de atividades da instituição conectadas diretamente com a estratégia, de modo a conseguir eficiência organizacional na aplicação dos recursos e um desempenho direcionado ao atendimento à demanda pública.

Ainda segundo Porter (1992), uma organização é uma Cadeia de Valor, representada por uma série de processos inter-relacionados. Desse modo, para se compreender a organização, é necessário um efetivo entendimento das relações entre os processos que a compõem e, além disso, reconhecer também que ela deve ser vista no contexto de uma cadeia global de atividades, pelas quais é gerado o valor.

Na figura 1, os macroprocessos que compõem a cadeia de valor foram agrupados em três categorias, a saber: Macroprocessos de Governança; Macroprocessos de Suporte e Macroprocessos Finalísticos.

Para entendimento da interligação e retroalimentação entre os três grupos de macroprocessos para a geração de valor ao cidadão, serão descritos os Macroprocessos de Governança e os Macroprocessos de Suporte, para, em momento seguinte, serem descritos os Macroprocessos Finalísticos vinculados ao atendimento direto à sociedade.

Será mostrado o modo como a atividade de análise criminal com o uso da tecnologia da informação e comunicação e a atividade de inteligência e contra-inteligência subsidiam a tomada de decisão do gestor de segurança pública na aplicação eficiente os recursos para geração de valor ao cidadão.

Os Macroprocessos de Governança

Ao pesquisar a literatura em torno da Governança, verificou-se que a palavra é utilizada por distintos agentes (públicos e privados) em diversos contextos (nacionais, transnacionais) para comunicar variadas intenções.

Agências multilaterais (Banco Mundial, FMI) utilizam o conceito de boa governança, com ênfase na legitimidade e no consenso político para o desenvolvimento sustentável, definindo-a como “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. (WORLD BANK, 1992, *apud* BORGES, 2003, p. 126).

As organizações privadas promovem o conceito de governança corporativa, tendo como linhas mestras: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa³.

Por sua vez, a Organização das Nações Unidas tem discutido sobre seu papel na Governança Global, ao considerar a necessidade de reformas que incluam agentes não-governamentais, sociedade civil e setor privado, prin-

3 Informação obtida no site do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). <http://www.ibgc.org.br/>, com acesso em 20 de março de 2014.

principalmente para dar conta de problemas relacionados à segurança alimentar e energética, alterações climáticas, migração e cooperação fiscal, dentre outros⁴.

Constatando que a literatura nacional e internacional incorporava significados diversos, constituídos em diversas narrativas, Raquel e Bellen (2012) realizaram um estudo pendido para a conceituação da Governança Pública e acrescentaram que

A análise dos atributos identificados possibilitou considerar a capacidade da governança pública para dirimir os problemas ocasionados pelos modelos burocráticos e da nova administração pública e também, de forma complementar, enfatizar as vantagens desses modelos de gestão. Isso porque, os resultados do trabalho culminaram no entendimento de que a governança pública não se trata de uma ruptura com os modelos burocráticos e da nova administração pública. (P.14).

Desse modo, há tantos conceitos de governança quanto as aplicações que se remetem à prática dos respectivos conceitos, seja em âmbito público ou privado. Assere-se que os diversos conceitos de governança se subordinam ou se harmonizam ao ambiente organizacional e/ou político e ao conjunto de objetivos, interações e interesses envolvidos.

Nessa mesma perspectiva, Muniz *et al* (2009, p. 18) exprimem que,

Considerando a variedade e amplitude do conceito, conforme seja o foco de análise, permite-se seu uso para lidar com as dinâmicas de comando, direção, coordenação, priorização, tomadas de decisão, prestação de contas e transparência, junto às partes interessadas, sejam estas internas ou externas à organização.

Em sinergia, O Tribunal de Contas da União (TCU), em publicação intitulada *Referencial Básico de Governança Pública*⁵, define Governança no Setor Público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR e MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (BRASIL, 2014)

Nesse sentido, governança se relaciona com processos de comunicação e engajamento; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

Tem como finalidade maior efetividade (produzir os resultados pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível do uso dos

4 Site das Nações Unidas no Brasil. <http://www.onu.org.br/onu-debate-seu-papel-na-governanca-global/>, com acesso em 20 de março de 2014.

5 Disponível em: www.tcu.gov.br/governanca.

recursos disponíveis) das atividades, projetos e programas (WORLD BANK, 2013).

Em complemento, gestão se refere ao cotidiano de organizações, programas, no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que sejam estabelecidos pela própria instituição (WORLD BANK, 2013); dedica-se à eficácia (dar conta das ações priorizadas) e à eficiência das ações (realizar as atividades da melhor maneira possível, considerando a relação de custo-benefício).

Para compreender essa relação entre governança e gestão, destaca-se o fato de que a gestão lida **com** e se integra **ao** cotidiano dos processos organizacionais, responsabilizando-se pelo planejamento, execução, controle, ação corretiva, ou seja, pela aplicação dos recursos disponíveis nos órgãos e entidades para o alcance de seus objetivos. A governança, por sua vez, se dedica ao direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da atuação e desempenho da gestão, com foco no atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

FIGURA 2 – Relação entre governança e gestão



Fonte: Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014, p. 32).

Para que Governança na Segurança Pública?

A recompensa pelo alcance da meta deve refletir o benefício marginal social de redução da criminalidade, de forma que a função objetivo dos agentes (policiais) reproduza a função objetivo do principal (sociedade). Em síntese, a melhoria da governança corporativa das agências de combate ao crime é o elemento mais importante em uma agenda de segurança pública. (FERREIRA, 2011. p. 288).

No Brasil, graças aos avanços tecnológicos, os órgãos públicos das unidades federativas, dos três poderes, estão promovendo a disponibilização de suas

receitas e despesas em obediência à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), estendendo seu alcance para as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratada gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

O que se intenta destacar, entretanto, aqui não é somente a transparência como mecanismo de controle social. Utilizada para tal propósito, limitaria a atuação da sociedade como mera espectadora das ações do Estado (União, Estado e Município).

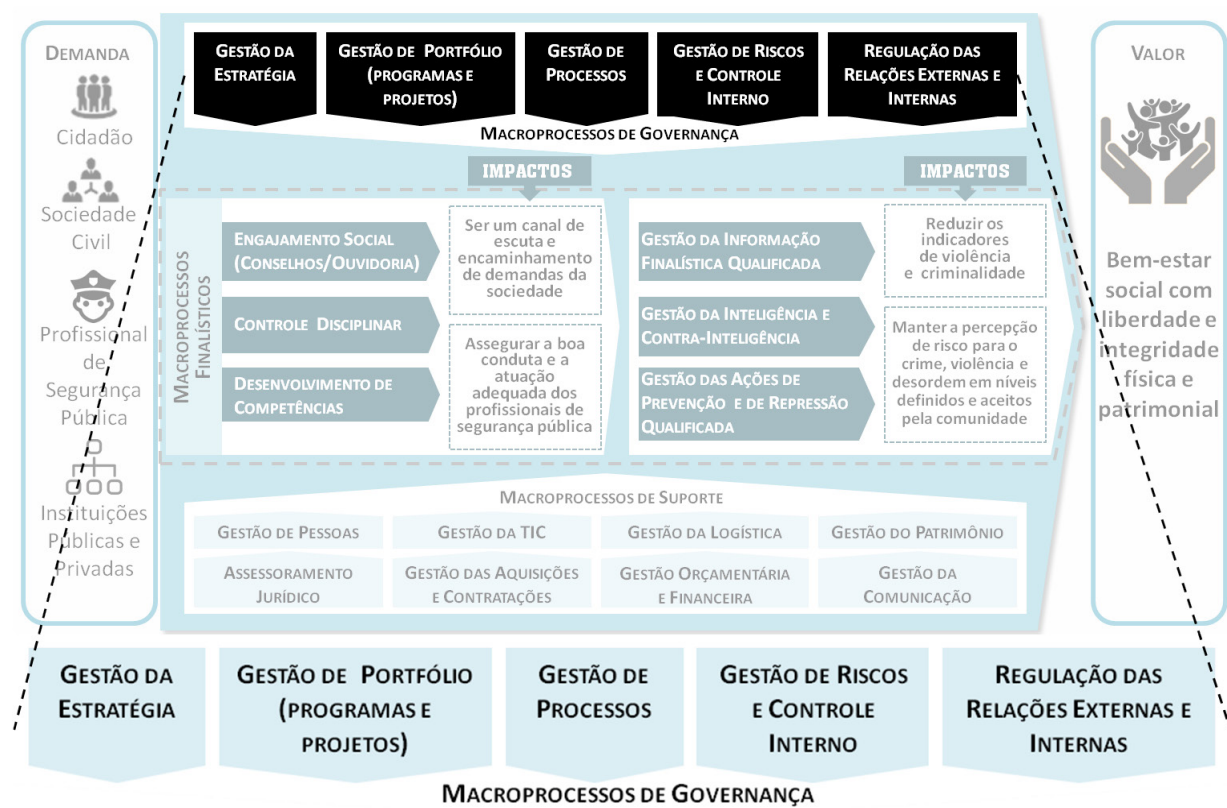
A Governança Pública pressupõe participação e engajamento dos mais diversos agentes no ciclo de vida das políticas públicas e seria minimalista conceber participação sem responsabilização.

A esse mesmo respeito Muniz *et al.* (2009, p. 18) entendem que

O exame da literatura revela, primeiramente, que o termo governança é usado em diferentes campos: econômico, político, cultural, isto é, onde quer que se reconheçam esferas de tomadas de decisão e articulação de interesses.

É justamente nesse ponto que a prática da Governança Pública complementa e transcende a da gestão por resultados, pois, ao tempo em que esta concebe a orientação a resultados esperados pelas intervenções de cada setorial em sua atuação isolada (com algumas exceções), aquela objetiva a geração de valor à sociedade, obtida pela satisfação às necessidades específicas (acordadas em termos de escopo, prazo, custos, riscos e qualidade), por meio da atuação transectorial dos agentes públicos e privados que estão em cada território.

FIGURA 3 - Macroprocessos de Governança



Fonte: Elaboração própria.

Assim sendo, os Macroprocessos de Governança trazem os processos da Gestão da Estratégia, Gestão do Portfólio de Programas e Projetos e Gestão de Processos, de modo a desdobrar a estratégia organizacional (Plano Estratégico/Plano Plurianual). Apresentam-se, ainda, a Gestão de Riscos e o Controle Interno como processos de antecipação a situações capazes de fragilizar o desempenho da estratégia por meio do controle interno preventivo e do planejamento e gestão de ações de contenção e de contingência. Promovem-se, também, as normas e instâncias de relacionamento com o público interno e externo para prestação de contas e transparência na gestão, elementos essenciais para a boa governança.

Macroprocessos de Suporte

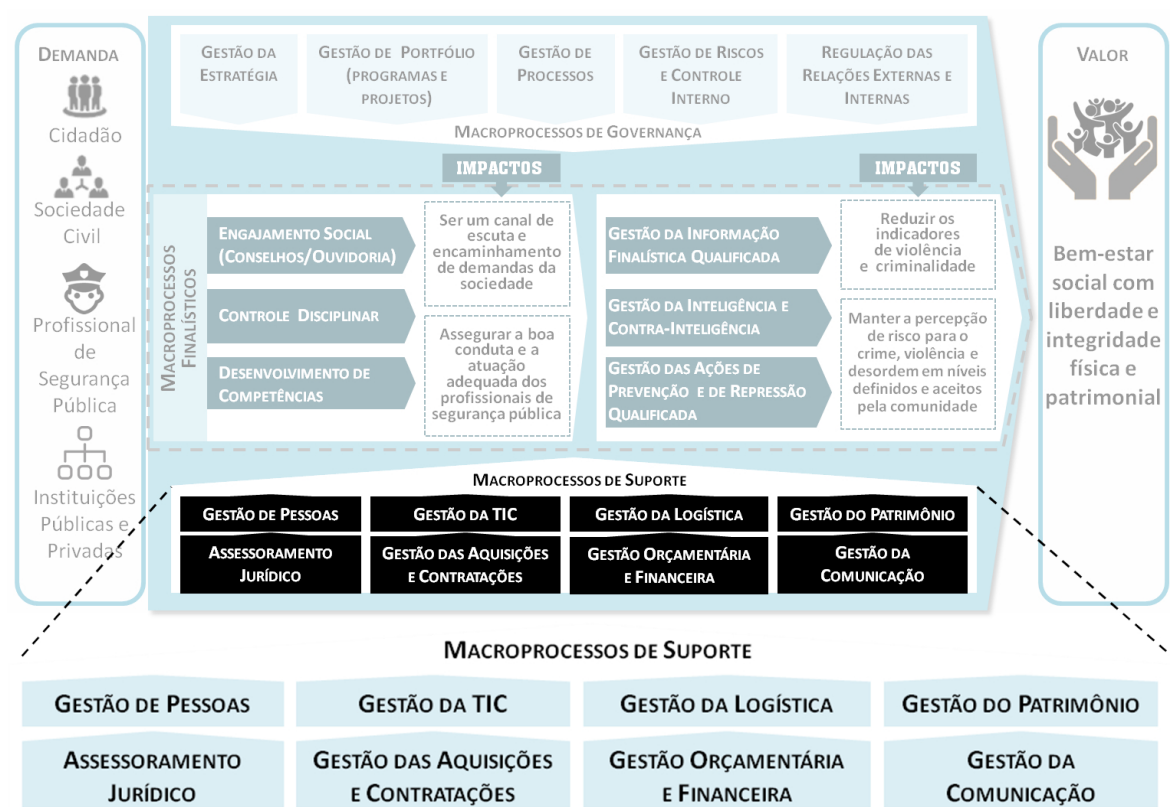
Os Macroprocessos de Suporte existem para, como a própria nomenclatura remete, prover suporte aos processos finalísticos (ou primários), bem como, em alguns casos, suporte a processos de gerenciamento (Macroprocessos de Governança).

Segundo preconizado no *Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – ABPMP BPM CBOK, v 3.0*, (CBOK, 2013)

A diferença principal entre os processos primários e os de suporte é que os processos de suporte entregam valor para outros processos e não diretamente para os clientes. Apesar de estarem ligados a áreas funcionais, frequentemente são interfuncionais.

Importante é destacar o fato de que os processos de suporte não são menos importantes do que os de ordem finalística ou primária, pois são os processos de suporte que ampliam a capacidade de efetivamente realizar os processos finalísticos. Assim, são essenciais para o alcance da estratégia da organização.

FIGURA 4 - Macroprocessos de Suporte



Fonte: Elaboração própria.

A figura 4 traz os macroprocessos de suporte aqui destacados. Convém lembrar que esses processos suportam tanto os processos finalísticos quanto os processos de governança. As ações, iniciativas, projetos e operações se tornam realidade por meio de uma eficiente Gestão de Pessoas. O Assessoramento Jurídico é essencial para lidar com a legitimidade e conformidade legal em todos os processos da organização. A Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) promove inovação e uso de tecnologias orientadas a tornar as atividades mais ágeis e aumentar a produtividade. A Gestão da Comunicação permite o apoio ao engajamento social, transparência e compartilhamento interno de informações e resultados alcançados e a alcançar. Em apoio direto à provisão dos recursos materiais necessários ao cotidiano e aos novos projetos da organização estão as Gestões Orçamentária e Financeira, das Aquisições e Contratações, do Patrimônio e a Gestão da Logística.

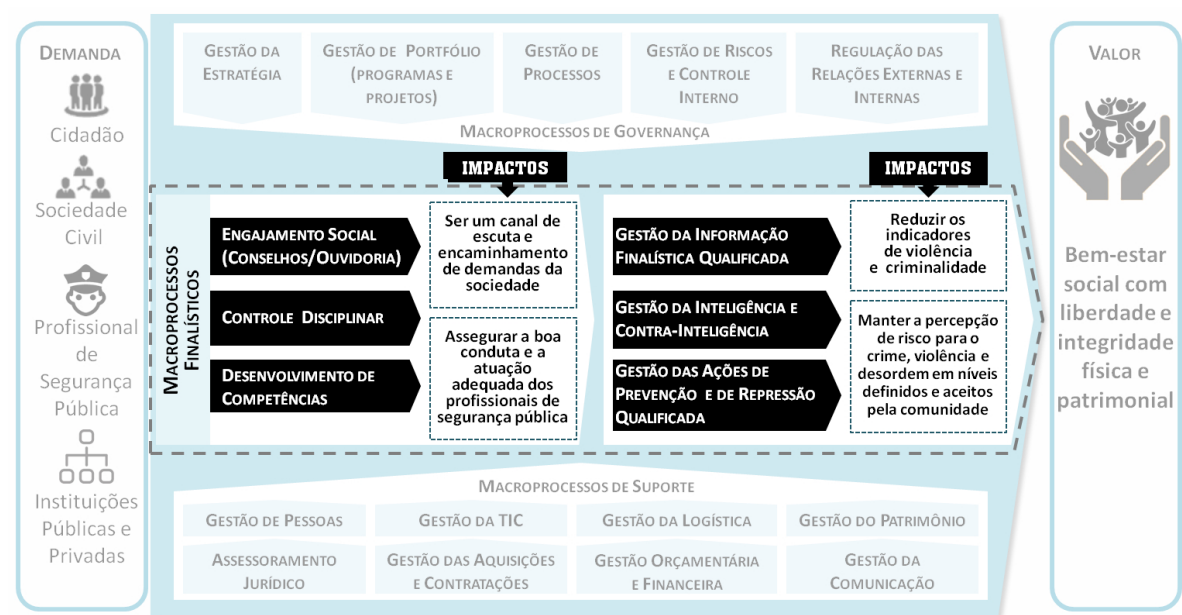
Antes de adentrar especificamente o âmbito dos macroprocessos finalísticos, é importante destacar a ideia de que não se deve pensar em cada grupo

de processos como sendo uma unidade funcional. Embora seja possível fazer tal identificação com setores no organograma de sua organização, os macroprocessos devem ser necessariamente inter-relacionados, pois um eventual gargalo surgido em algum dos grupos terá repercussão nos outros macroprocessos, principalmente junto aos macroprocessos finalísticos, comprometendo, assim, os resultados da organização como um todo.

Macroprocessos Finalísticos

Nesta seção, alarga-se o debate junto aos macroprocessos finalísticos, que, diretamente, produzem influência e valor ao público beneficiado, conforme recorte especificado na sequência.

FIGURA 5 - Macroprocessos Finalísticos



Fonte: Elaboração própria.

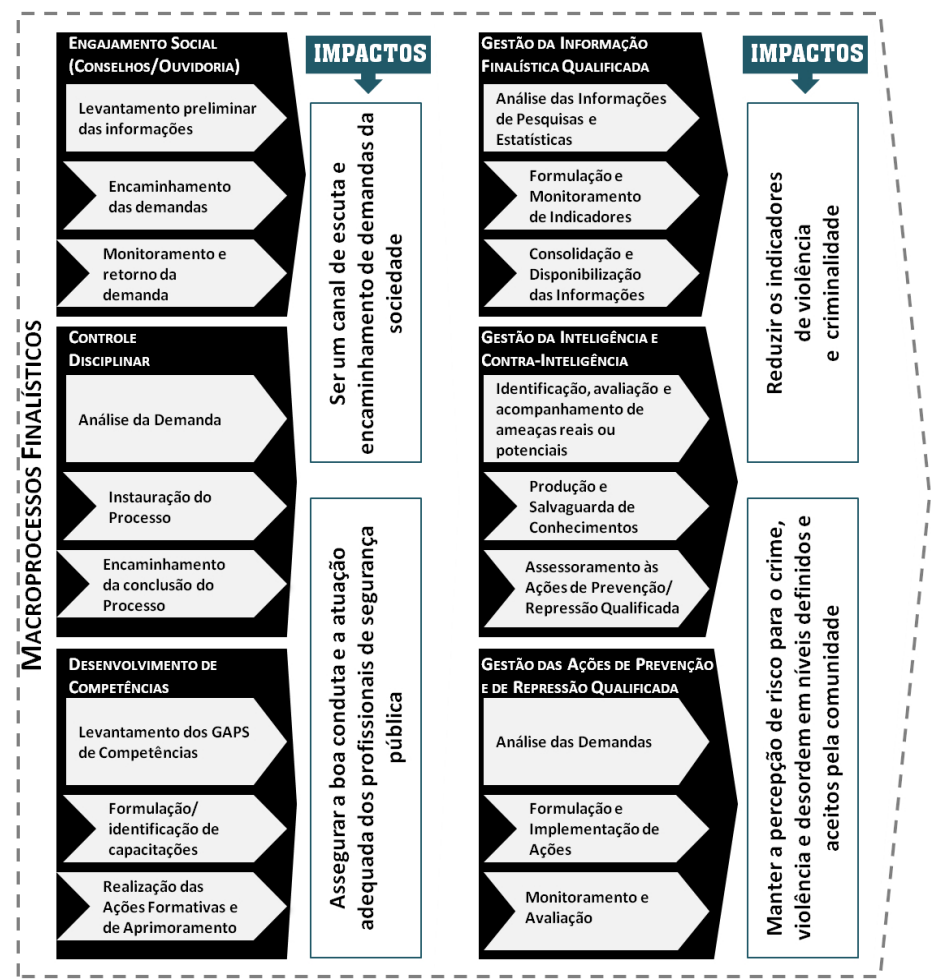
Note-se que os três processos do lado esquerdo da figura (Fig. 5) são orientados tanto ao público externo quanto interno que, de maneira inter-relacionada, pelo engajamento social, por meio da escuta ao cidadão (ouvidoria, conselhos comunitários de defesa social, teledenúncia, 190 etc), e por via de controle disciplinar, com a apuração de eventuais queixas referentes à atuação dos agentes de segurança pública, visam proporcionar o influxo de *Ser um canal de escuta e encaminhamento de demandas da sociedade*.

Não obstante, tais processos geram insumos para identificação de *gaps* de competências junto aos profissionais de segurança pública, com base nos quais deverão ser identificadas capacitações ou promover a concepção de ações formativas e de aprimoramento das competências para o alcance do

impacto: *Assegurar a boa conduta e a atuação adequada dos profissionais de segurança pública.*

Para fins didáticos, os macroprocessos finalísticos foram desdobrados em subprocessos na figura a seguir.

FIGURA 6 - Macroprocessos finalísticos e seus subprocessos



Fonte: Elaboração própria.

Os processos do lado direito da figura (Fig. 6), que também recebem insumos dos processos à esquerda e são inter-relacionados, se orientam para o alcance dos seguintes impactos: *Reduzir os indicadores de violência e criminalidade e Manter a percepção de risco para o crime, violência e desordem em níveis definidos e aceitos pela comunidade.*

Para compreender o compromisso e os limites da atuação das organizações de segurança pública, faz-se importante se debruçar na análise textual desses impactos. Ao buscar a redução dos indicadores de violência e criminalidade, é necessário definir que tipos de ocorrências afligem a comunidade em seu respectivo território. Aplicando o Princípio de Pareto⁶ no âmbito da segurança pública, cerca de 20% dos tipos de ocorrências são responsáveis

6 O princípio de Pareto (também conhecido como regra do 80/20, lei dos poucos vitais ou princípio de escassez do fator) afirma que, para muitos eventos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Princ%C3%ADpio_de_Pareto>. Acesso em 10 mai. 2018.

por 80% do volume total de ocorrências em determinada área, ou seja, ao tempo em que é prudente se estabelecer indicadores padronizados em níveis nacionais, estaduais e municipais, a exemplo do CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais) e CVP (Crimes Violentos contra o Patrimônio), deve-se também definir quais indicadores locais, no plano de território, são necessários à redução das ocorrências que mais afetam a qualidade de vida de cada comunidade.

Do mesmo modo, e na perspectiva de subsídio à concepção de ações preventivas, devem ser definidos instrumentais de mensuração e selecionados indicadores para levantamento da percepção de risco, do medo do crime e da sensação de insegurança. A análise textual do impacto *Manter a percepção de risco para o crime, violência e desordem em níveis definidos e aceitos pela comunidade* reconhece que o fenômeno da violência e criminalidade é multifatorial e que os órgãos de segurança pública não são somente eles os garantes do provimento da sensação de segurança ao cidadão, mas que se posiciona como canal legítimo da articulação tendida ao enfrentamento dos problemas que eclodem na percepção de risco não só para as ocorrências tipificadas como crime, como também junto àquelas que afetam a convivência das pessoas e a qualidade de vida comunitária, tais como: desordens em geral, ocorrências de trânsito, contravenções etc.

Nessa perspectiva, a Polícia Militar de Santa Catarina (MARCINEIRO et al, 2015, p. 185) apresentou em seu Plano de Comando esse compromisso em garantir que

[...] o risco real e a percepção de risco para crime, violência e desordem sejam aqueles socialmente desejados e aceitos. Nesse contexto, a dimensão criminal sobressai como uma das principais preocupações do trabalho policial, todavia, outros tipos de violência, que não tipificados como crime ou contravenção, relacionados ao trânsito, à convivência das pessoas em comunidade e à qualidade de vida, por seu impacto na ordem pública, devem ser contemplados na atuação policial. Além disso, a desordem, como um dos fatores geradores de oportunidade para o crime, e responsável, em grande medida, pelo medo do crime, deve ser enfrentada com o mesmo vigor.

Ao assumir tal compromisso, os órgãos de segurança pública trazem para si a legitimidade na articulação intersetorial, pela abertura e estímulo a uma cultura de participação e engajamento cidadão, com a compreensão contextualizada de direitos e deveres, proporcionando condições favoráveis à criação de empreendimentos sociais, concebidos e geridos pela própria comunidade e/ou em parceria com outros agentes sociais e institucionais.

Tal paradigma de atuação incide positivamente no enfrentamento à violência e à criminalidade, pois insere o cidadão diretamente nos trabalhos de prevenção, bem como de conscientização das comunidades afetadas com o problema, sugerindo, em ultrapasse ao estabelecimento de indicadores genéricos, a criação de instrumentais capazes de captar, no plano local, os valores e percepções de cada comunidade.

A seção a seguir propõe uma análise sob a perspectiva do profissional de segurança pública e o processo de tomada de decisão orientado para o alcance dos impactos supramencionados.

Subsídio à tomada de decisão

On an important decision one rarely has 100% of the information needed for a good decision no matter how much one spends or how long one waits. And, if one waits too long, he has a different problem and has to start all over. This is the terrible dilemma of the hesitant decision maker. [ROBERT K. GREENLEAF, *Servant As Leader*].

A tomada de decisão deve ser considerada desde a identificação da demanda à avaliação da estratégia escolhida após a implementação da ação. No âmbito das políticas públicas, se, de um lado, as instituições não competem entre si, de outra parte, seus serviços são orientados ao atendimento das demandas do cidadão e, assim sendo, suas decisões refletem na vida da pessoa e da coletividade.

O texto agora sob relato não objetiva se aprofundar na descrição de um arcabouço teórico referente à temática de tomada de decisão, de modo que, para fins didáticos acerca da compreensão da importância do inter-relacionamento dos macroprocessos finalísticos mostrados, vale citar um modelo típico, oferecido por Mintzberg (1976 *apud* MEIRA, 2014, p. 13), contendo as seguintes etapas: identificação do problema, procura de informações e soluções possíveis, avaliação de alternativas, seleção e implementação da decisão.

Nesse sentido, convém citar que fatores como a intuição, a percepção e racionalidade são susceptíveis de influenciar uma decisão. Sobre isso Chiavenato (2003, p. 348) evidencia que

A organização é um sistema de decisões em que cada pessoa participa consciente e racionalmente, escolhendo e decidindo entre alternativas mais ou menos racionais que são apresentadas de acordo com sua personalidade, motivações e atitudes. Os processos de percepção das situações e o raciocínio são básicos para a explicação do comportamento humano nas organizações: o que uma pessoa aprecia e deseja influencia o que se vê e interpreta, assim como o que vê e interpreta influencia o que

aprecia e deseja. Em outros termos, a pessoa decide em função de sua percepção das situações. Em resumo, as pessoas são processadores de informação, criadoras de opinião e tomadoras de decisão.

Ainda nesse contexto, Maximiano (2009, p. 71) destaca a complementaridade e a não concorrência entre racionalidade e intuição, pois os dois configuram atributos humanos, citando que suas diferenças descansam

[...] na proporção de informação, de um lado, e opinião e sentimentos, de outro. Quanto maior a base de informação, mais racional é o processo. Quanto maior a proporção de opiniões e sentimentos, mais intuitivo se torna.

Os macroprocessos finalísticos aqui abordados objetivam prover, ao profissional de segurança pública, maior racionalidade junto à tomada de decisão, na medida em que inter-relaciona o uso de informações qualificadas (geradas pela aplicação de métodos e de tecnologias nos processos de análise criminal) e os conhecimentos produzidos e salvaguardados pelos processos de inteligência e contrainteligência, para o assessoramento à concepção, implementação, monitoramento e avaliação das ações de prevenção e de repressão qualificada.

A figura a seguir denota os macroprocessos supracitados, seus subprocessos e os influxos almejados.

FIGURA 7 - Macroprocessos finalísticos (subprocessos e impactos)



Fonte: Elaboração própria.

Gestão da Informação Finalística Qualificada

O processo tem por insumos as informações de bases de dados do próprio órgão de segurança pública (nacional, estadual, municipal) ou mesmo junto a outros órgãos de pesquisa. De qualquer modo, um sistema integrado de informações é fundamental para o planejamento de políticas públicas com vistas a controlar e reduzir a criminalidade. Para tanto, organizações de segurança pública de todo o Mundo têm utilizado a análise criminal ou de ocorrências para subsidiar tal processo.

A análise criminal ou de ocorrências caracteriza-se pela coleta de dados e análise da informação inerente ao fenômeno da violência e da criminalidade. É pelo uso das tecnologias atuais (mineração de dados, *Business Intelligence*, *Big Data* etc.) que ocorre o tratamento de grandes quantidades de dados de ocorrências registradas e/ou atendidas pelos órgãos de segurança pública, a fim de serem analisadas para detecção de padrões; estabelecimento de correlações entre delitos e autores; determinação de perfis das vítimas e, até mesmo, fazer previsões sobre os fenômenos. Tais informações devem ser utilizadas para a eficiente alocação de recursos, tanto para a realização de ações de prevenção (programas e projetos de requalificação do ambiente comunitário; de prevenção junto ao público vulnerável; de patrulhamento ostensivo preventivo, dentre outras) e de repressão qualificada (inteligência, investigação e identificação de agentes delituosos), como para o suporte às decisões operacionais, táticas e estratégicas.

Outro conceito de Análise Criminal cita que

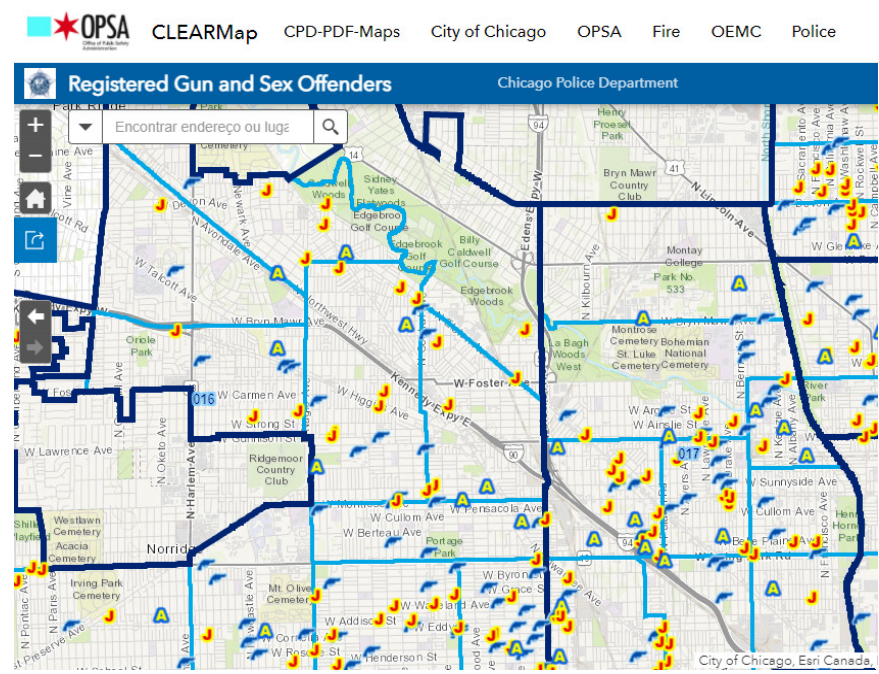
A Análise Criminal é um conjunto de processos sistemáticos direcionados para o provimento de informação oportuna e pertinente sobre os padrões de crime e suas correlações de tendências de modo a apoiar as áreas operacional e administrativa no planejamento e distribuição de recursos para a prevenção e repressão de atividades criminais, auxiliando o processo investigativo e aumentando o número de prisões e esclarecimento de casos”. (GOTTLIEB, 1998, traduzido e adaptado por DANTAS e SOUZA, 2004).

O avanço da tecnologia nos últimos anos, em especial as tecnologias de georreferenciamento e geoprocessamento, tais como o GPS (Global Positioning System), o sensoriamento remoto, o SIG (Sistemas de Informação Geográfica), dentre outras que realizam o tratamento de dados espaciais e outras informações, auxiliam a consolidação das informações para aplicação eficiente dos profissionais e da logística necessária a atender às demandas junto à população.

Conta-se, ainda, com o aprimoramento de tecnologias disponibilizadas gratuitamente ao público para apoiar a gestão da segurança pública no plano local, principalmente em pequenos municípios ou em áreas específicas, tais como: Google My Maps (para geração de mapas personalizados a partir da importação de planilhas eletrônicas); Evernote (para cadastro e compartilhamento de informações); Whatsapp (comunicação); Zello (comunicação em grupo aos moldes de radiocomunicação), dentre outras aplicações. Evidente que deve ser privilegiado o desenvolvimento de sistemas de missão crítica profissionais com camadas de segurança, pois lidam com informações que devem, por sua origem, ser salvaguardadas.

Para aumento da compreensão em torno das aplicações do processo de análise, destaca-se aqui o exemplo do Departamento de Polícia de Chicago, que atualmente disponibiliza na internet o portal *CLEARMAP* (Citizen Law Enforcement Analysis and Reporting)⁷ no qual é livremente acessível a informação georreferenciada no formato de um mapa dos delitos ocorridos em determinado território, conforme parâmetros de consulta realizada pelos cidadãos, bastando informar o endereço, o raio de abrangência da consulta e o período requerido.

FIGURA 8 - Tela do portal CLEARMAP



Fonte: Chicago Police Department⁸

Dessa maneira, é dada a oportunidade de poder popular onde os cidadãos observam quais crimes estão sendo cometidos, onde e quando, não ape-

7 CLEARMAP (Citizen Law Enforcement Analysis and Reporting). Disponível em: <<http://gis.chicagopolice.org/>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

8 Chicago Police Department (<http://gis.chicagopolice.org/>)

nas para cobrar os resultados às autoridades de segurança, mas também para adotar atitudes proativas em locais de maior incidência da violência e criminalidade, além de possibilitar um diagnóstico para formulação de projetos comunitários para lidar com o problema.

Gestão da Inteligência e Contraineligência

Percebe-se que há estreita relação entre a atuação eficiente e legal da atividade de Inteligência de Segurança Pública, com observância ao texto constitucional e, igualmente, aos direitos humanos, reforçando que, com investimentos nos setores de inteligência policial em todo o país poderemos multiplicar os sucessos dessas ações, assegurando os direitos de todos/as indistintamente, com o propósito de praticar a justiça com promoção de uma cultura de paz. (MELO, 2013 *apud* CRUZ, 2013, p. 60)

O Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, fixou a Política Nacional de Inteligência, destacando o respeito à Constituição Federal e aos princípios e valores do Estado Democrático de Direito. Em seus pressupostos, descritos no supracitado decreto,

A Inteligência desenvolve suas atividades em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos Princípios, Direitos e Garantias Fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem-comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, no desenvolvimento do estudo intitulado *A atividade de Inteligência de Segurança Pública para o fortalecimento da cidadania*, Cruz (2013, p. 55) evidencia que,

Em todo campo de atuação da atividade de inteligência de segurança pública, o Direito Constitucional é o principal balizador visando assegurar sua legitimidade. A base de atuação da atividade de inteligência é pautada em princípios que encontram assento no Direito Constitucional, com destaque para os que dizem respeito à dignidade da pessoa humana, à igualdade e à sua liberdade. A legalidade é um dos princípios básicos da atividade de inteligência, a qual significa que todas as ações de produção de conhecimento e informação devem estar pautadas no irrestrito cumprimento da lei e a todo ordenamento jurídico pátrio.

Como há a possibilidade de haver certos equívocos provocados pelo senso comum, faz-se importante esclarecer alguns conceitos, destacando aqui a diferença entre a atividade de espionagem, investigação e a atividade de inteligência e contraineligência.

- Espionagem é a prática de se obter segredos dos rivais ou inimigos para se alcançar certa vantagem militar, política ou econômica. (Ilícita ou não).
- Investigação é o levantamento de indícios e provas que levem ao esclarecimento de um fato delituoso. Tem a sua atuação restrita a um único evento criminal (ou a mais de um evento se houver crimes relacionados).
- Inteligência é a atividade que busca legalmente obter informações por meio de técnicas e procedimentos especializados, não tendo por objetivo a produção de provas, mas sim, conhecimento para subsidiar a tomada de decisão.
- Contrainteligência é a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado⁹.

Assim exposto, a atividade de inteligência se caracteriza pelo exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários com vistas a subsidiar ações preventivas e/ou de repressão qualificada junto a ameaças e incidência delituosa de qualquer natureza, assim como a outros temas de interesse da segurança pública. Visa assessorar os tomadores de decisão na atividade de segurança pública e na formulação das respectivas políticas públicas, dando maior efetividade às suas ações estratégicas, táticas, operacionais e de proteção ao conhecimento.

Gestão das Ações de Prevenção e de Repressão Qualificada

São as ações de prevenção concebidas em âmbito primário, oportunidade em que ocorre uma articulação intersetorial mais ampla entre o público e o privado, de modo a conceber e promover empreendimentos sociais junto à comunidade, desde ações de melhoria de infraestrutura e saneamento, às ações dirigidas à melhoria da realidade sociocultural e econômica e de melhoria na saúde e educação da coletividade; e também no âmbito da prevenção secundária pela atuação dos profissionais de segurança pública na antecipação da ocorrência de delitos.

No âmbito da repressão qualificada, a atuação das organizações e segurança pública pressupõe, além da simples reação ao fato delituoso ocorrido, a identificação e localização de agentes delituosos antes do cometimento do delito ou mesmo para evitar a reincidência de outros crimes, somente possível após um processo substanciado de análise de informações e produção

9 Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8793-29-junho-2016-783289-publicacaooriginal-150681-pe.html>. Acesso em: 17 mai. 2018.

de conhecimento pela inteligência, bem como pela atuação intersetorial dos órgãos que fazem o sistema de segurança pública e justiça criminal.

Em análise às seções anteriores, nota-se a convergência de propósito entre os macroprocessos finalísticos, a partir do momento em que as informações geradas pelo uso de métodos e tecnologias de análise e estatística criminal, em adição ao conhecimento produzido no âmbito da atividade de inteligência, subsidiam o processo decisório no que se refere à análise de cada demanda, a formulação e implementação de ações (preventivas e de repressão qualificada), bem assim o respectivo monitoramento e avaliação, com suporte nos indicadores previamente selecionados, gerando valor ao cidadão.

CONCLUSÃO

A inter-relação dos macroprocessos mostrados permite maior efetividade dos serviços de segurança pública e justiça criminal.

Além de agregar mais qualidade na prestação dos serviços públicos, as práticas de boa governança aqui expressas promovem uma gestão pública transparente e com *accountability* social.

Para o estudo ou mesmo desenho de práticas futuras, recomenda-se a adoção de um paradigma de governança na segurança pública que privilegie: i) *o engajamento das partes interessadas com responsividade*, em respeito aos padrões de interdependência dos diversos agentes envolvidos nas opções de solução/melhoria à demanda social; ii) a *responsabilização transetorial* de todos, sejam públicos ou privados; iii) a efetiva garantia de espaços de participação nos processos de *tomada de decisão*; e iv) a *geração de valor* ao cidadão, direcionada à melhoria da qualidade de vida comunitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David H; SKOLNICK Jerome. **Nova Polícia: Inovações da Polícia de Seis Cidades Norte-Americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. 257p. (Coleção Polícia e Sociedade, 2).

BORGES, A. Governança e Política educacional: A agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 125-217, 2003. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRAGA JUNIOR, Weibson. **As Ações Transetoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará: um estudo de caso**. Trabalho de conclusão da Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública. Universidade Federal do Ceará (UFC), 2008.

_____. **A Experiência de Implantação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará na perspectiva dos princípios de Governança Pública (2005 a 2010).** Dissertação de Mestrado. Fortaleza, Ceará. UECE. 2014.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, fixa a Política Nacional de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.793%2C%20DE%2029,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

_____, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública.** Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007.

CBOK. 2013. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio:** Corpo Comum de Conhecimento. Versão 3.0, 1ª. Ed. ABPMP. Brasil.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional:** a dinâmica do sucesso das organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. **Análise de Crime para Solucionadores de Problemas em 60 Pequenos Passos.** Disponível em: <<http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60steps-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CRUZ, Juliana C. da. **A Atividade de Inteligência de Segurança Pública para o Fortalecimento da Cidadania.** Monografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

DANTAS, G. F. de L.; SOUZA, N. G.. **As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial.** [S.l.]: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), 2004. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/>. Acesso em: 04 mai. 2018.

EGERT, Mickael. **A influência da cultura, gênero e da experiência decisória sobre a percepção do processo individual:** um estudo do segmento têxtil e de confecção. Curitiba,

2012. 174fl, Dissertação ao Mestrado de Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Segurança pública nas grandes cidades. In: BACHA, Edmar; SCHWARTZMAN, Simon (Orgs.). **Brasil: uma nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 287-318. Disponível em:<<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda12.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

FERRO JÚNIOR, C. M. **Inteligência organizacional, análise de vínculos e investigação criminal: um estudo de caso na polícia civil do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação. Universidade Católica de Brasília. 2008.

GOTTLIEB, S. **Crime Analysis**. California: Alpha Publishing, 1998.

GREENLEAF, Robert K. **The Servant as Leader**. Center for Servant Leadership. 2012.

HARRIES, Keith. **Mapeamento da Criminalidade: Princípios e Prática**. Tradução disponibilizada na Internet pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública-UFMG/2003.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre. Série Polícia e Sociedade; n° 9**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. CANALLE, Cecília. **Participação, controle e propostas para uma efetiva governança de polícia: um convite à leitura**. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 5. Ago/Set 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. Ed. Compacta. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCINEIRO, Nazareno; TASCA, Jorge E.; DA ROSA, Isaías O.; ENSSLIN, Leonardo; FORCELLINI, Fernando A. Plano de Comando da Polícia Militar de Santa Catarina: a construção de um modelo de gestão por meio da MCDA-C. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 9, n. 1, 184-210, Fev/Mar 2015. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/449/199>, Acesso em: 10 mai. 2018.

MARSHALL, C. **Medindo e gerenciando riscos operacionais**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília. Publix Editora, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo. Ed. Atlas, 2010.

MEIRA, Bianca L. C. de. **Eficácia da Tomada de Decisão na Polícia Militar do Paraná**. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management**, New York, Free Press, 1998.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÊT, A. The structure of “unstructured” decision processes. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca (NY), v. 21, n. 2, p. 246-274, 1976.

MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula; PROENÇA, Domício. **Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar**. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 5. Agosto/setembro 2009. p. 14-50. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/>>, com acesso em 05 de abril de 2014.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática. *In* **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. ILANUD. São Paulo-SP. 2002.

PORTER, Michael. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, 68, n. 3, May/June 1990.

RAQUEL, Izabel; BELLEN, Hans Michael van. **Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão de Especialistas**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ; 22 a 26 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2012/APB/Tema%2007/2012_APB1003.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2018.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development. Managing development: the governance dimension**, 1991. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2019.

INTRODUÇÃO

As instituições de segurança pública responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação da formação na área da segurança pública compartilham o momento de (re)pensar os investimentos e o desenvolvimento das ações formativas, fundamentais para a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública ante os desafios e demandas da sociedade.

Vive-se num contexto socioeconômico e político demarcado por crises institucionais e sociais nos seus variados âmbitos. Em decorrência disso, a responsabilização da ocorrência de inúmeros conflitos que se aglutinam é direcionada especialmente para os poderes públicos de um modo geral. O tema **criminalidade** torna-se recorrente nos assuntos cotidianos em virtude dos crescentes índices de violência na sociedade brasileira.

Nessa realidade de crises, busca-se a efetiva implementação de modalidades de administração pacífica de conflitos, em contraposição à tentativa - muitas vezes frustrada - de resolução do Estado, por meio de medidas repressivas e excludentes dos conflitos para conter a insegurança causada pela violência. Ações muitas vezes equivocadas estão exigindo mudanças nas prá-

¹ Doutora em Direito e Sociologia pela Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF). Fundadora do Observatório Mediação Brasil e Diretora executiva do Instituto Jusdialogus. Advogada. Administradora de empresas com habilitação em Administração Pública. Consultora de projetos. Gestora de conflitos (Mediadora e Conciliadora). Mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará (MAPPS/PPGS/UECE). Doutoranda em Direito pela Universitat Jaume I (Cátedra de Mediación Policial/UJI). Especialista em Mediação Policial (UMEPOL/Espanha). Possui formação em Mediação e Sistema de Justiça pela Columbia University - NY. Especialista em Educação a Distância (UAB/UECE). Instrutora do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na área de Mediação Judicial. Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA/UECE). Docente do Curso de Pós-Graduação em Mediação e Gestão de Conflitos da Escola de Direito da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Autora de capítulos de livros dentre os quais Mediação em perspectiva: orientações para mediadores comunitários e da Coletânea *Estudos sobre a efetivação do Direito na Atualidade* - a cidadania em debate: A mediação de conflitos (vol.04). Artigos publicados nas áreas de mediação, arbitragem, gestão empresarial, segurança pública e formação policial. Conferencista convidada no VIII th International Conference of the World Mediation Forum, Valencia, Spain, october/2012, e no 1º Congreso e Curso Internacional de Formación en Mediación Policial - Policia Nacional da Colombia, Bogotá D.C., Colombia, junio/2017. E-mail: anakarinepcm@gmail.com

ticas tradicionais puramente reativas dos profissionais de segurança pública no Brasil.

No Estado do Ceará, cumpre observar que grande parte dos conflitos do dia a dia não constitui fato típico criminal, como se verifica nos registros dos boletins de ocorrências das delegacias e nos registros dos atendimentos da Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS). São conflitos interpessoais e acabam generalizadamente como questão de polícia. As demandas policiais para a administração de conflitos sociais (ex. briga de família, perturbação do sossego alheio) chegam, em muitos locais, a índices superiores a 60%.

Em ditas circunstâncias, a emergência de novas possibilidades de compreensão e tratamento dos conflitos sociais, além do método penal, estabelece os alicerces para a constituição de um novo modelo de segurança pública, mais centrado na prevenção do que na repressão, portanto, na constituição de opções democráticas e dialógicas para a gestão dos conflitos e das violências nos espaços da cidade. Essa mudança de paradigma requer uma nova formação dos profissionais de segurança pública baseada na educação em direitos humanos e na prática de mecanismos adequados de solução de conflitos, como a mediação.

OS CONFLITOS

- Você se lembra de suas aulas de História na escola?

Guerras, revoluções, disputas pelo poder, territórios, direitos civis, ideias... Por causa dos conflitos, surgiram as nações, as religiões, o direito, a diplomacia. Isso revela que o conflito é inerente à história da humanidade e surge a cada vez que os interesses de uma pessoa, grupo, organização ou nação estão ameaçados.

Por tal pretexto, muitas pessoas tendem a considerar que, pelo fato de causar morte ou destruição, o conflito é sempre negativo. Por outro lado, outros acham que, em razão de promover mudanças significativas, o conflito é sempre algo positivo.

-E você? Qual é a sua opinião sobre o assunto?

Os conflitos e as relações sociais

Todos os organismos vivos buscam o que se denomina *homeostase dinâmica*²: uma tendência a manter seu estado e, simultaneamente, cumprir um

2 Homeostase (autorregulação) é a propriedade de um sistema aberto, ser vivo especialmente, de regular o seu ambiente interno para manter uma condição estável, mediante múltiplos mecanismos.

ciclo vital. Existe, portanto, um conflito inerente à vida, nos organismos, por meio do qual a evolução se processa. Falar de conflito é reportar-se a vida e relações humanas. Weber (2009) entende o conflito como inerente ao mundo social: perde o seu caráter “patológico” e transforma-se num conceito analítico aplicável a toda a sociedade e não concebe que algum dia possa vir a acabar.

Simmel entende o conflito como um novo prisma para a análise das relações sociais, considerando-o uma modalidade de interação e, por isso, de caráter sociologicamente positivo e ocorrente em qualquer realidade social. Em sua perspectiva, a vida em sociedade envolve, aprioristicamente, o conflito, uma vez que, “[...] ao viver em sociedade o conflito é inerente às múltiplas interações de uns-com-os-outros, contra-os-outros e pelos-outros”, que constituem esse viver (1983, p. 125). Define ainda conflito como uma *sociação*, visto que corresponde à interação de duas ou mais pessoas, destinada a resolver as causas da dissociação que as distanciam, em busca da reestruturação da unidade ameaçada pelos interesses contrapostos. Ou seja, o conflito corresponde à resolução da divergência, seja pela desistência ou pela aniquilação das partes, ocorrendo nas relações cotidianas, de modo a promover mudanças sociais, com a quebra da “harmonização exaustiva” da realidade pela contradição entre divergentes.

Nesse sentido, o conflito origina-se da contraposição de interesses, de animosidades recíprocas ou de outras causas dissociativas, que geram certa tensão entre as pessoas e as dispõem como antípodas no espaço social. Se suas causas afastam as partes – sentimentos de ódio, dor ou vingança, por exemplo – o conflito, em si, aproxima, pois traz algum tipo de interação das partes na busca da síntese dos interesses divergentes. Dessa maneira, com a disputa, finda-se a indisposição ou indiferença social e se administram os dualismos conflitantes.

Nesses termos, conflito e desacordo são partes integrantes das relações sociais e não necessariamente sinais de instabilidade e rompimento. Invariavelmente, o conflito traz mudanças, estimulando inovações. Coser (1970) aponta o conflito como um dos meios de manutenção da coesão do grupo no qual ele explode. As situações conflituosas demonstram, desse modo, um jeito de interação intensa, unindo os integrantes do grupo com maior frequência do que a ordem social normal, sem traços de conflitualidade.

tiplos ajustes de equilíbrio dinâmico controlados por mecanismos de regulação interrelacionados. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Homeostase>. Acesso em 08 jan. 2010.

É importante elucidar o fato de que o conflito, mesmo importante e salutar para a sociedade, tal não significa dizer, porém, que não é necessário tratá-lo. Quando o conflito ultrapassa os limites da sociabilidade, ou seja, assume atitude vingativa ou de prejuízo ao oponente, ou até mesmo de violência física, então se faz necessário pôr em prática mecanismos hábeis para tratá-lo. De modo exemplificativo, Morton Deutsch (2003, p. 29) oferece o seguinte raciocínio:

Algum, tempo atrás, no jardim da casa de um amigo, meu filho de cinco anos e seu colega disputavam a posse de uma mangueira. Um queria usá-la antes do outro para aguar as flores. Cada um tentava arrancá-la do outro para si e ambos estavam chorando. Os dois estavam muito frustrados e nem um nem outro era capaz de usar a mangueira para regar as flores como desejavam. Depois de chegarem a um impasse nesse cabo-de-guerra, eles começaram a socar e a xingar um ao outro. A evolução do conflito para a violência física provocou a intervenção de uma poderosa terceira parte (um adulto), que propôs um jogo para determinar quem iria usar a mangueira antes do outro. Os meninos, um tanto quanto assustados pela violência da disputa, ficaram aliviados em concordar com a sugestão. Eles rapidamente ficaram envolvidos em tentar achar um pequeno objeto que eu tinha escondido e obedientemente seguiram a regra de que o vencedor seria o primeiro a usar a mangueira por dois minutos. Logo eles se desinteressaram pela mangueira d'água e começaram a colher amoras silvestres, as quais atiravam provocativamente em um menino de dez anos de idade que respondia aos inúteis ataques com uma tolerância impressionante.

Será, entretanto, que um conflito sempre é algo positivo? Na verdade, o conflito não é, em si, algo positivo ou negativo, mas possui naturalmente um potencial de transformação e aprendizado. Tudo depende, no entanto, da maneira como é administrado. Em outras palavras, o conflito constitui um mecanismo de troca de opiniões e de aprendizado, mas, também, é conducente à violência.

A violência é uma das respostas perante o fracasso do diálogo ou a impossibilidade dos envolvidos de chegar a uma convivência pacífica (ELIAS, 1993). Em outras palavras, essa conforma uma das respostas possíveis perante uma situação de conflito.

Também é importante destacarmos o fato de que, apesar da grande frequência dos conflitos intersubjetivos nas relações cotidianas, apenas alguns são tipificados como crimes e considerados legítimos de serem contemplados juridicamente com esforços do Estado para sua resolução - o que não se traduz necessariamente no devido reconhecimento jurídico. Nesse sentido, a invisibilização dos conflitos interpessoais surgidos em contextos microsso-

ciais, tais como família, vizinhança e trabalho, é interpretável como um fator de adensamento das violências³ nesses ambientes.

Qual a relevância de estudar o tema “administração pacífica de conflitos” em um curso de formação na área de segurança pública? Para responder a essa pergunta, é importante fazermos algumas análises sobre as tendências recentes da violência no Brasil.

Em seu estudo, Lima (2002) examinou boletins de ocorrência na Grande São Paulo e identificou que os principais motivos dos homicídios são os conflitos interpessoais diversos, como brigas domésticas, em bares, ou entre vizinhos, nos quais as partes já possuíam algum tipo de relação estabelecida. No caso dos crimes de autoria conhecida, demonstrou-se que 92,4% dos homicídios estão relacionados a conflitos que muitas vezes surgem como pequenas controvérsias, que não são propriamente administradas e desembocam em um ato violento.

Ainda para o exame da manifestação da violência no Brasil, Adorno (2002, p. 88) destaca quatro tendências na realidade da violência urbana:

- a) o crescimento da delinquência urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante sequestro) e de homicídios dolosos (voluntários);
- b) a emergência da criminalidade organizada, em particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os modelos e perfis convencionais da delinquência urbana e propõe problemas novos para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal;
- c) graves violações de direitos humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática; e
- d) **a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente conflitos de família ou de vizinhança que tendem a convergir para desfechos fatais.** (Grifamos).

As tendências listadas acima, apesar de inter-relacionadas, possuem causas não necessariamente idênticas e, nesse contexto, a última tendência mencionada – a saber, a crescente manifestação da violência como meio de administração de conflitos sociais – está diretamente relacionada à inserção da disciplina *Mediação de Conflitos* nos cursos de formação dos agentes de segurança cidadã.

³ Na atualidade, as referências genéricas estão expressas nos mais diversos modos de violência; o entendimento sobre os conflitos sociais vem assumindo relevância para a compreensão da realidade social moderna, na medida em que a violência estaria ocupando papel significativo e interferindo na própria rotina social. O conflito é um elemento dos mais corriqueiros e intensos nas diversas sociedades e, ao mesmo tempo, um componente relativamente pouco estudado haja vista sua relevância (ALCÂNTARA JÚNIOR, 2005, p. 9).

Essa argumentação reforça a importância de mecanismos de administração de conflitos apropriados à atual conformação da sociedade, cada vez mais plural e heterogênea, na qual os conflitos são crescentes. E, nessa realidade, a atuação do profissional da área de segurança pública, em consonância com práticas que promovam o diálogo, a tolerância e o respeito às diferenças, é fundamental como estratégia de prevenção à violência.

Sob essa óptica, o instituto da mediação se mostra compatível com o enfoque dado à gestão dialógico-consensual de conflitos que será expressa a seguir.

MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Mediação de conflitos: alternativa na formulação política de uma cultura pacificadora

A mediação de conflitos é considerada uma prática milenar. Sua ascensão deu-se no hemisfério oriental. Há indícios de que foi utilizada no período anterior a Cristo, por Confúcio, e também pelos povos judeus, sendo considerada por eles uma filosofia de vida (VEZZULLA, 2006).

O termo **mediação** procede do latim *mediare*, que significa mediar, dividir ao meio ou intervir. Essas expressões sugestionam o entendimento do vocábulo *mediação*, que se desvela um método pacífico de administração de conflitos.

Numa acepção moderna⁴, mediação é o processo voluntário de ajuste de conflitos, no qual a terceira pessoa imparcial e capacitada - escolhida ou aceita pelas partes - atua no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma disputa sem determinar qual a solução. Por meio de um processo dialógico e cooperativo, a mediação de conflitos possibilita identificar os interesses e as necessidades que jazem sob as posições adversárias, propiciando que sejam articulados e negociados. Viabiliza preservar a relação positiva entre as pessoas envolvidas, na medida em que da mediação não surgirá um ganhador e um perdedor, mas um conjunto de ganhadores com suas necessidades e

4 A prática da mediação, em sua versão moderna, seguiu, inicialmente, os preceitos da negociação cooperativa focada no acordo, desenvolvida pela Escola de Harvard/EUA – Mediação satisfativa - contribuições: posições/interesses: pessoas/problemas. Cabe ressaltar que o instituto da mediação à extensão dos anos recebeu influências de vários estudiosos e pesquisadores que contribuíram para o desenvolvimento de novas abordagens focadas na relação - o acordo deixa de ser o objetivo prioritário; Mediação circular narrativa - contribuições: comunicação/técnicas e Mediação transformativa - pessoas em condições de exercer a autodeterminação/reconhecimento.

interesses atendidos, com mútuos benefícios contemplados e com as responsabilidades pela autoria das soluções e por sua execução compartilhada.

A respeito da mediação, Juan Carlos Vezzulla (2004, p. 65) escreve:

A grande transformação do mundo ocidental a partir da Revolução Industrial trouxe a aparição de conflitos que exigiam novas abordagens. Se até este momento a imposição das decisões governamentais e a ordem social conseguiam-se pela ação repressiva, a nova configuração social e a reivindicação dos direitos tornaram necessária a introdução da negociação para evitar enfrentamentos de consequências imprevisíveis.

O desenvolvimento do instituto da mediação se deu de heterogeneamente em distintos países, tendo encontrado, por conseguinte, variadas respostas nos diversos contextos sociopolíticos. Na realidade ocidental, principalmente pós-Revolução Industrial, a negociação cooperativa, elemento formativo da mediação, foi reconhecido como um caminho alternativo à justiça tradicional/formal para solucionar conflitos, visto que o positivismo jurídico não consegue alcançar o grau da amplitude socioeconômica e cultural desse novo contexto histórico do mundo pós-moderno (VEZZULLA, 2006).

Nos anos de 1980, a mediação de conflitos tornou-se conhecida mundialmente. Six (2001, p. 11) conta que, após “[...] dez anos de exploração, que foram dez anos de semeaduras e de implantações – pôde-se chamar os anos de 1980 – 1990 de “a década da mediação” – eis o tempo de explosão: fala-se em todos os lugares de mediação.”

Na América Latina, a mediação de conflitos foi implantada, inicialmente, em 1993, na Argentina, advinda como demanda do Poder Judiciário que a institucionalizou como obrigatória em todos os procedimentos judiciais como método alternativo de solucionar controvérsias em diversas áreas (SALES, 2004).

Desde o reconhecimento da mediação de conflitos em diversos países (Estados Unidos, França, Canadá, Japão, Argentina e mais)⁵, esse instituto desembarca em terras brasileiras.

Para Warat (2004, p. 190),

[o] Brasil vem desenvolvendo formas muito particulares e diferenciadas de mediação. Existe o que poderíamos chamar de uma *Mediação Brasileira*, com perfil próprio, produto da enorme diversidade, criatividade e eroticidade de nossa cultura. (...) A cultura brasileira aceita contágios, não contaminações. A mediação no Brasil tem uma história de contágios muito rica [...]. (*grifos originais*)

5 Ver Sales, (2004); Silva, (2004); Tavares, (2002); Souza, (2004).

A mediação se inscreve em diversas culturas e sistemas jurídicos como expediente eficaz na resolução pacífica de conflitos. Sua regulação por meio de instrumentos legais formais é ou não ser considerada necessária.

Selando o acolhimento da mediação em nossa cultura, está a Constituição Brasileira de 1988, que, em seu preâmbulo, retrata uma sociedade fundada na “[...] harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”⁶. No que concerne à legislação específica sobre mediação de conflitos, existem, no âmbito trabalhista⁷, insertas no âmbito das negociações individuais e coletivas (SALES, 2004), entidades independentes ou servidores capacitados dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) que atuam como mediadores para os empregados e empregadores durante as sessões de mediação.

A experiência da mediação no Brasil teve início nos Estados das regiões Sul e Sudeste do País, em instituições que a implementaram no âmbito privado para auxiliar na resolução de contendas nas áreas comercial e civil. Vale frisar que existem outros métodos utilizados na resolução de conflitos, a exemplo da negociação, da conciliação e da arbitragem, contudo nenhum deles tem a função de substituir o papel do Poder Judiciário, mas auxiliá-lo a oferecer o acesso das pessoas à Justiça.

No final dos anos de 1990, na esteira bem-sucedida da regulação da arbitragem, bem como da jurisprudência e da prática subsequentes, entendeu-se que seria oportuna equivalente ordenação da mediação⁸.

Nos primeiros anos dos anos de 2000, a mediação se destaca, em contextos com altos índices de vulnerabilidade e violência, como instrumento que auxilia na resolução de controvérsias e na prevenção à má administração de tais conflitos. Dessa maneira, as pessoas passaram a resolver os próprios conflitos, conscientizando-se dos seus direitos e deveres. Esse momento atual é identificado por Boaventura de Souza Santos (2000a, 2000b) como o movi-

6 O instituto da mediação concretiza inúmeros princípios constitucionais – do acesso à Justiça, da liberdade, da igualdade substancial, da integridade psicofísica, da solidariedade, da dignidade da pessoa, da cidadania e da pacificação social, dentre outros – e já integra a legislação infraconstitucional vigente.

7 Para aprofundar, ver Sales (2004, pp. 128-132).

8 Em 1998, deu-se início ao processo legislativo para aprovação do Projeto de Lei nº 4.387, que tratava da mediação. Foi aprovado na Câmara dos Deputados (2002), porém, só em julho de 2006, em regime de urgência, o Senado aprovou o projeto de lei complementar PL 94/2002, substituindo o anterior. O novo projeto, entretanto, necessitava que ser aprovado na Câmara. Ressalta-se ainda que alguns entusiastas (juristas, estudiosos, políticos etc.) que se posicionaram, anteriormente, em favor da lei, estavam à época reticentes com relação ao conteúdo.

mento em prol do direito emancipador em contraposição ao direito regulador.

A exemplo disso, relatamos a existência do Plano Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), implementado no ano de 2002, no qual o Governo Federal reconhece a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, ressalta a garantia dos direitos civis, particularmente dos direitos à vida, à integridade física e à justiça. E, no que tange ao direito à justiça, mais especificamente, o Ministério da Justiça assinou um convênio com a ONG Viva Rio para a criação de “Balcões de Direito” para a prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica, auxílio na obtenção de documentos básicos e mediação de conflitos para populações de comunidades vulneráveis.

É importante lembrar que a mediação não deve ser encarada numa dimensão privatista, substitutiva do Judiciário, tampouco como terapia ou política pública devotada a resolver o déficit de justiça judiciária pelo lado da demanda. Ou seja, a mediação não deve ter por finalidade diminuir o número de processos. Isso até acontece, entretanto, o seu alcance é muito mais relevante, como será discutido mais adiante. E é criticável a difundida expressão “meios alternativos de solução de disputas”, entre os quais vem com frequência incluída a mediação. A locução “alternativa” sugere duas noções equivocadas: de substitutivo do Judiciário e de um instrumento de segunda linha.

Somente há alternativa ante a possibilidade de escolha por uma dentre ao menos duas opções. E para que haja a opção por qualquer um dos Métodos Pacíficos de Solução de Conflitos, é imprescindível a existência de instituições judiciárias e de segurança pública sólidas e também legítimas, porque acessíveis, democráticas, públicas e independentes, não se havendo que falar em substituição, mas, como exprimimos, em alternativa.

Assim, todo esse contexto de implantação de iniciativas extrajudiciais de solução de conflitos leva a um (re)pensar sobre o papel do Estado na administração da justiça. Essa discussão está diretamente relacionada a todo um processo de transformação cultural que vem lentamente ocorrendo no sistema de justiça brasileiro, que está também ligado ao processo de democratização vivenciado pelo País.

Em 2005, foi realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o relatório “Acesso à Justiça por Sistemas Alternativos de Administração de Conflitos”, que reúne sessenta e sete (67) programas sem fins lucrativos em funcionamento em todo o País. O mapeamento mostra que o sistema diferenciado de solução de conflitos representa para o brasileiro uma

modalidade de substituição ao procedimento judicial comum, porém não é considerado como modo alternativo à Justiça em si, uma vez que, em grande parte, os programas são patrocinados pelos Judiciários estaduais e federal, ou funcionam por meio de convênios e parcerias. O relatório da pesquisa identificou, ainda, que trinta e uma (31) das experiências que estão relacionadas à prática da mediação se concentram nas grandes cidades, sobretudo no Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília, Salvador e Fortaleza. Apesar do crescente investimento nessas experiências por parte dos órgãos governamentais, o trabalho mostra que a injeção de recursos financeiros e humanos nos programas ainda é precária (BRASIL, 2005).

Dentre as experiências em mediação que foram implementadas no Brasil nas últimas três décadas - 1980 a 2010 (BRASIL, 2005), o programa⁹ “Casas de Mediação Comunitária (CMC)”¹⁰ foi um dos pioneiros na capacitação de pessoas da comunidade para atuarem diretamente na resolução e na prevenção¹¹ dos seus conflitos.

Percebemos que o desenvolvimento de iniciativas na área da mediação de conflitos no Brasil incorpora a recomendação das Nações Unidas. Em 1999, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em sua Resolução 1999/26, de 28 de julho, orienta que os Estados considerem, no contexto de seus sistemas de Justiça, o desenvolvimento de procedimentos alternativos ao processo judicial tradicional e a formulação de políticas de mediação e de justiça restaurativa. Essas medidas visam ao fomento de uma cultura favorável a sistemas pacíficos de resolução de conflitos no âmbito social e judiciário.

Em consonância com essas recomendações, em outubro do ano de 2000, foi criado, em Brasília, o Projeto¹² “Justiça Comunitária” que, por meio da dis-

9 No ano de 2003, em função das mudanças administrativas no governo estadual (Governador Lúcio Alcântara), o Programa Casas de Mediação Comunitária passou a ser vinculado à Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUS/CE), na qual permaneceu até maio do ano de 2008. No mesmo ano, contudo, o governador do Estado do Ceará (2007-2010), Cid Ferreira Gomes, considerando a exitosa experiência da unidade implementada, desde o ano de 2004, no bairro João XXIII, pelo Programa “Núcleos de Mediação Comunitária” do Ministério Público do Estado do Ceará, enviou à Assembleia Legislativa a Mensagem nº 6971/2008, que repassou a gestão das Casas de Mediação para a Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará (PGJ/CE).

10 Para aprofundamento, ver Sales (2004, 2008, 2010); Miranda (2005).

11 Nos programas preventivos, é importante ampliar os recursos da amorosidade nos relacionamentos entre as pessoas, com o objetivo de ampliar as fronteiras da cooperação e da solidariedade. Os programas mais eficientes são os que incorporam as práticas inclusivas, de participação, que incrementam a aptidão para o empreendedorismo. Ou seja, o reconhecimento do problema comum e a busca de solução como responsabilidade de todos.

12 O projeto Justiça Comunitária foi idealizado pela juíza de Direito do Tribunal de Justiça

seminação e prática da mediação de conflitos, com o objetivo de democratizar o acesso à *justiça material*¹³, busca restituir ao cidadão e à comunidade a capacidade de administrar os próprios conflitos com autonomia.

Com suporte nessa iniciativa, foi elaborado o *Programa Justiça Comunitária*, levado a efeito pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em parceria com o Ministério Público do Distrito Federal, a Defensoria Pública do Distrito Federal, a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e, à época, a Comissão de Direitos Humanos da OAB/DF, sob o convênio firmado com a Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República.

Em 2004, em paralelo ao desenvolvimento do Programa Justiça Comunitária, o Ministério da Justiça cria a Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), que ficaria responsável, dentre outras atividades, por estimular novos meios de resolução de conflitos e, principalmente, difundir o acesso à Justiça aos cidadãos.

Nesses parâmetros, a mediação de conflitos passa a ser referência nacional, por meio do Programa Justiça Comunitária que é transformado em política pública, como expõe o ex-Ministro da Justiça, Tarso Genro, “[o] Ministério da Justiça orgulha-se de ter elevado esta experiência exitosa à condição de política pública, por meio do PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania, possibilitando assim sua replicação por todas as regiões do país”. (BRASIL, 2008, p. 8).

Nos anos seguintes, a mediação no Brasil ocupou um lugar proeminente na agenda jurídica nacional. Posteriormente à Resolução nº 125/2010¹⁴ do

do Distrito Federal e Territórios, Gláucia Falssarella Foley, que, percebendo que os mecanismos da Justiça formal eram de difícil acesso à maioria dos cidadãos, seja por motivos financeiros ou simbólicos, passa a se deslocar em um ônibus, com uma pequena equipe, para as comunidades onde esse ingresso era mais difícil, facilitando assim o acesso à Justiça (BRASIL, 2008).

13 Nesse sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 11) analisaram o acesso à justiça sob dois aspectos: o “acesso formal e o acesso material”. Entendendo-se como o acesso formal, aquele emanado do Poder Judiciário, ou seja, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV, qualquer cidadão poderá pleitear em juízo um direito lesado ou ameaçado de lesão. O acesso material seria o acesso à Justiça no sentido lato, isto é, o encontro da justiça propriamente dita.

14 Em razão do novo paradigma vivenciado pelo Poder Judiciário brasileiro – a “cultura da sentença” começa a sair de cena para dar lugar à “cultura da pacificação social”. De acordo com a Resolução de nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, foram instituídos os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania (NUPEMEC), bem como os Centros Judiciários

Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Código de Processo Civil (CPC) foi promulgado em 16 de março de 2015 e, finalmente, a Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação)¹⁵, promulgada em 26 de junho de 2015. Todas estas disposições significaram o impulso e o estabelecimento de princípios e normas sobre mediação e a defesa da cultura do diálogo e a cooperação entre as pessoas.

Nessa perspectiva, a *política de mediação* passa a ser integrada às ações de políticas públicas nas áreas do Judiciário¹⁶, segurança, habitação¹⁷ e educação¹⁸, muito embora ainda não sejam mensurados com precisão os recursos¹⁹ orçamentários direcionados a sua implementação.

de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) em todas as capitais do País. Com a Resolução referenciada, o CNJ tenciona desencadear um processo de consolidação de uma política pública permanente, marcada pelo incentivo, aperfeiçoamento da prática judicial e extrajudicial de mecanismos consensuais informais de solução de conflitos (SANTOS, 2012, p.199).

15 Deve-se atentar, entretanto, para a noção de que a Lei n.º 13.140/2015 não foi inovadora nem desceu até minúcias sobre a ocorrência e a prática da mediação. É uma lei de conteúdo amplo, geral. Isso não deve ser visto com demérito, pois a reunião de mediação é um acontecimento que, ao contrário dos ritos processuais judiciais, não há de estar atrelado a uma ordem preestabelecida de atos, sendo necessário que as partes envolvidas e o mediador possuam flexibilidade de atuação durante a mediação.

16 Considerando que cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de modo a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que o sejam mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Pública de Tratamento Adequado de Conflitos, por meio da Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010.

17 A Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e mediação nos conflitos fundiários urbanos, em conformidade com a Constituição Federal, artigo 1º, inciso III, artigos 6º; 182 e 183; Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e na Medida Provisória 2220/2001. Em 2009, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, por meio do Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos, organizou seminários regionais de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, nos Estados do Paraná, Goiás, Pará, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. No período de 28 a 30 de outubro de 2009, participamos do seminário realizado na cidade do Recife, momento que reuniu os principais agentes públicos e da sociedade civil para identificar os principais desafios desta política nacional.

18 Para aprofundar, ver Álvaro Chrispino e Raquel Chrispino, **Políticas Educacionais de Redução da Violência: Mediação do Conflito Escolar**, São Paulo: Editora Biruta, 2002.

19 Em setembro de 2008, tendo em vista a implementação da Política de Democratização do Acesso à Justiça no Brasil, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), lança o edital do Projeto “PACIFICAR”, que visa à seleção de projetos de fomento à prática de mediação, composição e demais modalidades de resolução não violenta de conflitos, nas faculdades de Direito. O referido Edital prevê a aplicação de recursos orçamentários e financeiros no montante de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), sendo considerado um marco em investimentos na política de mediação.

SEGURANÇA PÚBLICA E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: UMA INTERFACE

Em uma conjuntura de transformação das relações entre a sociedade e o Estado, no Brasil, urge que o papel e a formação da polícia sejam substancialmente modificados. A polícia, em uma sociedade que se quer democrática, é a garantia da ordem social legítima. Assim, seus instrumentos precípuos devem ser aqueles da mediação pela negociação. (KANT DE LIMA, 2002, pp. 211-2).

Para tanto, o ideal no estabelecimento de uma coletividade mais justa e fraterna passa pela educação em direitos humanos. Assim, “[...] os enfrentamentos atuais para a construção da democracia no Brasil passam, necessariamente, pela ética e pela educação para a cidadania”. (SOARES, 2007, p. 12). E a mediação é um instrumento hábil para o desenvolvimento dessa proposta, por ser um mecanismo de educação em direitos humanos, no qual um terceiro medeia a vontade das pessoas por meio do diálogo em prol da realização do consenso.

A mediação é um procedimento consensual de solução de conflitos por meio do qual uma terceira pessoa imparcial – escolhida ou aceita pelas partes – age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma divergência. As pessoas envolvidas nesse conflito são as responsáveis pela decisão que melhor as satisfaça. A mediação representa assim um mecanismo de solução de conflitos utilizado pelas próprias partes que, movidas pelo diálogo, encontram uma alternativa ponderada, eficaz e satisfatória. (SALES, 2007, p. 15).

A mediação possibilita a visualização dos envolvidos no desentendimento de que o *conflito é algo inerente à vida em sociedade*, não trazendo apenas malefícios, pois possibilita a mudança, o progresso nas relações, sejam elas pessoais ou interpessoais, profissionais ou afetivas, familiares ou de amizades, enfim, quando evidente a insatisfação, surge, concomitantemente, a necessidade de transformação da realidade inerente ao conflito.

Por meio da mediação, buscam-se os pontos de convergência entre os envolvidos na contenda que possam amenizar a discórdia e facilitar a comunicação. Muitas vezes as pessoas estão de tal modo ressentidas que não conseguem visualizar nada de bom no histórico do relacionamento entre elas. A mediação estimula, através do diálogo, o resgate dos objetivos comuns que possam existir entre os indivíduos que estão vivendo o problema.(...).Na mediação procura-se evidenciar que o conflito é natural, inerente aos seres humanos. Sem o conflito seria impossível haver progresso e provavelmente as relações sociais estariam estagnadas em algum momento da história. Se não houvesse insatisfação, as situações da vida permaneceriam iguais, constantes.

Portanto, o conflito e a insatisfação tornam-se necessários para o aprimoramento das relações interpessoais e sociais. O que se reflete como algo bom ou ruim para as pessoas é a administração do conflito. Se for bem administrado, ou seja, se as pessoas conversarem pacificamente ou se procurarem a ajuda de uma terceira pessoa para que as auxilie nesse diálogo – será o conflito bem administrado. Se as pessoas, por outro lado, se agredirem física ou moralmente ou não conversarem, causando prejuízos para ambas, o conflito terá sido mal administrado. Assim, não é o conflito que é ruim, pelo contrário, ele é necessário. A sua boa ou má administração é que resultará em desfecho positivo ou negativo (SALES, 2007, p. 15-16).

Dessa maneira, a mediação tenta demonstrar que é possível uma solução para o conflito onde todos os envolvidos ganhem²⁰, tentando, por meio do diálogo, restaurar as benesses que fizeram parte da relação, reconhecer e conhecer os conflitos reais oriundos dos conflitos aparentes indagados pelos envolvidos, suscitar o questionamento da razão real do desentendimento, provocar a cooperação mútua e o respeito ao próximo, compreendendo que cada pessoa tem seu jeito de visualizar a matéria, facilitar o entendimento da responsabilidade que cada um possui em face do problema e na sua resolução e, assim, encontrar uma saída que todos aceitem, concordem e acreditem que a divergência será solucionada.

Sales (2007) aponta que, no modelo tradicional de solução de conflitos-Poder Judiciário²¹ - existem partes antagônicas, disputas, petição inicial, contestação, réu, enfim, inúmeras maneiras de ver o conflito como uma disputa em que um ganha e o outro perde. Na mediação, a proposta é fazer com que os dois ganhem - ganha-ganha. Para se alcançar esse sentimento de satisfação mútua, é necessário discutir bastante os interesses, permitindo que se encontrem pontos de convergência, dentre as divergências relatadas.

No Brasil, observar-se a experiência de associação entre segurança pública e mediação de conflitos realizada em Minas Gerais com o Projeto Mediar, implantado, no ano de 2006, junto ao Centro Setorial de Polícia Comunitária, dentro das instalações da 5ª Delegacia Distrital, da 4ª Delegacia Seccional Leste, na cidade de Belo Horizonte.

20 Para maior entendimento e aprofundamento sobre a teoria do ganha-ganha, que é defendida pelos autores Richard Bolstad e Margot Hamblett, isto é, a transformação por meio da comunicação, ela está disponível em artigo postado em: <<http://www.golfinho.com.br/artigos/artigodomes1299.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

21 Segundo dados divulgados no penúltimo censo do IBGE, apenas 45% dos envolvidos em disputas de qualquer natureza procuravam a Justiça estatal. As razões para isso se encontravam na descrença lei e poderes judiciais, em adição aos problemas da seletividade da justiça brasileira e da banalização da violência - além do longo tempo para a resolução dos conflitos, da estrutura burocrática dos tribunais, do número exorbitante de ações, do alto custo para as partes na resolução formal de conflitos aliada à cobrança excessiva dos advogados particulares, entre outras dificuldades.

[...] o Projeto Mediar possui como premissa que: “ao buscar soluções para os problemas que deterioram a qualidade de vida das comunidades locais e ao envolver os cidadãos nesse processo, a polícia poderia, com a cooperação de outros órgãos, contribuir para reforçar laços sociais, favorecer a população a gerir os seus próprios problemas e por extensão, prevenir crimes. (CARVALHO, 2007, p. 26).

Já no Estado do Ceará²², com amparo na análise das demandas policiais, foi verificado que o maior número de ocorrências policiais registradas na Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), no período de 2000 a 2008 (ver Tabela 1), refere-se a conflitos sociais. As estatísticas mostram que, em média, mais de 70% dos casos que geram as ocorrências policiais se caracterizam por serem conflitos de natureza social (desordem, briga de família, embriaguez e desordem), surgidos entre pessoas que possuem vínculos afetivos e relações continuadas que, por não conseguirem dialogar para bem administrar as controvérsias vividas, transformam discussões em agressões ou até em crimes de maior potencial ofensivo, como o homicídio.

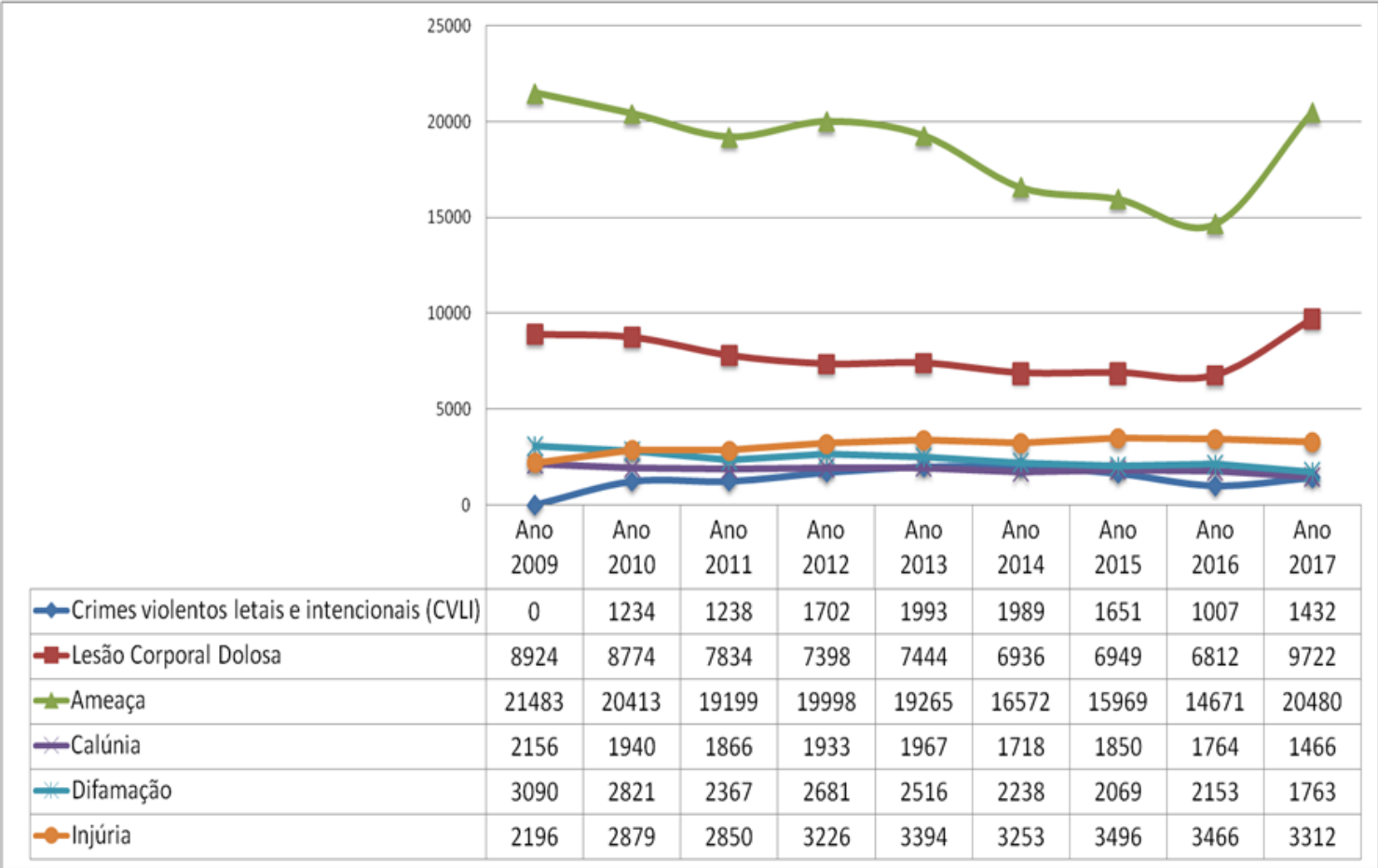
TABELA 1 – Comparativo de ocorrências de roubo a pessoa, desordem, embriaguez e desordem, briga de família e briga de gangues na grande Fortaleza (capital e região metropolitana) de 2000 e 2008, conforme registros da CIOPS.

NATUREZA DO CONFLITO	ANO									TOTAL	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Abs	%
Roubo a pessoa	7.999	5.878	7.510	9.786	12.306	15.206	17.300	18.913	17.768	130.192	21%
Briga de gangues	3.368	2.878	2.991	2.547	1.557	1.458	1.235	842	650		
Desordem	29.225	21.439	27.041	26.641	24.159	24.822	24.447	22.900	26.613	486.987	79%
Embriaguez e desordem	12.770	11.772	17.017	15.474	11.680	9.835	8.963	8.634	9.454		
Briga de família	14.981	11.561	19.493	20.836	18.913	17.259	15.866	16.034	19.158		
TOTAL	68.343	53.528	74.052	75.284	68.615	68.580	67.811	67.323	73.643	617.179	100%

Fonte: SSPDS/CIOPS (período de jan/2000 a out/2008).

22 Para aprofundar, ver relatório da pesquisa *Cartografia da Criminalidade e da Violência em Fortaleza*, (2010), realizada em parceria com o Laboratório de Estudos da Violência e o (LEV/ UFC) e o Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA/UECE), sob o financiamento do Ministério da Justiça, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

Gráfico 1 - Comparativo de ocorrências de CVLI, lesão corporal dolosa, ameaça, calúnia, difamação e injúria na cidade de Fortaleza, de jan/2009 a nov/2017, conforme registros do CIOPS/SIP/AAESC/SSPDS.



Fonte: CIOPS/SIP/AAESC/SSPDS (período de jan/2009 a nov/2017).

O Gráfico 1 expressa que, nos últimos dois anos (2016 e 2017), os índices de violência resultantes de crimes potencialmente mais ofensivos - ameaça, lesão corporal dolosa e crimes violentos letais e intencionais - ascenderam nas estatísticas em relação aos casos envolvendo crimes contra a honra (calúnia, difamação e injúria), análise a ser considerada no planejamento de ações de prevenção a criminalidade e violência.

Corroborando esta análise inicial, a pesquisa *Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza*²³, realizada no ano de 2010, teve como um de seus objetivos principais, por meio da criação de um *mapa cartográfico da criminalidade e da violência em Fortaleza*, subsidiar ações dos governos muni-

23 Pesquisa *Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza* (Contrato de Serviço N° 01/2009, realizado entre a FUNECE - Fundação Universidade Estadual do Ceará - com interveniência do Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos-IEPRO e a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza – GMF, com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP do Ministério da Justiça-MJ), realizada por pesquisadores do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética-LABVIDA e Laboratório de Estudos da Conflitualidade e Violência-COVIO, ambos da Universidade Estadual do Ceará, e do Laboratório de Estudos da Violência-LEV, da Universidade Federal do Ceará, com apoio da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza - GMF, contando com recursos da Secretaria Nacional de Segurança Pública-SENASP do Ministério da Justiça - MJ e da Prefeitura Municipal de Fortaleza-PMF.

cipal, estadual e federal, bem como da sociedade civil local, direcionadas ao enfrentamento da violência e da criminalidade no Município de Fortaleza. A investigação selecionou, para aprofundamento da análise, cinco (5) ocorrências²⁴ (relações conflituosas, roubo, furto, lesão corporal e mortes violentas, nestas, destacando os homicídios) que se mostraram mais recorrentes nas estatísticas do Sistema de Informações Policiais da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE).

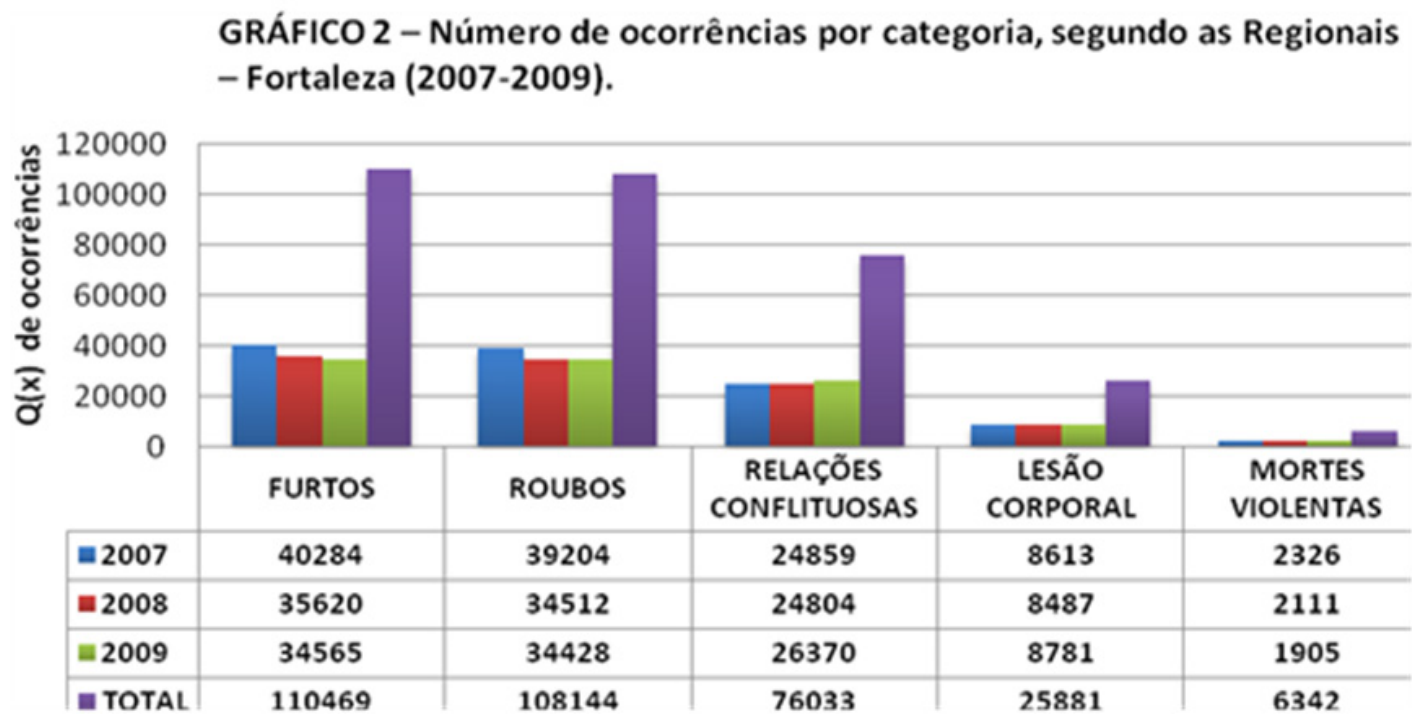
TABELA 2 – Número de ocorrências por categoria, segundo as Regionais –Fortaleza (2007-2009).

Recorte Geográfico	Ano	Ocorrências por Categoria									
		Furtos		Roubos		Lesão Corporal		Relações Conflituosas		Mortes Violentas	
		Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Fortaleza	2007	40.284	100,0	39.204	100,0	8.613	100,0	24.859	100,0	2.326	100,0
	2008	35.620	100,0	34.512	100,0	8.487	100,0	24.804	100,0	2.111	100,0
	2009	34.565	100,0	34.428	100,0	8.781	100,0	26.370	100,0	1.905	100,0
Regional 1	2007	3.798	9,4	5.727	14,6	1.295	15,0	3.815	15,3	314	13,5
	2008	3.809	10,7	4.967	14,4	1.247	14,7	3.682	14,8	320	15,2
	2009	3.480	10,1	5.112	14,8	1.219	13,9	3.914	14,8	251	13,2
Regional 2	2007	14.333	35,6	10.138	25,9	1.787	20,7	4.578	18,4	331	14,2
	2008	12.511	35,1	8.683	25,2	1.727	20,3	4.524	18,2	295	14,0
	2009	12.944	37,4	9.004	26,2	1.788	20,4	4.905	18,6	317	16,6
Regional 3	2007	3.961	9,8	4.561	11,6	1.178	13,7	3.330	13,4	316	13,6
	2008	3.549	10,0	4.522	13,1	1.151	13,6	3.396	13,7	287	13,6
	2009	3.535	10,2	4.675	13,6	1.218	13,9	3.946	15,0	238	12,5
Regional 4	2007	6.941	17,2	4.704	12,0	1.045	12,1	3.220	13,0	362	15,6
	2008	6.261	17,6	4.673	13,5	1.089	12,8	3.420	13,8	362	17,1
	2009	5.526	16,0	4.205	12,2	1.146	13,1	3.263	12,4	268	14,1
Regional 5	2007	4.891	12,1	5.762	14,7	1.627	18,9	5.214	21,0	454	19,5
	2008	4.097	11,5	5.239	15,2	1.597	18,8	4.966	20,0	334	15,8
	2009	3.696	10,7	5.504	16,0	1.740	19,8	5.210	19,8	296	15,5
Regional 6	2007	6.360	15,8	8.312	21,2	1.681	19,5	4.702	18,9	549	23,6
	2008	5.393	15,1	6.428	18,6	1.676	19,7	4.816	19,4	513	24,3
	2009	5.384	15,6	5.928	17,2	1.670	19,0	5.132	19,5	535	28,1

Fonte: SIP/SSPDS-CE *apud* Ceará (2010).

24 De acordo com a referida pesquisa, as categorias foram agregadas, classificadas e conceituadas em: **mortes violentas** (homicídios, lesão corporal seguida de morte, infanticídio, aborto provocado e/ou induzido, suicídio, induzimento ao suicídio, morte no trânsito, outras mortes acidentais e outros crimes contra a vida); **lesão corporal** (ofensa à integridade corporal ou à saúde de outrem); **roubos** (subtração do bem segurado mediante grave ameaça ou violência à pessoa); **furtos** (difere do roubo por ser praticado sem emprego de violência contra a pessoa ou grave ameaça); **relações conflituosas** (calúnia, difamação, injúria, ameaça, preconceito de raça ou cor, rixa etc.).

De acordo com os resultados da pesquisa, (ver Tabela 2) nota-se que os conflitos passíveis de mediação - relações conflituosas - somaram 76.033 (setenta e seis mil e trinta e três) ocorrências de 326.869 (trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e sessenta e nove), no período de janeiro de 2007 a 2009, representando 23% do total. Destaca-se a “Regional 5” como a que exibiu o maior número absoluto de casos (15.390) de relações conflituosas, dentre todas as Regionais, como também possui o maior índice percentual relativo à Cidade neste tipo de ocorrência. A área da “Regional 5” abrange a área do Grande Bom Jardim (bairros: Granja Portugal, Granja Lisboa, Canindezinho, Bom Jardim e Siqueira), região estigmatizada pelos altos índices de homicídios e violência, que, em 2009, é oficializada pelo PRONASCI como o 11º Território da Paz. Desde então são enfatizadas ações preventivas contra a violência na referida Regional²⁵.



Fonte: SIP/SSPDS-CE *apud* Ceará (2010).

Verifica-se, também (ver Tabela 2 e Gráfico 2), que os índices de crimes contra o patrimônio (roubo e furto) são bastante elevados dentre as cinco ocorrências. Devemos observar, entretanto, o item *relações conflituosas*, cujos registros também são crescentes, demonstrando a existência de conflitos sociais na Cidade motivados por divergências interpessoais, que necessitam, por parte do poder público, de um olhar cauteloso, já que esse tipo de conflito tende a evoluir para delitos de maior gravidade, como lesão corporal e até mortes (ver Tabela 4). Estas passíveis de ser contornadas com medidas de prevenção, como a mediação de conflitos (CEARÁ, 2010).

25 Ver Ceará (2010).

TABELA 3 – Número de Homicídios no Triênio – Fortaleza/CE (2007-2009).

Regional	Homicídios					
	2007		2008		2009	
	Total de homicídios	%			Total de homicídios	%
Fortaleza	844	100,00	824	100,00	937	100,00
Regional 01	87	10,30	105	12,74	118	12,59
Regional 02	99	11,72	76	9,22	113	12,05
Regional 03	113	13,38	118	14,32	101	10,77
Regional 04	76	9,0	62	7,52	63	6,72
Regional 05	208	24,64	196	23,78	237	25,29
Regional 06	261	30,92	267	32,40	305	32,55

Fonte: IML/SSPDS-CE (atual Coordenadoria de Medicina Legal/PEFOCE) *apud* Ceará (2010).
Nota: O percentual da Regional é com relação a Fortaleza.

Nesta realidade, um dado tem se tornado consistente ao extenso do tempo nos relatórios de pesquisas nacionais e internacionais de homicídios (ver Tabela 3) sobre a probabilidade muito pequena de alguém ser morto por um desconhecido. No Brasil, dos 46 mil homicídios praticados em 2009, cerca de 90% das vítimas mantinham algum tipo de relacionamento com o assassino (profissional, familiar, de amizade, vizinhança ou amoroso). E, ainda, 90% dessas mortes são praticadas por assassinos primários. A ONU tem classificado essa violência letal de interpessoal, resultante, portanto, de conflitos interpessoais (CEARÁ, 2010, p. 25).

Outras estatísticas (ver Tabela 4) mostram-se recorrentes e alinhadas à perspectiva preventiva, como se verifica, quase que diariamente, na rotina de alguns distritos policiais (DP)²⁶ da cidade de Fortaleza e da sua Região Metropolitana, que realizam encaminhamentos de demandas conflituosas aos Núcleos de Mediação Comunitária (NMC) do Ministério Público do Estado do Ceará.

26 No Brasil, o distrito policial (também designado delegacia de polícia) é uma unidade policial fixa para o atendimento ao público, base e administração de operações policiais, investigações criminais e detenção temporária de suspeitos e presos em flagrante delito. O organograma das delegacias varia de Estado para Estado no Brasil e seu efetivo se constitui basicamente dos seguintes cargos e funções: delegado de polícia, inspetor ou comissário de polícia, escrivão de polícia e investigador de polícia. Os distritos policiais apresentam-se como o primeiro local que a população se dirige em busca da resolução dos seus conflitos.

TABELA 4 – Conflitos encaminhados pelos Distritos Policiais da Grande Fortaleza ao NMC de Parangaba (período: janeiro a dezembro/2010).

	NÚCLEO DE MEDIAÇÃO	DISTRITOS POLICIAIS	
Ano 2010	PROCEDIMENTOS DE MEDIAÇÃO	ENCAMINHAMENTOS	%
JAN	71	70	98,59%
FEV	57	47	82,46%
MAR	66	43	65,15%
ABR	62	35	56,45%
MAI	58	14	24,14%
JUN	46	19	41,30%
JUL	58	33	56,90%
AGO	88	45	51,14%
SET	87	56	64,37%
OUT	64	27	42,19%
NOV	97	33	34,02%
DEZ	59	23	38,98%
Total	813	445	54,74%

Fonte: NMC de Parangaba/MP-CE, 2010.

Em levantamento de dados estatísticos (ver Tabelas 4 e 5) realizado no Núcleo de Mediação de Parangaba²⁷, verificamos que, no período de janeiro a dezembro do ano de 2010, foram recebidos 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) encaminhamentos oriundos de 16 (dezesseis) distritos policiais²⁸, representando 54,74% do total de casos que foram mediados no Núcleo durante o ano de 2010.

27 O Núcleo de Mediação Comunitária de Parangaba foi eleito para a referida pesquisa, no período de janeiro a dezembro do ano de 2010, tendo em vista excelência na organização interna dos dados estatísticos.

28 Apresenta-se a localização por bairro das delegacias que realizaram encaminhamentos ao Núcleo de Mediação de Parangaba no período de janeiro a dezembro do ano de 2010: 5º DP/Parangaba (69), 8º DP/José Walter (59), 11º DP/Pan Americano (9), 12º DP/Conjunto Ceará (103), 13º DP/Cidade dos Funcionários (3), 16º DP/Dias Macedo (2), 19º DP/Conjunto Esperança (107), 20º DP/Acaracuzinho-Maracanaú (1), 25º DP/Vila União (68), 27º DP/João XXIII (6), 30º DP/Conjunto São Cristóvão (4), 32º DP/Parque Santa Cecília (8), 33º DP/Goiabeiras (1), 34º DP/Farias Brito (1), Delegacia da Criança e do Adolescente/São Gerardo (2) e Delegacia de Defesa da Mulher/Centro (2).

TABELA 5 – Conflitos encaminhados pelos Distritos Policiais da Grande Fortaleza ao NMC de Parangaba (período: janeiro a dezembro/2010).

NATUREZA DO CONFLITO	DISTRITOS POLICIAIS																Total
	5º	8º	11º	12º	13º	16º	19º	20º	25º	27º	30º	32º	33º	34º	DCA*	DDM**	
Ameaça	27	17	2	9	0	0	30	0	18	1	0	3	0		1	1	109
Apropriação Indébita	3	1	1	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0		0	0	8
Calúnia	3	1	3	23	1	0	13	0	3	0	2	1	1		0	0	51
Cobrança de Dívida	0	3	0	1	1	0	6	0	2	2	0	0	0		0	0	15
Conflito de Imóvel	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		0	0	1
Conflito de Locação	3	4	1	3	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	14
Conflito de Vizinhos	5	3	0	8	0	1	9	0	6	0	0	1	0		0	0	33
Conflito Familiar	7	3	0	1	0	1	12	0	1	0	0	0	0		1	1	27
Danos Materiais	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		0	0	5
Difamação	6	10	1	19	0	0	21	0	17	0	0	1	0		0	0	75
Guarda de Filho	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0		0	0	1
Injúria	5	7	0	32	0	0	2	0	3	3	1	2	0		0	0	55
Lesão Corporal Leve	4	2	0	3	0	0	2	0	1	0	0	0	0		0	0	12
Poluição Sonora	0	1	1	2	1	0	0	0	2	0	0	0	0		0	0	7
Violência Doméstica	1	1	0	1	0	0	1	0	3	0	0	0	0		0	0	7
Contravenção Penal	2	1	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0		0	0	6
Constrangimento Ilegal	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0		0	0	3
Estelionato	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0		0	0	1
Não Delituoso	3	1	0	1	0	0	2	1	6	0	1	0	0		0	0	15
Total	69	59	9	103	3	2	107	1	68	6	4	8	1	1	2	2	445

Fonte: NMC de Parangaba/MP-CE, 2010.

A análise do perfil dos 445 (quatrocentos e quarenta e cinco) casos encaminhados ao Núcleo de Mediação revelou que todos correspondiam a relações de conflito estabelecidas entre pessoas que mantêm algum tipo de vínculo ou proximidade. São conflitos entre pessoas conhecidas – familiares, vizinhos ou amigos – cujos desfechos foram, em sua maioria, situações penalmente tipificadas como crimes de ameaça, calúnia, difamação, injúria etc. (Ver Tabela 5). Em geral, o que há de transversal nesses crimes é que, além de ocorrerem entre pessoas próximas, são caracterizados por uma evidente ofensa moral. Nesse sentido, assinalamos que a natureza da maioria desses delitos diz respeito às conflitualidades e violências interpessoais.

Os referidos casos, na medida em que o conflito foi colocado no plano do não dito, sua resolução deu-se por meio do uso da força física ou violência moral. Vale enfatizar que esta violência moral também se designa como violência simbólica, geralmente anterior ao uso da violência física. É importante apontarmos que as pessoas encaminhadas pelos DPs ao Núcleo de Mediação Comunitária (unidade Parangaba) do Ministério Público (NMC/MP-CE) evidenciam ter experiências particulares de vivência do conflito na dimensão de

ofensa moral. Assim, o conflito havia há muito se instalado, nas relações interpessoais, desde alguma experiência, por meio de recíprocos *insultos morais*²⁹.

Seguindo a perspectiva de Luis Roberto Cardoso de Oliveira (2008), a categoria conflitos interpessoais encontra intensiva correlação com o insulto moral, elemento fundamental da violência interpessoal, visto que o componente moral das disputas, muitas vezes, corresponde à percepção do insulto sentida pelo interlocutor. Tais categorias – conflitos interpessoais e insultos morais – protagonizam a afirmação de direitos e das demandas por reconhecimento na realidade jurídica brasileira. Remontam agressões a direitos não adequadamente traduzidos em evidências materiais e implicam uma desvalorização ou negação da identidade do outro. Configuram-se conflitos de caráter habitual, desenvolvidos no cotidiano das sociabilidades e provenientes de algum tipo de interação pretérita das partes. São, geralmente, discordâncias que se delongam, gerando um histórico de adensamento da divergência. Compartilham de modos de expressão variados na esfera pública e/ou íntima das partes, passíveis de atingir terceiros não envolvidos na disputa. A notoriedade dessa categoria está ligada, fundamentalmente, a dois aspectos: são conflitos recorrentemente carentes de reconhecimento (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2002) na realidade jurídica e cultural do País e, em contraste, têm desencadeado graves práticas de violência, muitas vezes também invisibilizadas³⁰.

Apesar do caráter ordinário dos conflitos intersubjetivos nas relações cotidianas, apenas alguns são tipificados como crimes e considerados legítimos de serem contemplados juridicamente com esforços do Estado para sua resolução – o que não se traduz no devido reconhecimento jurídico. A perspectiva de um Estado-Juiz retributivo, tal qual o brasileiro, foca-se, com maior preocupação, na integridade da ordem jurídica e na “violência qualificada de desorganizada”, com base no suposto de que a paz, ou a ordem social, depende de seu controle. Com efeito, muitas vezes, esse Estado punitivo não alcança ou não percebe os conflitos sociais cotidianos, atendo-se, quando muito, às consequências mais representativas das outras modalidades encontradas

29 A noção de conflito interpessoal e de insulto moral também é útil para abrigar a dimensão associada aos sentimentos e emoções que remetem à condição identitária do indivíduo.

30 Essa cultura de invisibilização dos conflitos interpessoais também pode ser relacionada ao fato de essas violências cotidianas serem empreendidas, com considerável frequência, contra segmentos sociais historicamente fragilizados como mulheres, negros, indígenas, crianças, idosos, homossexuais, bem como indivíduos provenientes de classes econômicas menos favorecidas (COSTA; BANDEIRA, 2007).

pelas partes de resolver a disputa. Percebemos, então, uma tendência do Estado de encobrir as violências ditas “menores”, que aparecem reiteradamente no cotidiano das interações.

Esse posicionamento relaciona-se, decerto, ao fato de tais conflitos sociais, em geral, serem mais causadores de danos morais do que materiais e por se reportarem à esfera das subjetividades, envolvendo sentimentos e emoções, o que torna seus efeitos difíceis de serem mensurados, comprovados e ressarcidos objetivamente. Por vezes, os danos materiais e as agressões físicas vêm a reboque dessa esfera subjetiva maculada, cujo caráter intimista, muitas vezes, confunde-se com efeitos supostamente menores.

É interessante observarmos como a própria nomenclatura adotada no Brasil para tipificar penalmente desfechos violentos de determinados conflitos interpessoais, chamando-os de crimes de menor potencial ofensivo, pressupõe uma escala de hierarquia de gravidade das ofensas, em que as interpessoais são caracterizadas como menos danosas. Em geral, os conflitos interpessoais tendem a ser minorizados e banalizados pelos profissionais da segurança pública, tanto por seu componente de insulto moral, quanto por sua ocorrência rotineira. Espera-se que se resolvam com a mesma espontaneidade com que surgiram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tanto, devemos considerar que existe a necessidade da difusão de práticas de administração não violenta de conflitos, que objetivem a inclusão e a pacificação social, como alternativa à jurisdicionalização e à posição judicatória, bem como, com amparo na necessidade da promoção de uma nova cultura profissional na área de segurança pública, que contribua para uma formação cidadã dos agentes, orientada pelo paradigma dos direitos humanos, uma cultura policial comprometida com os desejos da comunidade sob uma perspectiva da emancipação social.

Nesse sentido, não mais se concebe um agente de segurança pública alheio aos inúmeros problemas sociais enfrentados pelos membros de sua comunidade. A atuação preventiva de seus agentes arrima-se no conhecimento do contexto social em que está atuando. Quanto maior o conhecimento, melhor a qualidade de manutenção da ordem, pois o comportamento do profissional de segurança corresponderá à necessidade de melhoria de qualidade de vida,

no aspecto segurança, proporcionando a oportunidade de elevar o nível de cidadania³¹.

O desenvolvimento de uma nova concepção de ordem pública pelo caminho da reeducação das instituições de segurança pública e da população, numa sensibilização de seus papéis, é o primeiro passo. Além do desempenho de suas funções tradicionais, o profissional de segurança é um “mediador social” habilitado a instruir os cidadãos sobre orientações básicas de prevenção ao crime, participar de reuniões com os moradores (associações de bairros) para a organização de estratégias coletivas e intermediar o contato dos cidadãos com outras agências (governamentais ou não) na busca de soluções para a comunidade.

Reportamo-nos à existência de uma convergência de objetivos entre a mediação e a atuação dos seus agentes sob o aspecto da proposta de uma segurança cidadã. Segundo José Vicente Tavares dos Santos, significa um jeito de convivência social orientada pela tolerância, pela proteção social e eficiência ante as conflitualidades da vida em sociedade (Palestra *As políticas públicas de segurança*, realizada na 58ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, Fortaleza, 2005). Assim, possui um denominador na convivência com os diferentes na elaboração e vivência dos direitos humanos, da justiça social, da cultura de paz e do desenvolvimento humano e social.

Com efeito, a mediação de conflitos é expressa como um dos conteúdos indispensáveis às ações formativas, que precisam estar alinhados ao conjunto de competências cognitivas, operativas e atitudinais dos profissionais de segurança pública, pois a mediação que há na formação dos agentes de segurança pública cidadã (guarda municipal e demais) concorrerá para bem administrar conflitos sociais e restaurar as relações em curso na comunidade, dando um caráter de cidadania ativa ao tratamento das divergências.

31 Espera-se do profissional da área da segurança pública uma ação dirigida para a proteção da sociedade, pois ele é antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve fundamentar sua razão de ser, sem dualidades ou antagonismos entre “sociedade civil” e “sociedade policial”. O agente de segurança pública deve ser um “pedagogo da cidadania” e um “protagonista dos direitos humanos” como profissional qualificado na prestação dos serviços de segurança pública à população. Nessa perspectiva, é um pleno educador em permanente contato com a comunidade. Essa atitude pedagógica, que deve norteá-lo, não lhe furta o direito ao exercício do uso da força quando necessário (PAES DE CARVALHO e NUNES, 2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Exclusão Socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, jul/dez 2002.

ALCÂNTARA JÚNIOR, J. O. Georg Simmel e o conflito social. **Caderno Pós-Ciências Sociais**. São Luís, v. 2, n. 3, jan./jun. 2005.

BOLSTAD, Richard, HAMBLETT, Margot. **Ganha-ganha**. Disponível em: <<http://www.golfinho.com.br/artigos/artigodomes1299.htm>>. Acesso em: 28 set. 2009.

BRASIL, M.G.M. A segurança pública no “Governo das Mudanças”: moralização, modernização e participação. São Paulo, 2000. 325p. **Tese Doutorado em Serviço Social**. - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

_____. Formação e inteligência policial: desafios à política pública de segurança. *In: O público e o privado*. Fortaleza-CE, v. 1, n. 4, p. 141-163, 2004.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. **Direito Legal e Insulto Moral**. V. 1. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____. Existe Violência sem Agressão Moral? *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23 nº 67. 2008.

CARVALHO, Ellen Márcia Lopes Santos de. Mediação de conflitos em um Distrito Policial: uma estratégia preventiva de polícia comunitária. Belo Horizonte, Escola Superior Dom Helder Câmara, 2007. 59p. **Monografia** (Pós-Graduação *lato sensu* em Segurança Pública e Direitos Humanos).

CHRISPINO, Álvaro; CHRISPINO, Raquel S.P. **Políticas Educacionais de Redução da Violência: Mediação do Conflito Escolar**. São Paulo: Editora Biruta, 2002.

COSER, Lewis A. **Nuevos aportes a la teoría del conflicto social**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1970.

COSTA, Arthur; BANDEIRA, Lourdes (orgs.). **A Segurança Pública no Distrito Federal: práticas institucionais e dilemas culturais**. Brasília: LGE Editora, 2007.

DEUTSCH, Morton. A Resolução do Conflito: processos construtivos e destrutivos. Traduzido por Arthur Coimbra de Oliveira revisado por Francisco Schertel Mendes. *In: AZEVEDO, André Goma de (org). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. vol. 3. Brasília: Grupo de Pesquisa Unb, 2003.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador**. Vol 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

KANT DE LIMA, Roberto. Políticas de segurança pública e seu impacto na formação policial: considerações teóricas e propostas práticas. *In: ZAVERRUCHA, Jorge; BARROS, Maria do Rosário Negreiros (orgs.). Políticas de segurança pública: dimensão da formação e impactos sociais.* Recife: Massangana, 2002.

LIMA, Renato Sérgio de. **Criminalidade urbana – conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo.** São Paulo: Sicurezza, 2002.

MIRANDA, Ana Karine P.C. MOTA BRASIL, G. M. CRUZ, L.A. Formação policial, mediação e conflitos sociais: reflexões iniciais sobre a disciplina de mediação de conflitos. *In: Anais II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte.* Belém, 2010.

PAES DE CARVALHO, Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda; NUNES, Andrine Oliveira. A Crise do Estado-Nação e a Segurança Pública no Brasil - polícia cidadã e mediação de conflitos. *In: Anais IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais: perspectivas para as Políticas Públicas.* São Luís, 2009.

SALES, Lília Maia de Moraes; ALENCAR, Emanuela Cardoso Onofre de. Mediação de conflitos sociais, polícia comunitária e segurança pública. *In: Anais do [Recurso eletrônico] / XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI.* – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e mediação de conflitos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. **Mediação de Conflitos: Família, Escola e Comunidade.** Florianópolis: Conceito Editora, 2007.

_____. **Mediare: um guia prático para mediadores.** 3. ed. rev. atua l. ampl. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder.** Porto Alegre: Editora Edipro, 2000a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente.** Porto Alegre: Editora Edipro, 2000b.

SILVA, João Roberto da. **A mediação e o processo de mediação.** São Paulo: Paulistanajus Ltda, 2004.

SIMMEL, Georg. **Sociologia.** Evaristo de Moraes Filho (org.); [tradução de Carlos Alberto Pavanelli *et al.*]. Grandes cientistas sociais; 34. São Paulo: Ática, 1983.

_____. **Questões fundamentais da Sociologia: indivíduo e sociedade.** Tradução de Pedro Caldas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SIX, Jean-François. **Dinâmica da mediação.** Trad. Águida Arruda Barbosa, Eliana Riberti Nazareth, Giselle Groeninga. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e desafios. *In: Revista Estudos Avançados.* V.20. 2007, p. 77-97.

SOUZA, Zoraide Amaral de. **Arbitragem – conciliação** - mediação nos conflitos trabalhistas. São Paulo: LTr, 2004.

TAVARES, Fernando Horta. **Mediação e conciliação**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. As conflitualidades como um problema sociológico contemporâneo. *In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS*, Porto Alegre, ano 1, n.1, 1999.

_____. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Os Conselhos e Cafés Comunitários de Segurança Pública/RJ no Contexto Democrático**. VI RAM-Reunião de Antropologia do Mercosul, Montevideo, nov.2005, p. 5.

VEZZULLA. A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional. **Dissertação** – Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

_____. **A mediação de conflitos com adolescentes autores de ato infracional**. Joinville, Santa Catarina: Habitus Editora, 2006.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. Coordenadores: Orides Mezzaroba, Arno Dal Ri Júnior, Aires José Rover, Cláudia Servilha Monteiro. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 5ª ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999, 2009 (reimpressão).

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 64.

BRASIL. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em 30 set. 2015.

BRASIL, **Código de Processo Civil** (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 25 jul. de 2016.

BRASIL, **Lei da Mediação** (n. 13.140, de 29 de junho de 2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 26 jun. de 2016.

BRASIL. **Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça** - Brasília: CNJ, 2017.

BRASIL. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH - 2)**, Brasília: SEDH, 2002.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, 2003b.

_____. Ministério da Justiça. **Acesso à Justiça por Formas Alternativas de Administração de Conflitos: mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais**. Brasília, 2005.

BRASIL Lei n. 11.530 de 24 de outubro de 2007. **Programa Nacional de Segurança com Cidadania**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007a.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório de Atividades da Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006**. Brasília, Ministério da Justiça/SENASP, 2007b.

_____. Ministério da Justiça. **Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: MJ, 2007c.

_____. Ministério da Justiça. **Justiça Comunitária: uma experiência**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Informativo DEPRO**. Boletim das ações do Departamento de Políticas, Programas e Projetos. Anol, n. 1. Brasília: Ministério da Justiça, set. 2009a.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil**. Brasília, DF, 2009b.
CEARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Projeto Ronda do Quarteirão**, 2007.

COORDENADORIA INTEGRADA DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA – CIOPS. **Levantamento estatístico comparativo das ocorrências registradas nos anos de 2001 a 2006**. Documento disponível nos arquivos da instituição.

FORTALEZA. Universidade Estadual do Ceará. **Relatório da pesquisa “Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza”**. Fortaleza: FUNECE, 2010.

11

As políticas públicas de prevenção/repressão aos impactos do álcool na violência do trânsito no Estado do Ceará.

Francisco Túlio Studart de Castro Filho¹

INTRODUÇÃO

A mídia escrita e televisiva mostra, diariamente, acidentes de trânsito, com a exibição imagens de destroços de veículos, sangue na pista, dor e morte nas vias brasileiras. Esse quadro reflete as palavras de Guimarães e Chagas (1993, p. 6), ao afirmarem “não termos a maior frota do planeta e, provavelmente, termos o trânsito mais mortífero do mundo”, bem como o magistério de Gasparini (1998, p. 11): o “trânsito é uma verdadeira guerra a ceifar milhares de vidas e a deixar outro tanto de brasileiros mutilados”.

Segundo dados do RENAEST (Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito), o Brasil possui uma frota de 55 milhões de veículos. Anualmente, cerca de 5% dela se transformam em sucata, em decorrência dos acidentes, gerando significativos prejuízos materiais, da ordem de 4 bilhões de dólares. Os números de vítimas são impressionantes: 27 mil mortos e 300 mil feridos. No início da década, os dados eram ainda mais apavorantes e chegaram a atingir 50 mil mortos e 350 mil feridos, resultantes de um milhão de acidentes anuais (VIAS SEGURAS, 2012).

Entre as causas do crescimento das mortes no trânsito, encontram-se o consumo de álcool e o aumento do número de motocicletas. Por certo, o acidente decorre de uma multicausalidade, em que o fator humano tem um papel extraordinário, preponderante. Na verdade, é um somatório de vários fatores, coroados pela imprudência, negligência ou imperícia do condutor, ou do pedestre.

Numa tentativa de buscar soluções para a imensa conjunção de problemas do trânsito, o Governo Federal teve como principal política pública de prevenção/repressão o novo Código de Trânsito Brasileiro em 1997, modificando a legislação específica, haja vista seu viés ligado à educação para o trânsito, para a cidadania, bem como o rigor das novas normas de caráter repressivo. Outra inovação marcante é a parte referente aos crimes de trânsito, agora com título próprio, onde são caracterizados 11 (onze) delitos, que, no Código anterior, eram tidos apenas como infrações administrativas. Entre os

¹ O autor é Mestre em Planejamento e Políticas Públicas, da Universidade Estadual do Ceará e Doutorando pela UECE. E-mail: tuliostudart@hotmail.com.

crimes ali estabelecidos, um deles é o objeto deste estudo, no caso, o crime de embriaguez ao volante, cuja tipificação se encontra no art. 306 do CTB.

Desde 20/06/2008 está em vigor a Lei nº 11.705/08, denominada de Lei Seca, cujo objetivo é coibir o consumo de álcool por condutores de veículos automotores. Essa lei surgiu em virtude da participação de condutores embriagados em acidentes de trânsito, porém, como afirma Araújo (2009, p. 201), “[...] nem a sociedade estava preparada para uma mudança cultural tão acentuada, nem o Poder público estava aparelhado adequadamente para uma investida maciça contra os ébrios do volante”. Por outro lado, têm-se, além da Lei Seca, outras possibilidades de ações por meio de políticas públicas que influenciam na prevenção/repressão a esse tipo de delito nas rodovias cearenses.

No Estado do Ceará, têm-se as ações da Polícia Rodoviária Estadual e da Polícia Rodoviária Federal, nas rodovias estaduais e federais, respectivamente. Esses órgãos seguem as políticas traçadas pelo Governo Federal, principalmente na prevenção/repressão ao crime de embriaguez ao volante. A Lei Seca é referência nacional e estadual quando se fala em prevenção e repressão ao crime de embriaguez ao volante.

Assim sendo, pergunta-se: quais são os impactos das políticas públicas utilizadas pelos órgãos de trânsito cearenses na prevenção/repressão ao crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará?

O objetivo geral deste capítulo é analisar o impacto das políticas públicas na prevenção/repressão do crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará. Desse modo, traçaram-se os objetivos específicos ora delineados.

a) Exibir uma visão geral sobre o trânsito e a mobilidade social, definindo e conceituando o trânsito, o acidente e suas consequências.

b) Mostrar um esboço histórico da legislação brasileira de trânsito.

c) Caracterizar a embriaguez ao volante como crime e infração administrativa e suas consequências.

d) Discutir as políticas públicas cearenses vinculadas à prevenção/repressão ao uso de álcool por motoristas no Estado do Ceará.

e) Analisar, estatisticamente, os dados de ocorrências envolvendo acidentes de trânsito em razão do uso de álcool nas rodovias do Estado do Ceará.

f) Verificar a mudança de comportamento dos condutores de veículos automotores nas rodovias do Estado do Ceará, em decorrência da adoção de políticas públicas criadas pelos órgãos de trânsito do Estado.

Nessa contextura, o estudo acerca dos impactos das políticas de prevenção/repressão ao crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará se justifica em razão de sua importância na realidade nacional e estadual, pois visa a discutir, analisar e verificar os resultados da aplicação dessas políticas, o que, sem dúvida, trará importantes contribuições à segurança do trânsito. Também se mostra relevante no âmbito acadêmico pelo fato de enriquecer o referencial teórico respeitante à matéria. É importante para a sociedade porque visa à melhoria das políticas públicas direcionadas à qualidade de vida do cidadão e à garantia de seu direito de ir e vir.

PERCURSO METODOLÓGICO

O objetivo da ciência é encontrar a veracidade dos fatos, contudo, para que o conhecimento seja havido como científico, é necessário “[...] identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação”, o que significa determinar o método utilizado para se chegar ao conhecimento parcialmente ordenado (GIL, 1999, p. 26).

Nesse sentido, têm-se a pesquisa bibliográfica e a busca documental, que se valem das fontes de “papel”, dentre outras; e o estudo de campo, o levantamento em que se utilizam de dados fornecidos por pessoas. Neste estudo, recorreu-se aos expedientes delineados na sequência.

a) Pesquisa bibliográfica – desenvolvida com suporte no registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores. É o ponto de partida para qualquer demanda científica e objetiva recolher e analisar informações e conhecimentos prévios sobre um determinado fato, assunto, ideia. Neste experimento, procurou-se observar os critérios apostos à frente.

- o parâmetro temático – escolhendo-se livros, revistas e artigos que estivessem relacionados ao objeto de estudo;

- o parâmetro linguístico – pinçando-se obras no idioma português;

- as principais fontes consultadas foram os livros, periódicos, teses, dissertações, coletâneas de leis e até obras publicadas na internet;

- o parâmetro cronológico de publicação – dando-se ênfase para obras com publicações mais recentes, observando-se, contudo, a dificuldade em encontrar obras atuais;

b) pesquisa documental – utilizando material que não recebeu tratamento analítico ou suscetível de elaboração, de acordo com o objetivo da busca. Na lição de Severino (2007, p. 35), a pesquisa documental “Tem-se como fonte documentos no sentido amplo [...]. Nestes casos, os conteúdos dos textos

ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matérias-primas, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise”.

MARCO TEÓRICO

Vivencia-se a era da Revolução Invisível, período quando nos fazem crer que nossos desejos são transformados em realidade e que tudo é indispensável (LE GOFF, 1992 apud SCHOR, 2006). Nesse sentido, o automóvel deixou de ser simples instrumento de transporte, um expediente para facilitar o deslocamento, e passou a ser uma necessidade social, resultando num trânsito que se tornou cada vez mais caótico em razão da falta de estrutura das cidades para conviver com os problemas surgidos com o crescimento do número de automóveis circulando nas vias urbanas e rurais, ou seja, o veículo motorizado transforma a paisagem e as relações sociais.

Desde seu surgimento em 1885, fabricado pelo alemão Carl Benz, o automóvel possuía três rodas e andava a 13 km/h. Desde então, o automóvel vem passando por profundas modificações em seu desenho e parte técnica. Em 1901, o alemão Gottlieb Daimler lançou o automóvel com quatro rodas, sendo seguido pelo surgimento de marcas famosas como Cadillac, Oldsmobile e Chevrolet. Em decorrência dessa evolução, o automóvel passou a ser considerado como símbolo do poder econômico, do prestígio, da força, do sucesso, da beleza, da juventude e da felicidade e, por conseguinte, uma modalidade de crescimento na hierarquia social. Do ponto de vista cultural, a fascinação por carros como poder social foi difundida no ramo musical por meio de uma música de forró, na qual o compositor assim se manifesta: “eu era feio, agora tenho um carro”, fato significativo de que, ao possuir um carro, qualquer pessoa deixa de ser discriminada e passa a ser o alvo do sucesso. Gullo (2004, p. 12), ao abordar essa temática assim se expressa:

A associação ao veículo como símbolo social vai desde a boa recepção, passando pelo reconhecimento, até chegar ao respeito - é a consagração social. Através do veículo podem ser satisfeitos os desejos de liberdade, de usufruto da velocidade, da conquista do prazer prometido, da descoberta da sensualidade, do devaneio do erotismo, do deleite na sua plenitude, representando a obtenção do sucesso e o conhecimento da felicidade.

Em outras palavras, existe uma relação direta entre status social e veículo, ou, como ensina Gullo (2004, p. 45), “[...] o objeto veículo sofre um processo de associações a sentimentos sociais que o transforma em símbolo social manipulado pela ideologia dos seus significados”.

Destarte, o trânsito deve ser considerado em sua dimensão histórico-social, que envolve relações entre as pessoas e o espaço que ocupam. Faz-se necessário compreender que o direito de ir, vir e conviver com qualidade é uma das preocupações a ser alcançada no Sistema Nacional de Trânsito (DOTTA, 1998).

Na visão de Vasconcelos (1985), o trânsito é uma disputa e negociação de base ideológica e política. Em termo social, entretanto, o referenciamos por meio da fluidez, segurança, acessibilidade e qualidade de vida, geradas pelos seus influxos, quer na área social, econômica, política ou ambiental, enfatizando-se, contudo, que o trânsito se articula e reflete diretamente na educação sobre o trânsito, na simbologia dos veículos, na personalidade do condutor, no autoritarismo da sociedade e na diferença de classe.

É nesse contexto que devemos ter preocupação com as políticas ligadas à mobilidade urbana e à Psicologia do Trânsito, para analisar e estudar como as pessoas participam do espaço, quais seus interesses e necessidades. Afinal é no espaço urbano que temos os conflitos e a disputa não apenas pelo espaço físico, mas também pelo choque emocional que o trânsito causa, afinal de contas somos um país preponderantemente urbano e que, segundo o IBGE (2007), cerca de 80% de sua população vivem em aglomerações urbanas. Além disso, estamos vivenciando uma explosão de veículos num espaço que não cresceu e numa paciência que só vem diminuindo.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB, 1997), em seu art. 1º, §1º, considera trânsito como “[...] a utilização das vias, por pessoas, veículos e animais, isoladas ou em grupos, conduzindo ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga e descarga”. Observa-se, entretanto, que o trânsito é muito mais complexo. A cada dia há mais veículos nas ruas, e várias destas continuam sem estrutura para receber esses automóveis. Gadret (1983, p. 5), no entanto, faz a seguinte distinção:

Tráfego é a utilização de qualquer via pública para fins de circulação ou de estacionamento, por parte de pedestres, de animais montados ou conduzidos e de veículos de qualquer espécie, isolados ou em grupo. Trânsito é a ação de passagens de pedestres, animais e veículos pela via pública.

Em análise perfunctória dos conceitos acima, infere-se que Gadret (1983) oferece um conceito que beira a obscuridade, uma vez que não esclareceu muito a diferença entre trânsito e tráfego, pois a ação de passagem pela via pública não deixa de ser a sua utilização para fins de circulação. O fato é que,

como a circulação e o transporte são atividades conexas, as regras de trânsito e tráfego geralmente são editadas em conjunto, embora distintas quanto aos seus objetivos e finalidades.

O trânsito brasileiro se tornou complexo, seja pelo aumento considerável de sua frota, seja pela não adaptação das cidades a esse crescimento, como também por conta de outros fatores como educação para o trânsito, formação de condutores, controladorias de trânsito, menores e embriaguez ao volante. Em relação ao fator embriaguez ao volante, surgem várias dúvidas, como, por exemplo: é crime ou é mera infração administrativa? Como é caracterizada essa infração ou esse crime? O equipamento medidor é o etilômetro ou bafômetro? É aceito o condutor recusar-se a fazer o exame etílico?

Para responder a essas perguntas, recorreremos ao arcabouço jurídico sobre a legislação de trânsito no Brasil composta de: Constituição Federal; Código de Trânsito Brasileiro (CTB); Convenção de Viena; Acordo do Mercosul; Resoluções e Deliberações do Contran; Portarias do Denatran; Leis, Decretos e Portarias Estaduais; Leis, Decretos e Portarias Municipais.

Várias foram as políticas públicas no âmbito da legislação federal, estadual e das normas infralegais, como se vê no quadro a seguir, contendo os marcos históricos em que são pontuadas as principais normas para a prevenção ou repressão à embriaguez ao volante.

Quadro 1 – Marco legal histórico preventivo /repressivo à embriaguez ao volante

NORMA	ASSUNTO
LEI Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997.	CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO
LEI Nº 11.275, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2006.	Altera a redação dos arts. 165, 277 e 302 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.
Resolução nº 206 de 20/10/2006/ CONTRAN	Requisitos necessários para constatar o consumo de álcool e outras substâncias. Dispõe sobre os requisitos necessários para constatar o consumo de álcool, substância entorpecente, tóxica ou de efeito análogo no organismo humano, estabelecendo os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes. (Revogada pela Resolução CONTRAN nº 432 de 2013)

LEI N° 11.705, DE 19 DE JUNHO DE 2008.	Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que ‘institui o Código de Trânsito Brasileiro’, e a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4o do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências.
LEI N° 12.760, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2012.	Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.
Resolução nº 432 de 23/01/2013/ CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito	Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Fonte: Elaboração própria (2016)

Para Franz e Siberian (2012), o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é um código cidadão, pois traz um capítulo inteiro destinado ao cidadão, um dirigido para a condução de escolares e outro exclusivo para pedestres e veículos não motorizados, atingindo, assim, toda a população, com o intuito de proteger e proporcionar maior segurança, fluidez, eficiência e conforto. Além disso, o CTB permite que o cidadão participe de um trânsito mais humano, seja por meio de sugestões, seja mediante reclamações aos órgãos de trânsito. Por outro lado, Oliveira *apud* Roesler (2004, p. 1) é crítico, ao afirmar que “[...] é muito provável que o CTB nunca alcance seus objetivos, porque foi demasiado ambicioso, sendo uma resposta simbólica que compromete ainda mais o sistema penal brasileiro”.

Antes da vigência do Código de Trânsito Brasileiro, em 22 de janeiro de 1998, o anterior tratava os crimes que ocorrem no trânsito de acordo com a previsão estabelecida no Código Penal ou na Lei de Contravenções Penais. Com o novo código, a esses crimes foi destinado um capítulo específico (Cap. XIX, iniciando-se no art. 291), trazendo um tratamento para aqueles que cometem crimes na condução de veículos automotores.

Para Rizzardo (2008), o crime de embriaguez ao volante se constitui numa das mais graves causas de acidentes de trânsito e está tipificado no art. 306 do

Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97). Posteriormente, a redação foi alterada pela Lei nº 11.275/06, a qual desconsiderou o quantitativo do nível de álcool no sangue, ou seja, a tolerância, que antes era de até seis decigramas por litro de sangue, passou a ser zero.

Em 2008, ocorre nova modificação na legislação, desta feita por meio da Lei nº 11.705/2008 (Lei Seca), a qual inova ao substituir a expressão “qualquer substância entorpecente ou que cause dependência física ou psíquica” por “qualquer outra substância psicoativa que determine dependência”. Além disso, a pena de suspensão do direito de dirigir passou a ter um limite de 12 (doze) meses, o que não ocorria na legislação anterior.

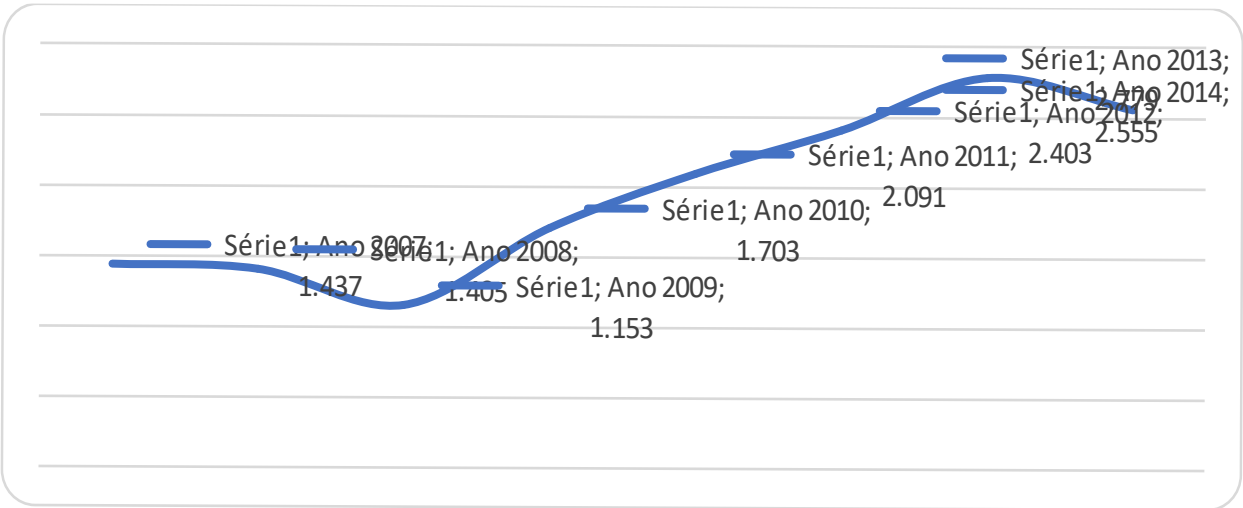
O crime de embriaguez ao volante tem como objeto jurídico a incolumidade pública, no que tange à segurança do tráfego de veículos automotores. O sujeito ativo é qualquer pessoa, legalmente habilitada ou não, e o passivo a coletividade (sujeito passivo principal). Secundariamente, aparecem como sujeitos passivos as pessoas eventualmente vítimas de perigo de dano. A existência de um sujeito passivo secundário é meramente accidental, não sendo necessária ao aperfeiçoamento do tipo.

Apesar de o Código de Trânsito Brasileiro dispor, no artigo 306, que é crime conduzir veículo automotor, na via pública, sob influência de álcool ou substância de efeitos análogos, expondo a dano potencial a incolumidade de outrem, sua pena é de detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor, o qual, por sua vez, é alcançado pela Lei n. 9.099/95 (Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências), que prevê, em seu artigo 89, que os crimes praticados em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, o Ministério Público, ao oferecer denúncia, proporá a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, havendo os requisitos que autorizam a suspensão condicional da pena.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após realizarmos a coleta de dados junto aos arquivos do Detran/CE para verificarmos, em princípio, o quantitativo de mortos por acidentes de trânsito no Estado do Ceará, tomamos os indicadores contidos nos relatórios estatísticos referentes aos anos de 2007 a 2014, havendo apenas uma leve redução em 2009, contudo o número de mortos continuou crescendo ano após ano, como se vê no gráfico a seguir.

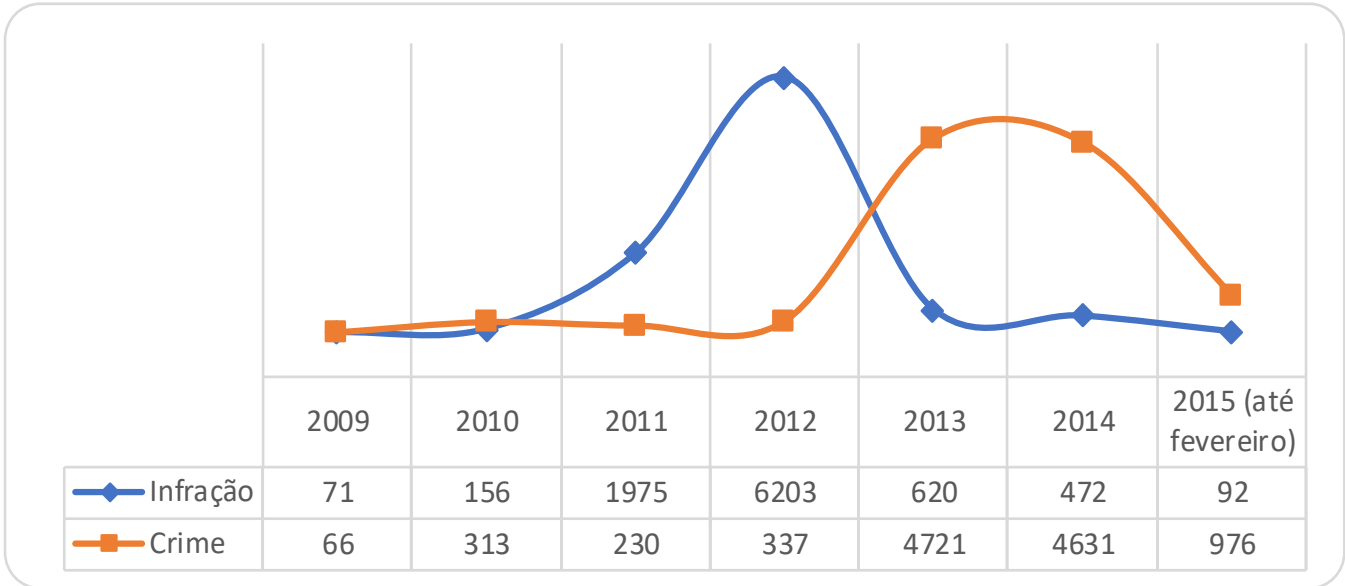
Gráfico 1 – Mortos no Estado do Ceará por acidente de trânsito – 2007 a 2014



Fonte: DETRAN/CE- 2016

No que se refere ao crime de embriaguez ao volante, foram verificadas duas situações. A primeira, quando a embriaguez é considerada crime previsto no art. 306 do CTB; e a segunda, quando havida como infração administrativa prevista no art. 165 do CTB. Em 2009, as duas categorias caminharam bem próximas, quando ainda era obrigatório o uso do etilômetro. No ano de 2010, tem-se um fato curioso, ou seja, a infração aumenta consideravelmente em relação ao ano de 2009, como se vê no gráfico a seguir.

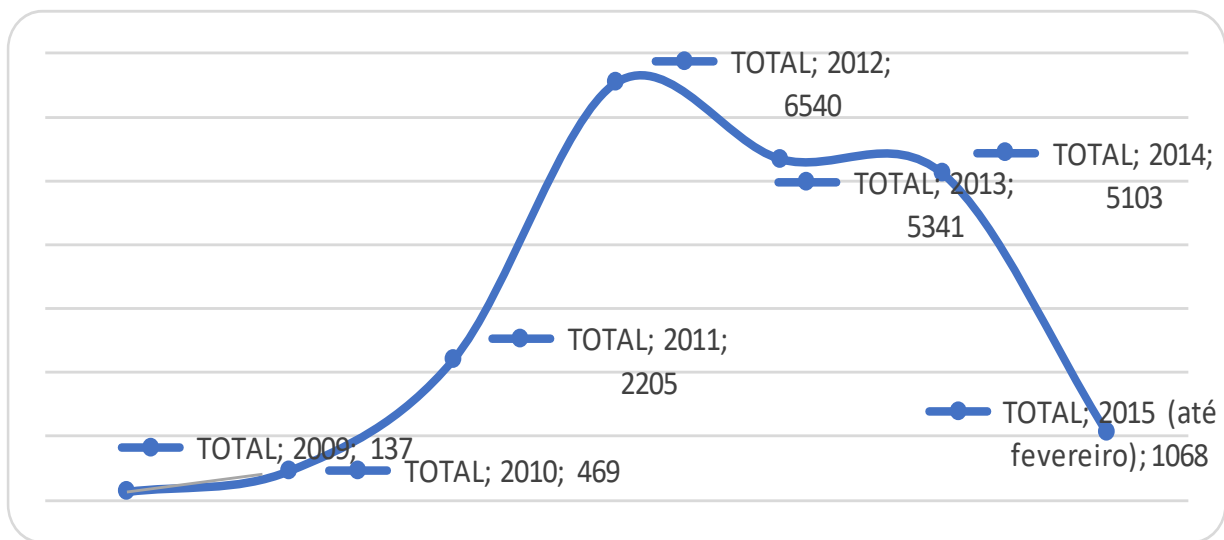
Gráfico 2 - Crimes e Infrações de trânsito referentes a embriaguez ao volante – Ceará - 2009 a 2015 (jan e fev)



Fonte: Elaboração própria, com dados dos arquivos da PRE//PMCE-2016

Esse aumento no número de infrações e a redução no quantitativo de crimes pare decorrer da recusa do motorista a submeter-se ao etilômetro. De modo geral, têm-se os totais constantes no gráfico.

Gráfico 3 - Total de ocorrências envolvendo condutores alcoolizados – Ceará - 2009 a 2015 (jan e fev)



Fonte: Elaboração própria, com dados dos arquivos da PRE//PMCE-2016

Verificando-se os dados alusivos ao número de CNH, cassadas (em virtude de reincidência) no Estado do Ceará, no período de 2009 a março de 2015, infere-se que, no ano de 2010, ocorreu o maior número de cassações no período compreendido de fevereiro de 2009 a dezembro de 2014, tendo, contudo, brusca queda no ano de 2011. Em 2012, houve queda contínua nos números de CNHs cassadas.

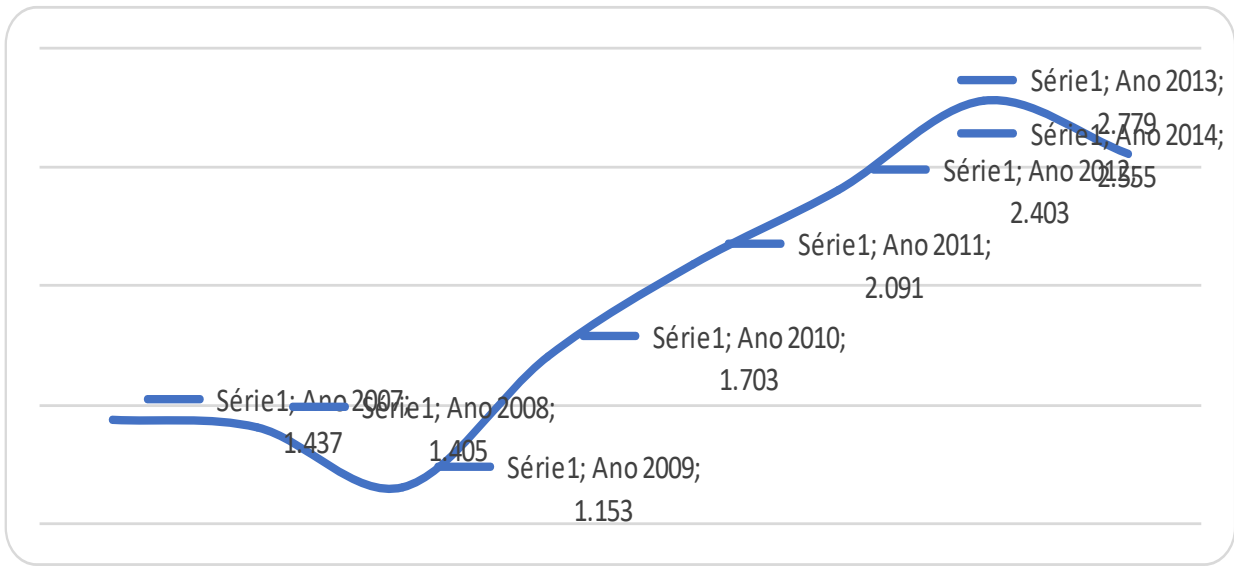
Gráfico 4 –Total de CNHs cassadas no Estado do Ceará – período: fev 2009 a mar2015



Fonte: Elaboração própria, com dados dos arquivos da PRE//PMCE-2016

De toda sorte, tem-se um crescente índice de mortes em acidentes de trânsito no Estado do Ceará, conforme busca nos arquivos do DETRAN/CE, de cujos dados coletados foi construído o gráfico abaixo, segundo o qual é notório que só houve queda nos quantitativos de mortos por acidente de trânsito no ano de 2009, porém, nos anos seguintes, até o ano de 2014, a linha do gráfico cresce ano a ano, como se vê no gráfico abaixo.

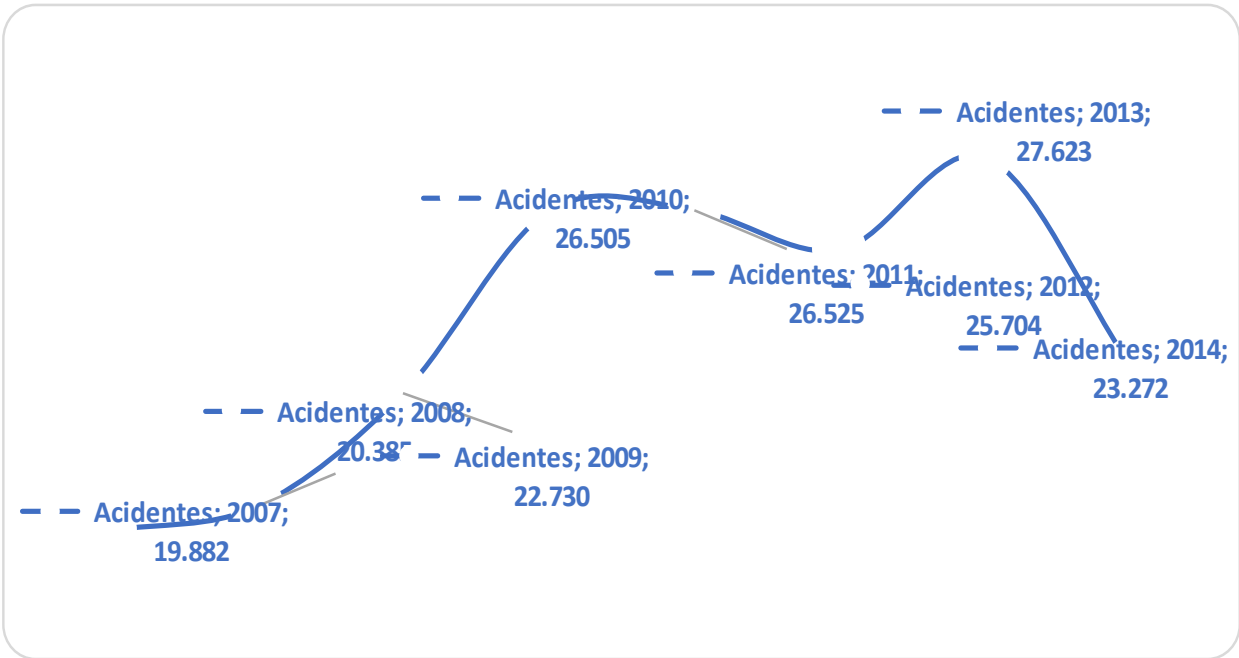
Gráfico 6 – Quantidade de mortos por acidentes de trânsito – Ceará – 2007 a 2014.



Fonte: Elaboração própria, com dados dos arquivos da PRE//PMCE-2016

As estatísticas de acidentes de trânsito ocorridos no Ceará no período de 2007 a 2014 demonstram que, no interregno de 2007 a 2013, a tendência foi de aumento ano após ano, contudo, no ano de 2014, o gráfico é objeto de queda mais significativa do que no ano de 2012, quando da edição da Lei Seca, em 2013.

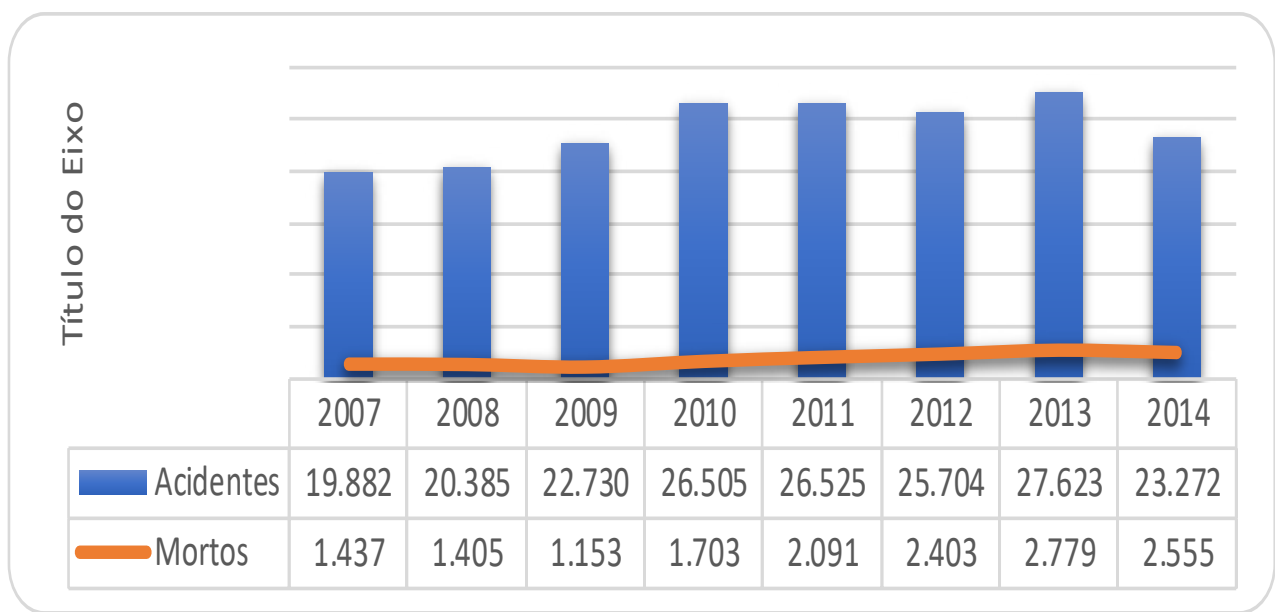
Gráfico 5– Total de acidentes de trânsito ocorridos no Estado do Ceará – 2007 a 2014



Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE-2016

Fazendo-se um comparativo entre os acidentes de trânsito e o número de mortos, tem-se o resultado do gráfico a seguir.

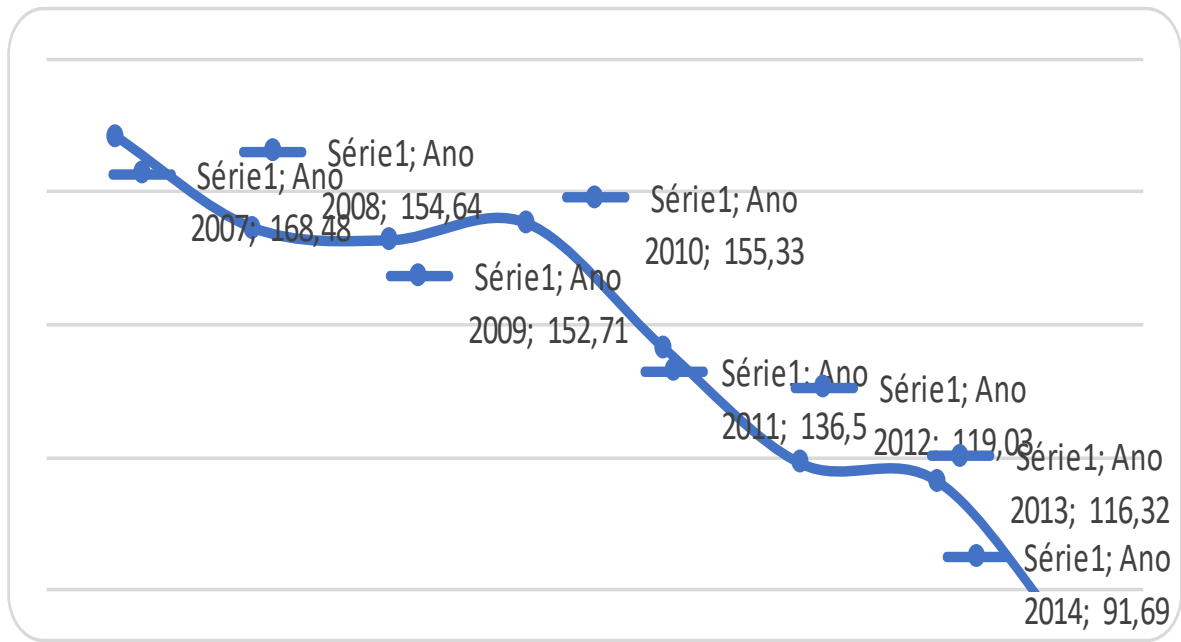
Gráfico 6 –Comparativo entre acidentes de trânsito e mortos –
Ceará – 2007 a 2014



Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE - 2016

Esses dados, quando isolados do contexto geral, conduzem a equívocos de interpretação, daí se haver verificado, ainda, o aumento da frota veicular. A realidade é que, apesar do aumento da frota veicular, o índice de acidentes em relação à esta tem decrescido ano a ano, sendo, até inversamente proporcional, pois, quanto maior a frota, menor foi o número de acidentes verificado por parte de cada 10 mil veículos, como se vê no gráfico:

Gráfico 7 – Quantidade de mortos em acidentes de trânsito
por 10 mil veículos

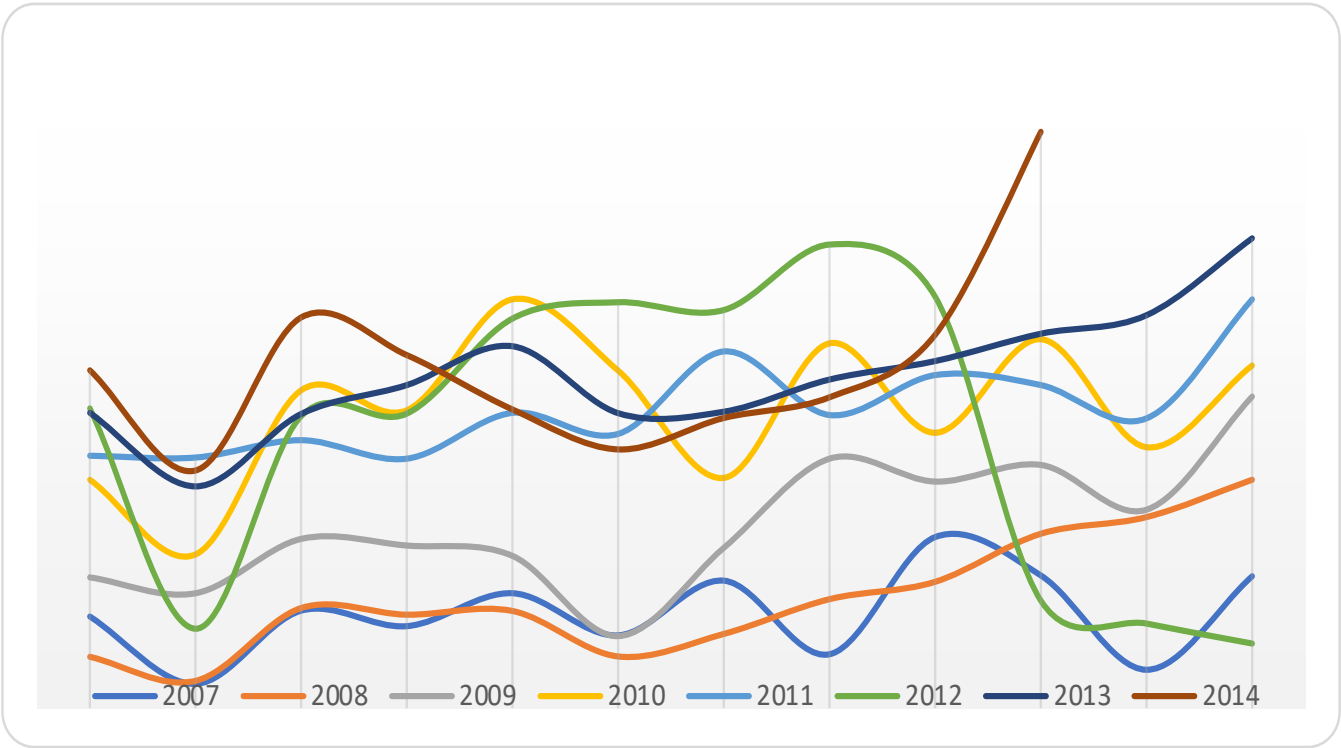


Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE - 2016

Construindo-se um gráfico em linha para considerarmos dois marcos históricos na legislação (junho de 2008 e dezembro de 2012), em alusão à Lei Seca, ou seja, quando se iniciou uma política pública legiferante referente à

matéria, vamos perceber que, naquele junho, houve um quantitativo de 1.540 mortos por acidentes de trânsito, e, daí em diante, até novembro de 2012, esse quantitativo só cresceu, mês a mês. Em dezembro de 2012, a Lei Seca foi alvo de novas alterações, tratando do assunto com maior rigor, contudo, em dezembro, temos 1.575, com aumento mensal ano após ano até outubro de 2014. A política pública de criar lei não tem o condão, por si, de solucionar o problema. Basta observar que, de junho de 2008 até novembro de 2014, o único mês que mais se aproxima é dezembro de 2012, pois todos os outros meses são maiores do que ele.

Gráfico 8 – Quantidade de mortos por acidente de trânsito – Ceará – 2007 a 2014 x mês



Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE - 2016

Operação rodovia

A Operação RODOVIDA é uma operação integrada entre os Ministérios da Justiça, Cidades, Saúde e Transportes, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, realizando operações, simultaneamente, por diversos órgãos em suas áreas de competência (federal, estadual e municipal), visando ao fortalecimento das políticas públicas de prevenção de lesões e mortes no trânsito.

Figura 2 – Folder da Operação Rodovida



Fonte: Google imagens/2016

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) divulgou que, no período momimo de 2015, ocorrido de 13 a 18 fevereiro, os índices de acidentes, mortos e feridos nas rodovias federais foram reduzidos em 22% na quantidade de acidentes, 28% na taxa de mortos e 18% na taxa de feridos quando comparados com o mesmo período de 2014. Em números, significa dizer que, nos cinco dias de feriado momino, registraram-se 2.785 acidentes,120 mortos e 1.786 feridos nas rodovias federais, como demonstrado na figura 3.

Figura 3 – Operação Rodovida – Carnaval 2015



Fonte: CBN notícias - 2016

No Estado do Ceará, a Operação Rodovida foi desenvolvida pela PRF em parceria com o Departamento Estadual de Trânsito (Detran), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania(AMC), Autarquia Municipal de Trânsito de Caucaia (AMT), Polícia Rodoviária Estadual(PRE), Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (Etufor), Polícia Civil e Perícia Forense.

Os dados da Perícia Forense

A pesquisa realizada nos arquivos da Perícia Forense do Estado do Ceará junto aos laudos dos exames de alcoolemia mostra que, de 2013 para 2014, houve uma redução de 10,74% no número de mortos que se encontravam sob efeito de álcool. No ano de 2015, os dados constavam apenas dos dois primeiros meses do ano, chegando-se a 39,67% do total de mortos no ano.

Tabela 1 – Mortos positivos para alcoolemia no Estado do Ceará – 2013 a fev 2015

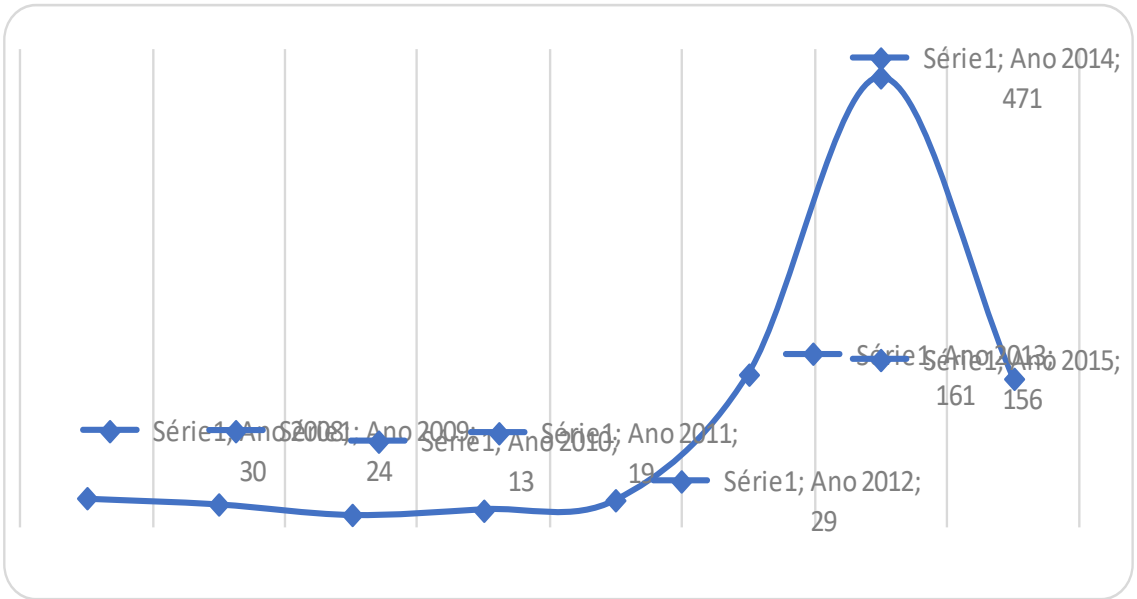
ANO	TOTAL MORTOS	POSITIVOS PARA ALCOOLEMIA	%
2013	1996	910	45,59%
2014	1922	670	34,85%
2015 (jan - fev)	310	123	39,67%

Fonte: Elaboração própria, com dados da PEFOCE (2016)

Cursos de reciclagem no DETRAN/CE

O motorista que é autuado administrativamente por infração de embriaguez ao volante tem como consequência a obrigação de frequentar um curso de reciclagem para que reaveja sua CNH apreendida. A pesquisa nos arquivos do DETRAN/CE mostra que o número de motoristas que realizam esse curso é cada vez maior. O ápice foi no ano de 2014, totalizando 471 casos e que chega a ser maior do que o somatório dos anos de 2008 a 2013, com 276 casos, como se vê no gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Quantidade de motoristas que realizaram curso de reciclagem no Ceará – 2008 a 2015 (jan a mar)



Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE (2016)

Verifica-se, ainda, que a distribuição é irregular à extensão dos meses e dos anos, ou seja, não segue um padrão, porque depende da vontade do motorista de querer ou não realizar o curso. A seguir, se vê a tabela demonstrando os quantitativos mensais e anuais de motoristas que realizaram o curso de reciclagem.

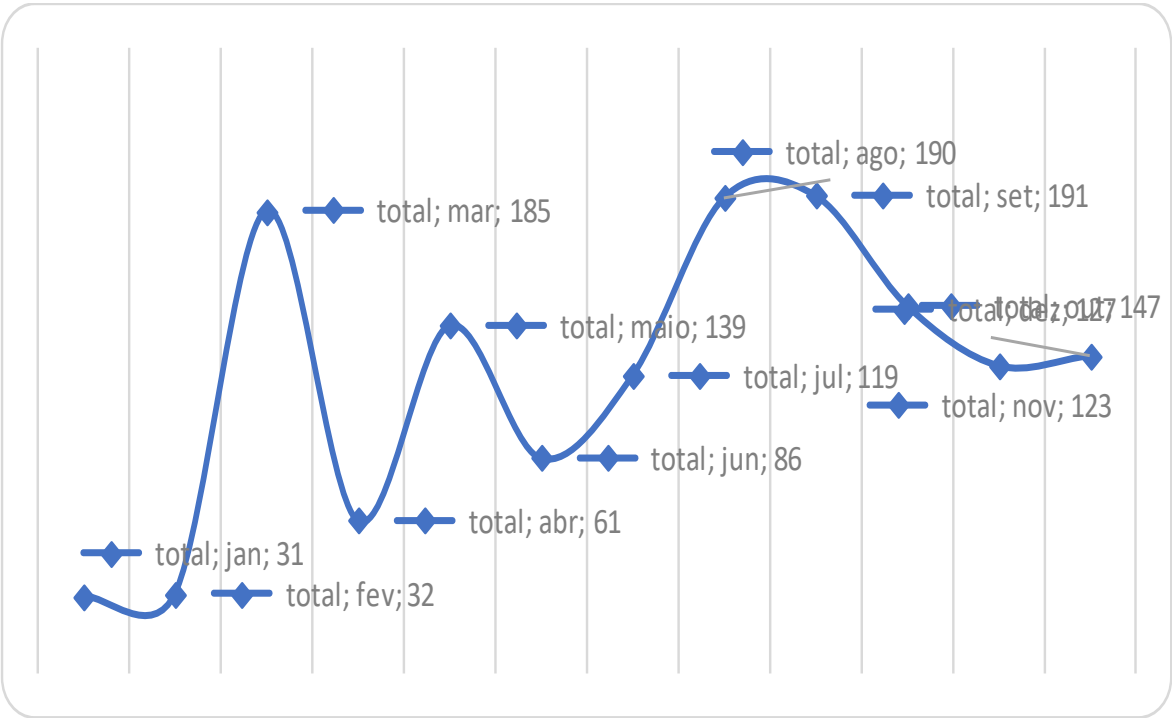
Tabela 2 – Quantidade de motoristas que realizam curso de reciclagem – jan 2008 a mar 2015

	jan	fev	mar	abr	maio	jun	jul	Ago	set	out	nov	dez	TOTAL
Ano 2008		2	2	5	2		3	3	2	6	4	1	30
Ano 2009	5	2	0	1		3		1	4	1	5	2	24
Ano 2010	2	0	1		1			4	1		3	1	13
Ano 2011		5	2	1	2	1	2	2			3	1	19
Ano 2012	3	1	0		3	4	3	4	4	2	3	2	29
Ano 2013	1	2	5	2	2	3	13	33	26	24	20	30	161
Ano 2014	20	20	50	25	62	34	41	53	62	44	31	29	471
Ano 2015	81	40	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	156

Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN/CE (2016)

Procurando-se ainda verificar em que mês mais se realiza a reciclagem dos motoristas que tiveram CNH apreendidas por infração de embriaguez ao volante, realizamos o somatório dos meses, tendo como referência os anos de 2008 a 2014, uma vez que, em 2015, teríamos apenas os três primeiros meses do ano e isso iria interferir no resultado final. Verificou-se que os meses de março (185), agosto (190) e setembro (191) são os meses em que mais se realizaram cursos no período de 2008 a 2014.

Gráfico 10–Meses do ano em que mais ocorreram cursos de reciclar em – 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria. 2016

ANÁLISE DOS DADOS

Trabalhar sobre o tema trânsito, em quaisquer de seus desdobramentos, leva a um elevado número de dados, tabelas, gráficos e comparações para melhor se compreender o fenômeno e seus desdobramentos.

Os dados referentes ao número de acidentes, total de mortos, crimes, infrações administrativas e CNHs apreendidas só passam a ter um significado mais esclarecedor quando comparados com as políticas públicas implementadas pelo governo por meio de seus órgãos.

Nessa visão, procuramos a principal política governamental, que é a edição de leis em seu sentido mais amplo e que servirão de marco histórico e também legal para análise dos resultados.

Até o ano de 2007, tinha-se a vigência do CTB, que já criminalizava a embriaguez ao volante, além de tratá-la também como infração administrativa. Veja-se que os dados da tabela abaixo iniciam-se em 2007, e, ao compararmos com o ano de 2008, quando entrou em vigor a Lei Seca, tem-se um aumento no número de acidentes de trânsito, embora se perceba que houve uma redução de 2,3% no número de mortos naquele ano, quando comparado com 2007.

Nos anos subsequentes à edição da Lei Seca (2009 a 2011), aumenta tanto o número de acidentes quanto o de mortos no trânsito, ou seja, ou a lei não obteve o resultado desejado ou faltaram políticas públicas de implementação da lei, ou essas políticas foram tímidas e não tiveram força para reduzir o número de acidentes e de mortos.

No ano de 2012, temos nova edição da Lei Seca e, no ano de 2013, tem-se a Resolução nº 432, do CONTRAN, que trata dos procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Códigos de Trânsito Brasileiro (CTB). Essas duas normas, editadas um ano seguido do outro, implicaram a redução de acidentes e de mortos no trânsito no ano de 2014.

Tabela 3 – Quantitativo de mortos e de acidentes de trânsito – Ceará – 2007 a 2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acidentes	19.882	20.385	22.730	26.505	26.525	25.704	27.623	23.272
Mortos	1.437	1.405	1.153	1.703	2.091	2.403	2.779	2.555

Fonte: Elaboração própria, com dados do DETRAN-CE - 2016

Nota: marcações em amarelo significando onde houve mudança na lei

De maneira geral, percebe-se que, de 2008 a 2013, o total de acidentes de trânsito e de mortos no Estado do Ceará é crescente, só vindo a baixar em 2014, ou seja, logo após a Resolução nº 432/2013-Contran que facilitou o trabalho do agente de trânsito, pois, antes, era necessária a comprovação técnica de que o motorista estava alcoolizado, e essa constatação era feita por meio de etilômetro ou de perícia médica. Com a norma, o agente de trânsito passou a ter maior ação e não se tornou mais necessário o uso de provas técnicas.

Passemos, agora, a analisar o quantitativo de crimes e de infrações administrativas de embriaguez ao volante à luz das normas anteriormente referidas.

Relembremos que, em 2008, tem-se a vigência da Lei Seca e, em 2013, a Resolução 432/Contran. Observando a tabela abaixo, infere-se que as infrações de trânsito (art. 165) são crescentes até o ano de 2012, quando era mais complexo comprovar o crime de embriaguez ao volante. Após 2013, o quantitativo de infrações cai bruscamente de 6.203 para 620 casos. Em contrapartida, o crime de embriaguez ao volante cresce a partir de 2013, que passa de 337 em 2012 para 4.721 em 2013 e mantém esse patamar em 2014, ou seja, o agente de trânsito, então com maior respaldo legal, passou a autuar mais do que notificar (multar) os motoristas que ingeriam bebidas alcoólicas.

**Tabela 4–Crimes e infrações de embriaguez ao volante
à luz da lei – 2009 a 2015**

Art. CTB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (até fevereiro)
165	71	156	1975	6203	620	472	92
306	66	313	230	337	4721	4631	976
TOTAL	137	469	2205	6540	5341	5103	1068

Fonte: Arquivos da PMCE/PRE, 2016

Nota: marcações em amarelo significando os marcos em que houve mudança na lei

Em relação ao quantitativo de CNHs apreendidas, verifica-se que, no período de 2008 a 2012, esse total variou de 30 a 20 carteiras apreendidas ao ano, porém, de 2013 a 2015, tem-se um aumento consubstancial, pois passou de 29 para 161 carteiras apreendidas. Isso leva a considerarmos a influência da Resolução 432/2012 nos fluxos referidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem se postado num lugar não satisfatório no ranque mundial de acidentes de trânsito. Vive-se num quadro social em que o direito de ir, vir e chegar vivo é uma luta diária do cidadão brasileiro.

Os motivos dos acidentes são os mais variados e envolvem o veículo, a via, o meio e o homem, sendo este o principal responsável, seja por não manter seu veículo em bom estado de circulação, por não tomar os cuidados indispensáveis numa via ou por dirigir sem habilitação ou até mesmo alcoolizado.

O uso do álcool por parte dos motoristas passou a fazer parte do cenário nacional, gerando acidentes cujos custos chegam à cifra dos 40 bilhões de reais por ano, os quais saem dos cofres públicos, ou, melhor dizendo, do bolso de cada brasileiro, conforme dados estimados pelo IPEA.

O Código de Trânsito Brasileiro editado em 1997 pareceu não surtir os efeitos desejados, razão pela qual a citada norma recebeu três modificações, uma em 2006, outra em 2008, e finalmente a de 2012, visando a modificar a situação do elevado número de acidentes de trânsito provocados por condutores embriagados. Nasceu, então, a Lei Seca.

Em vista desta realidade, este trabalho partiu da seguinte pergunta: quais são os impactos das políticas públicas utilizadas pelos órgãos de trânsito cearenses na prevenção/repressão ao crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará?

Como objetivo geral, estabeleceu-se: analisar o impacto das políticas públicas na prevenção/repressão do crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará.

Desse modo, traçaram-se os seguintes objetivos específicos que foram alcançados por meio dos capítulos distribuídos ao largo deste ensaio:

- a) apresentar uma visão geral sobre o trânsito e a mobilidade social, definindo e conceituando o trânsito, o acidente e suas consequências;
- b) oferecer um esboço histórico da legislação brasileira de trânsito;
- c) caracterizar a embriaguez ao volante como crime e como infração administrativa e suas consequências;
- d) discutir as políticas públicas cearense para a prevenção/repressão ao uso de álcool por motoristas no Estado do Ceará.
- e) analisar, estatisticamente, os dados de ocorrências envolvendo acidentes de trânsito em decorrência de uso de álcool nas rodovias do Estado do Ceará; e
- f) verificar a mudança de comportamento dos condutores de veículos automotores nas rodovias do Estado do Ceará, em decorrência da adoção de políticas públicas criadas pelos órgãos de trânsito do Estado.

Quanto ao impacto das políticas públicas na prevenção/repressão do crime de embriaguez ao volante nas rodovias do Estado do Ceará, verifica-se que a Lei Seca veio para trazer melhoria para a qualidade de vida do cidadão no trânsito, contudo, nem a sociedade estava preparada para recepcioná-la, os órgãos de trânsito estruturados para aplicá-la.

A grande dificuldade verificada foi pôr em prática uma política legal com restrições para a ação do agente de trânsito, vez que o uso do etilômetro (popularmente chamado de “bafômetro”) ficou ante o argumento de que ninguém é obrigado a produzir prova contra si. O resultado é que o crime de embriaguez ao volante citado no CTB tornou-se inócuo, em face da perspectiva de tornar-se, como que num passe de mágica, uma infração administrativa. Em outras palavras, o ébrio ao volante que se recusa a fazer o exame etílico é beneficiado com a medida administrativa de multa e, quiçá, apreensão da CNH, após um longo processo em que lhe assegure a amplitude da defesa.

Destarte, escolhemos três linhas de raciocínio, cujos dados seriam cruzados com as políticas públicas vigentes:

- 1) acidentes de trânsito, número de mortos;
- 2) crimes e infrações administrativas; e
- 3) CNH cassadas.

Verificamos que, logo após a entrada em vigor da Lei Seca, em 2008, ocorreu aumento no número de acidentes de trânsito, embora percebamos que houve uma redução de 2,3% no número de mortos naquele ano quando comparado com 2007. Nos anos posteriores, até 2011, cresceram os acidentes e o total de mortos no trânsito.

As influências positivas (redução nos acidentes e mortos no trânsito) só surgiram em dezembro de 2012, com a Lei nº 12.760, de 20.12.2012, combinada com a Resolução nº 432, do CONTRAN, que trata dos procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para a aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Essas duas normas, editadas um ano seguido do outro, implicou na redução de acidentes e de mortos no trânsito no ano de 2014.

Essa redução parece ser fruto da Lei nº 12760/2012 e da Resolução nº 432/2013-Contran, que facilitaram o trabalho do agente de trânsito, pois, antes, era necessária a comprovação técnica de que o motorista estava alcoolizado, e essa constatação era feita por meio de etilômetro ou de perícia médica. Com a norma, o agente de trânsito passou a ter maior ação e não se tornou mais necessário o uso de provas técnicas.

Atribui-se essa diminuição ao choque causado pela Lei nº 12760/2012 e pela Resolução 432/2013, ao analisar-se o fato de as infrações de trânsito (art. 165) se mostrarem crescentes até o ano de 2012, quando era mais complexo comprovar o crime de embriaguez ao volante.

Em 2013, o quantitativo de infrações caiu bruscamente, de 6.203 para 620 casos. Em contrapartida, a constatação do crime de embriaguez ao volante cresceu em 2013, quando passou de 337, em 2012, para 4.721, em 2013, e se manteve nesse patamar em 2014, ou seja, o agente de trânsito, então com maior respaldo legal, passou a autuar mais do que a notificar (multar) os motoristas que usavam bebidas alcoólicas.

Outro impacto da Lei nº 12760/2012 e da Resolução 432/2013 se deu no quantitativo de CNHs cassadas. Verifica-se que, no período de 2008 a 2012, esse total variou de 30 a 20 carteiras apreendidas ao ano, porém, de 2013 a 2015, tem-se um aumento consubstancial, pois passou de 29 para 161 carteiras apreendidas.

Além das políticas públicas legislativas, existem ainda as campanhas educativas realizadas pelo DETRAN, pela PRE e por outros órgãos de trânsito,

como a PRF e a AMC, que, embora sem dados estatísticos nesses órgãos, também influenciam positivamente na educação dos motoristas.

Concluímos que a Lei nº 12760/2012 e a Resolução nº 432/2013 vieram para facilitar o trabalho do agente de trânsito na aplicação da lei e no controle social, visando a reduzir o total de acidentes de trânsito e de mortos dele decorrentes. E o impacto tem-se mostrado positivo haja vista que aumentaram a apreensão de CNHs e a prisão de motoristas embriagados, bem como se reduziram os acidentes e os mortos em trânsito no Estado do Ceará.

Por fim, oferecemos as seguintes sugestões:

a) intensificação das *blitzen* com aplicação da lei nos casos em concreto, seja pela aplicação da infração administrativa ou pela autuação em decorrência do crime de embriaguez ao volante;

b) aumento no número de campanhas educativas, principalmente na televisão, envolvendo vítimas e membros familiares de pessoas que se envolveram em acidentes graves no trânsito, narrando suas tragédias pessoais para que sirvam de exemplo para os demais condutores;

c) melhoria no preparo dos formadores de condutores – as autoescolas;

d) realização do exame de sangue (alcoolemia) em todos os mortos decorrentes de acidentes de trânsito;

e) Capacitação de professores em Educação e Segurança no Trânsito, por meio de sistema de educação a distância (EAD), para que esses profissionais se tornem aptos a trabalhar com seus alunos a citada disciplina no ambiente escolar, por meio da transversalidade com as disciplinas constantes das grades curriculares que compõem o ensino fundamental e médio, haja vista que, nessa área, o DENATRAN distribuiu uma Cartilha de Trânsito para os professores, contudo, sem nenhuma instrução, palestra, curso ou seminário para eles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABETRAN. Custo dos acidentes de trânsito no Brasil chega a R\$ 28 bilhões. 23.02.2009.

Disponível em:< http://abetran.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=5814&Itemid=2>. Acesso em: 10 fev 2016.

ARAÚJO, Julyver Modesto de. Trânsito: reflexões jurídicas. Comentários e aspectos polêmicos dos principais artigos do Código de Trânsito Brasileiro. *Letras Jurídicas*, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

_____. Lei Federal N.º 9.503/97, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **DOU**, 1997.

_____. Lei n.º 10.259/01. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **DOU**, 2001

_____. Lei n.º 11.275/06. Altera a redação dos arts. 165, 277 e 302 da Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. **DOU**, 2006.

_____. Lei n.º 11.705/2008. Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que ‘institui o Código de Trânsito Brasileiro’, e a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. **DOU**, 2008.

_____. Lei n. 9.099/95. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **DOU**, 1995.

_____. **Resolução n.º 81**, de 19 de novembro de 1998, do CONTRAM que disciplina o uso de medidores da alcoolemia e a pesquisa de substâncias entorpecentes no organismo humano, estabelecendo os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes.

_____. **Resolução n.º 109**, de 21 de dezembro de 1999, do CONTRAM que trata da homologação dos equipamentos, aparelhos ou dispositivos para exames de alcoolemia (etilômetros, etilotestes ou bafômetros).

_____. Decreto n.º 8.324, de 27 de outubro de 1910. Aprova o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automóveis. **DOU**, 1910.

CAMPOS, Almir de. **Policiamento de trânsito na cidade de Campinas**: projeto para implantação de sistemas eletrônicos de controle de tráfego. São Paulo, 1998, 86p. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

CUSTO **socioeconômico** dos acidentes de trânsito. **Por Vias Seguras**. 2012. Disponível em: <<http://vias-seguras.com/os-acidentes/custos-dos-acidentes-de-trânsito>>. Acesso em: 19 fev 2016.

DOTTA, Ático. **Condutor defensivo**: teoria e prática. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 1998.

Franz, Cristine Maria; SEBERINO, Jose Roberto Vieira. **A história do trânsito e sua evolução**. Monografia 50f. Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, em Gestão, Educação e Direito de Trânsito. São Paulo.

GADRET, J. G. **Trânsito**: superfunção urbana. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

GASPARINI, Diógenes. Novo código de trânsito: os municípios e o policiamento. **Revista Força Policial**. São Paulo, nº 17, p. 11 a 36, 1998

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES FILHO, Antonio Magalhães. **O direito à prova no processo penal**. Tese (docência-livre) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

GUIMARÃES, Francisco Orleilson; CHAGAS, Francisco de Assis Cardoso. **Trânsito: uma questão de educação e amor à vida, e sua importância como matéria curricular**. Fortaleza, 1993, 68p. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). Academia de Polícia Militar Gen Edgard Facó, Polícia Militar do Ceará. 1993.

GULLO, Álvaro de Aquina e Silva. **Violência urbana: um problema social**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. 2004. Disponível em: <: http://www.laboratoriosegurancaviaria.com.br/vio_urb.htm>. Acesso em: 10 jan 2016.

HONORATO, Cássio M. **Trânsito: infrações e crimes**. Campinas: Millennium, 2000.

JESUS, Damásio E. de. **Crimes de Trânsito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Limites à prova da embriaguez ao volante: a questão da obrigatoriedade do teste do bafômetro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 344, 16 jun. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5338>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996

MACEDO FILHO, Edison de Oliveira. A obrigatoriedade de avaliação médica como condição especial para a suspensão condicional do processo nos crimes praticados sob a influência de álcool. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3654>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

MORAES, Alexandre Pouchain de. O devido processo legal e o bafômetro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 24, abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1748>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

MOREIRA, José Luiz. **Educação de trânsito: uma proposta**. São Paulo, 1997, 102p. Monografia (Curso Superior de Polícia). Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores, Polícia Militar do Estado de São Paulo.

NÉRI, Felipe Néri. **Entenda projeto aprovado pela Câmara que endurece a Lei Seca**. 12.04.2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/entenda-projeto-aprovado-pela-camara-que-endurece-lei-seca.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NOGUEIRA, Fernando Célio de Brito. **Do alcance do art. 291 do CT e da inexigibilidade de representação nos crimes**. 14 out 2006. Disponível em: <<http://www.direitovirtual.com.br/print/print.php?page=artigos&id=75>>. Acesso em: 10jan2016.

OPERAÇÃO RODOVIDA. Disponível em: <Portal SIPEC <https://portalsipec.planejamento.gov.br/noticias/operacao-rodovida>>. Acesso em: 20 mar 2016.

OPERAÇÃO RODOVIDA - BALANÇO DE OPERAÇÕES DA PRF NO CARNAVAL. Disponível em: <<http://www.cbnfoz.com.br/editorial/brasil/operacoes/policia-rodoviaria-federal/19022015-239375-operacao-rodovida-balanco-de-operacoes-da-prf-no-carnaval>>. Acesso em 20 mar 2016

PEREIRA, Márcia de Andrade. **O novo código de trânsito brasileiro: impactos no trânsito urbano e outros aspectos**. São Paulo: USP, 1999.

PINHEIRO, Geraldo de Farias Lemos; RIBEIRO D. **Doutrina, legislação e jurisprudência de Trânsito**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

PRF inicia ‘Operação Integrada Rodovida’ nas estradas do Ceará. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/transito/noticia/2014/12/prf-realiza-operacao-integrada-rodovida-nas-estradas-do-ceara.html>>. Acesso em 22 mar 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROESLER, Átila da Rold. Novas (e velhas) polêmicas sobre os crimes de trânsito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 250, 14 mar. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4949>>. Acesso em: 19 fev 2016.

SAMPAIO, André Luís Marinho. O “bafômetro” na Lei nº 9.503/97. Código de trânsito brasileiro - CTB. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3555>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

SCHOR, Tatiana. **O automóvel e o desgaste social**. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300014>. Acesso em: 10 jan 2016.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Reginaldo de Souza. **Mortes por acidentes de trânsito no Brasil: cuidado, quem será a próxima vítima**. Disponível em: <<http://www.vermelhinhodabahia.com/2012/02/mortes-por-acidentes-de-transito-no.html>>. Acesso em: 15 jan 2016.

SILVA JÚNIOR, Edison Miguel da; SILVA, Mozart Brum. Obrigatoriedade do bafômetro no Estado Democrático de Direito. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 27, dez. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1749>>. Acesso em: 10 jan 2016.

SOUSA, M.T.R.;SOUSA,J.R. Aspectos psicológicos relacionados á mobilidade e à acessibilidade no espaço urbano:uma revisão da literatura. Curitiba: **Geografar**, v.4, n.1, jan/jun 2009. Disponível em: <.Acesso"><http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/geografar/article/view/14425>>. Acesso em 15 jan.2016

Atividade física como política pública de saúde: um estudo da Polícia Militar do Ceará/2013

Evandro Queiroz de Assunção¹

Antonio Germano Magalhães Júnior²

INTRODUÇÃO

No exercício da profissão de Policial Militar é exigida uma formação aliçada, além do respeito aos direitos humanos e com base na hierarquia e disciplina, num condicionamento físico adequado ao desenvolvimento de sua profissão. No concernente às atribuições que o policial militar desempenha, não só por ocasião de eventuais conflitos sociais, é necessário que ele tenha uma capacitação constante, devendo este agente público possuir um estado de saúde, no que se refere a condicionamento físico e mental satisfatório para fins de manutenção dos padrões de atendimento, desempenho e satisfação dos anseios da sociedade.

Haja vista essa realidade, algumas indagações servem como fio condutor deste capítulo, tais como: qual a importância da prática de atividade física por policiais militares? Quais benefícios para a saúde física e mental a prática de atividade física proporciona a esses profissionais? Existe um programa de atividade física regular e satisfatória que vise à busca de um condicionamento físico e um estado mental com a finalidade de prevenção e manutenção da saúde, qualidade de vida, bem como um satisfatório desempenho profissional? Essas e outras perquisições funcionam como *leitmotiv* desta pesquisa.

O escopo principal deste estudo descansa em compreender as consequências da inexistência de um programa de atividade física regular, o que contribui para alteração no quadro de saúde com base no resultado dos exames laboratoriais nos quesitos Glicemia, Colesterol Total e Triglicérides dos alunos do Curso de Habilitação a Cabos da Polícia Militar do Ceará, coletados em 2013.

Justificadamente, a atividade física é de uma importância fundamental na prevenção e tratamento das doenças crônico degenerativas não transmissíveis. Pesquisas científicas recentes demonstram e confirmam que a atividade física, especialmente os exercícios aeróbios, atuam sobre o sistema car-

1 Major da Polícia Militar do Ceará; mestre em Planejamento e Políticas Públicas – UECE; especialista em Atividade Física e suas Bases Nutricionais, pela Universidade Veiga de Almeida; Graduado em Educação Física pela Escola de Educação Física do Exército. E-mail: evandroq@ibest.com.br

2 Professor Adjunto da UECE; doutor e mestre em Educação – UFC; Graduado em Pedagogia – UFC e Graduado em História pela UECE. E-mail: germano.junior@uece.br

diorrespiratório, propiciando efeitos benéficos. No que se refere ao ofício de policial militar, a prática de atividade física é de sobrada importância. O militar convive com o risco, seja na vida diária ou nos treinamentos. A possibilidade iminente de um dano físico é um fato permanente de sua profissão. Por tais razões, o exercício da atividade policial militar, por natureza, exige um condicionamento físico aprimorado, tanto para a vida pessoal quanto para a profissional.

Metodologicamente, o trabalho arrimou-se em exploração bibliográfica e de campo. Conformam um estudo de caso com Alunos do Curso de Habilitação a Cabo da PMCE (2013), cuja amostra é de um total de 204 (duzentos e quatro) estudantes, realizado na Academia de Segurança Pública do Ceará (AESP) - Avenida Presidente Costa e Silva, 1251 - Mondubim - Fortaleza/CE - CEP: 60761-190 Fone: (85) 3296-0469.

ATIVIDADE FÍSICA: PRÁTICA INDISPENSÁVEL AOS POLICIAIS MILITARES

A realidade constatada reside no fato de que os padrões atuais de vida tornam, cada vez mais, as pessoas inativas fisicamente. O incremento e evolução da tecnologia fazem com que as pessoas se distanciem das atividades, tornando-as sedentárias. Esta situação é oposta à essência do ser humano, pois, sociologicamente, o homem não está adaptado a esse estilo de vida inativa, pois o ser humano foi criado para viver em movimento (WEINECK, 2003).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP encomendou a realização de pesquisa à fundação Osvaldo Cruz - Fiocruz, com o intuito de avaliar o nível das condições de saúde dos policiais militares da Polícia Militar do Rio de Janeiro – PMRJ. O resultado mostrou que dois em cada três policiais estão exercendo suas funções acima do peso ideal, ou seja, com sobrepeso, propensos a doenças ligadas à obesidade (HALLOWAY, 1997).

Outro fato revelado pela pesquisa foi que um em cada cinco policiais é obeso. Informou, ainda, a Fiocruz o índice de obesidade encontrada nos policiais militares como resultante de vários fatores, que vão desde a má alimentação e do sedentarismo, ao estresse diário característico da profissão policial. Dessarte, os policiais militares ficam propensos a riscos de enfarte durante a execução do serviço. Ainda de acordo com Brasil (2010), os profissionais de segurança pública que praticam atividades físicas regularmente incluem-se em um quadro mais qualificado em proporcionar melhor rendimento em segurança pública à sociedade, e vivem de maneira mais feliz, evitando inú-

meras doenças advindas do sedentarismo. A atividade física é de importância fundamental na prevenção e no tratamento das doenças crônicas degenerativas não transmissíveis.

Pesquisas científicas recentes confirmam que a atividade física, especialmente os exercícios aeróbios, atuam sobre o sistema cardiorrespiratório, propiciando efeitos benéficos, pois

- Diminuem as taxas sanguíneas do mau colesterol (LDL) e estimulam a produção do bom colesterol (HDL);

- Ajudam a estabilizar e diminuir a pressão arterial, colaborando no tratamento de hipertensão;

- Torna o coração mais eficiente (bpm);

- Auxiliam na redução da gordura corporal;

- Melhoram a circulação periférica, tornando os músculos mais capilarizados, o que contribui para que maior quantidade de sangue e oxigênio cheguem ao corpo todo;

- A captação de oxigênio no pulmão fica mais eficiente, aumentando sua resistência à fadiga. (BOUCHARD, 2004, p. 55).

Durante a realização das atividades físicas, os pulmões, coração, vasos sanguíneos e os músculos procuram se adaptar à intensidade do exercício com vistas a suprir a demanda de oxigênio e atender a exigida produção de energia para aumentar o desempenho durante a realização dos exercícios físicos. Essas alterações são denominadas adaptações corporais, ficando no corpo humano com a prática regular das atividades físicas. Estas permitem a pronta resposta à solicitação do exercício. A magnitude das alterações crônicas depende da quantidade e da intensidade do exercício, bem como da condição física inicial. Por exemplo, pessoas com sobrepeso e na meia-idade que ficaram inativas por muitos anos expressam um potencial de melhorar suas condições físicas, significativamente.

As alterações orgânicas e corporais conseguidas com a prática da atividade física regular se desfazem com a mesma velocidade e igual intensidade como foram adquiridas.

Os estudos investigativos sobre os efeitos da atividade física regular com a missão de realizar a prevenção, de controlar ou diminuir os efeitos das doenças crônicas degenerativas não transmissíveis são significativos. Assim sendo, ficaram demonstrados os benefícios da atividade física na melhora do estado de saúde, comprovados por diversos autores. É necessário, no entanto, realizar um maior número de estudos, relacionando os benefícios da atividade física com a prática profissional e o bem-estar físico e mental dos policiais

militares, em razão da relevância desses profissionais para a sociedade e da escassez de pesquisas, objetivando o seu bem-estar (MINAYO, 2011; BRASIL, 2010).

O exercício da atividade de policial militar em todo o mundo constitui uma das atividades profissionais que denotam elevado risco de morte. Isto decorre, não somente, do confronto violento diretamente, mas também em função do alto nível de estresse que se mostra de modo superior a outras profissões. As estruturas sustentadoras da organização e do funcionamento da polícia militar, a disciplina e a hierarquia, não raro, causam desassossego e constante apreensão, o que eleva o nível de estresse (NEGRÃO, 2001).

Estas características basilares da corporação deixam-na pouco suscetível a inovações, trazendo consequências ao estado de saúde física e mental dos policiais. Destacam-se, ainda, como fontes geradoras desses males, as relações, permeadas de interesses conflituosos com o público a quem atendem e o sistema de justiça.

Além disso, faz-se necessário esclarecer que a função policial militar é determinada por características pouco comuns a outras profissões, como fatores que vão desde a distância da família, relacionamento profissional, turnos de trabalho e a defasagem salarial. Contribuindo relevantemente para formação desse quadro de desgaste, surge o contato direto com ocorrências de alta periculosidade, deixando sequelas que abrangem os quesitos físicos e os psicológicos (BAYLEY, 2003; MUNIZ, 2001).

O trabalho do policial militar realizado em turnos e jornadas diferenciadas é responsável por alterações no seu ritmo circadiano e em extenso prazo é conducente a alterações metabólicas, como a liberação inadequada de cortisol e insulina, além de alterar profundamente a percepção e o senso de julgamento no momento da tomada de decisão, como preleciona Minayo *et al.* (2011, p. 28):

Os constantes riscos a que o policial militar se expõe em função do exercício da sua profissão levam-no, geralmente, a sentir medo, por si mesmo e por sua família, tanto de ser reconhecido como agente da segurança nos períodos de folga do trabalho, quando aumenta seu risco de vitimização, como de ser agredido e morto no desempenho das suas funções.

Nessas circunstâncias, o grau de desgaste da atividade policial passa a ser muito elevado, alterando significativamente o estado psíquico do militar, comprometendo o desempenho de suas atividades profissionais, além da mudança de comportamento pessoal e de relacionamento com os seus

colegas. Assim, deve-se resguardar sua saúde e bem-estar, para que estes desenvolvam satisfatoriamente sua função de proteger a sociedade.

Os serviços prestados na área da segurança pública são constantemente fiscalizados pela imprensa, pelos órgãos de controle externo e interno e, principalmente, pela sociedade. Enquanto isso, os policiais militares trabalham, no seu cotidiano, com o conflito de interesse, resultando no desgaste emocional e físico.

Constitui, ainda, uma classe que, em maioria, não é bem remunerada e, nem sempre, conta com apoio das chefias imediatas da cadeia administrativa hierárquica. Observa-se, em adição a esta realidade, que as corporações militares não oferecem um serviço de qualidade na senda dos cuidados com a saúde física, mental e emocional de seus integrantes, contribuindo ainda mais para o agravamento da situação (SILVA *et al.*, 2006; XAVIER, 2009).

A segurança pública vivencia, em seu cotidiano, a disparidade entre o conjunto de prescrições e exigências para a realização das tarefas e a escassez dos recursos materiais e tecnológicos concedidos ou negados, conforme as políticas institucionais. Ainda de acordo com Silva *et al.* (2006, p. 19),

A baixa remuneração (o que gera preocupação), a falta de efetivo (o que aumenta a sobrecarga de trabalho), as péssimas condições de trabalho (o que leva a um grau de incerteza na prestação do serviço), e o desvio de função (o que pode ser um fator de frustração), são aspectos que podem agravar a saúde profissional.

Os problemas complexos que a sociedade contemporânea enfrenta estão relacionados à dificuldade de viver de maneira plena e autêntica, convivendo com a pluralidade dos estilos de vida e fortalecendo relações éticas e saudáveis. Na sociedade, quando ocorre a alteração no quadro da ordem pública e paz social, o policial militar é o primeiro ente do Estado a ser lembrado com o fim de estabelecer a normalidade.

O CURSO DE HABILITAÇÃO A CABO DA POLÍCIA MILITAR DO CEARÁ

O Curso de Habilitação a Cabo da PMCE, atualmente, se constitui como requisito indispensável para o soldado da Polícia Militar estar habilitado para ser promovido na graduação de cabo PMCE. De acordo com a Lei Estadual N° 15.191, datada de 19 de julho de 2012, tem o curso a seguinte finalidade: “Habilitar os Soldados das Corporações Militares, indicados por suas Instituições, para promoção”. O referido curso foi realizado nas dependências da Academia Estadual de Segurança Pública, que conta com uma infraestrutura

de dezesseis salas de aulas climatizadas, equipadas com o material multimídia; além, ainda, de ser dotada de um amplo complexo esportivo e técnico profissional, visando a um melhor aprendizado para os alunos. Assim estabelece o artigo 1º da Lei Estadual Nº. 14.629, de 26 de fevereiro de 2010:

Art.1º Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS/CE, destinada a realizar, direta ou indiretamente mediante convênio ou contrato, a unificação e execução, com exclusividade, das atividades de ensino das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado, a saber:

- I - a Polícia Civil;
- II - a Polícia Militar;
- III - o Corpo de Bombeiros Militar;
- IV - a Perícia Forense.

Parágrafo único. Atendendo as políticas governamentais, a AESP/CE poderá ministrar cursos para instituições nacionais ou estrangeiras. (CEARÁ, 2010).

O Curso de Habilitação a Cabo contou com a participação de duzentos e quatro alunos no primeiro semestre de 2013, sendo duzentos e dois do sexo masculino e dois do feminino, divididos em sete turmas compostas, em média, de 30 alunos por sala de aula.

Todos os alunos possuem, no mínimo, 15 anos, de trabalho na Corporação. Outro detalhe relevante deste alunado reside no fato de ser a última turma de soldados formada exclusivamente pela PMCE, sendo o nível de escolaridade exigido o fundamental. Deste esse momento, a formação dos ingressam na Instituição na Carreira de Praças na graduação de soldados passou a ser da responsabilidade da Universidade Estadual do Ceará ou do Centro de Seleção e de Promoção da Universidade de Brasília. Altera-se, também, a escolaridade solicitada para os neo-soldados, sendo atualmente o nível médio. A necessidade da avaliação médica decorre da execução das ações práticas desenvolvidas durante a realização do curso, que exigem um bom estado de saúde físico e mental. Ressalte-se que os policiais militares só realizam exames médicos solicitados pela Corporação quando estão no quadro de acesso para a promoção ou quando são designados para frequentar os cursos regulares obrigatórios, como é o caso focalizado. Na determinação da instrução normativa que trata da indicação dos alunos do Curso de Habilitação a Cabo da Polícia Militar, tem-se, *in verbis*:

Nota Nº 31/2013/Secretaria Executiva O Coronel QOPM, Secretário Executivo

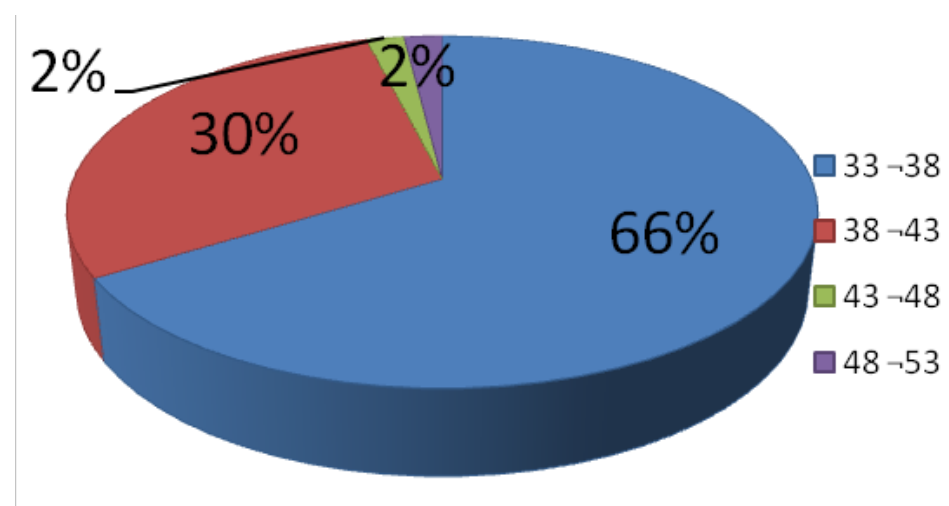
da PMCE, no uso de suas atribuições legais, e considerando o cronograma de cursos da Academia Estadual de Segurança Pública prevista para 2013 e, após o prazo para interposição de recursos, conforme fez público o BCG n.º 24, de 04/02/2013, resolve INDICAR DEFINITIVAMENTE os policiais militares abaixo relacionados em conformidade com a relação fornecida pela Diretoria de Pessoal através do ofício n.º 288/2013-NEP/CGP, de 21/02/2013, para frequentarem o Curso de Habilitação a Cabo PM (CHC – Turmas 01 a 07), nos locais e períodos constantes no quadro abaixo, atendendo ao limite de vagas pré-estabelecidas. Os policiais militares constantes na presente relação deveram realizar os exames de saúde (Hemograma completo, Sumário de urina, Glicemia, Ureia, Creatina, TGO, TGP, Triglicérides, Colesterol, Raios-X do Tórax e Ergometria), deverão comparecer a COPEM, no período de 25/02 a 01/03/2013 para se submeterem a inspeção médica. (Boletim do Comando Geral da PMCE N.º 24 de 04/02/2013).

Os alunos somente são matriculados no curso após a apresentação dos exames médicos à Coordenadoria de Perícia Médica do Estado, obtendo o parecer de apto.

Perfil bioquímico dos Alunos do Curso de Habilitação a Cabo da PMCE

Os alunos do curso acima citado são da penúltima turma que exigia como prerequisite a idade mínima de 18 anos e máxima de 24 para participar do concurso. Hoje, essa exigência é 18 anos e no máximo 30 anos para o candidato. Nesta turma, a idade oscilou de 33 a 53 anos, conforme observado no Gráfico 01.

Gráfico 01: Distribuição dos participantes do curso de habilitação a cabo, segundo a faixa etária, Fortaleza- CE.



Fonte: Elaboração dos autores.

Verificamos que a idade da turma se concentra em torno dos 33 aos 38

anos, representando um total de 66% dos alunos, sendo o maior percentual encontrado nos alunos com 37 anos, correspondendo a 24,51% do total, onde não há ainda sinais do processo de envelhecimento do sistema osteoarticular. Em relação a esta faixa-etária, Matsudo (2001, p. 187) explicita:

A idade adulta média, entre os 30 e os 45/50 anos, é a idade da diminuição gradual do desempenho físico. Nas pessoas não treinadas pode-se perceber uma redução acentuada do desempenho, principalmente na área coordenativa, mas também na resistência. A força está relativamente preservada. Para as pessoas treinadas a idade adulta média é um período de manutenção possível da capacidade de desempenho.

Com a passar dos anos, ocorre uma mudança significativa nas funções corporais, sejam elas físicas ou fisiológicas. Conforme afirma F.S.Neto *et alii* (1999, p. 524)

As implicações que o envelhecimento humano traz aos indivíduos podem ser sintetizadas considerando os seguintes aspectos: aparecimento de rugas e progressiva perda da elasticidade e viço da pele; diminuição da força muscular, da agilidade e da mobilidade das articulações; aparição de cabelos brancos e, eventualmente, perda definitiva dos cabelos (alopecia) entre os indivíduos do gênero masculino; redução da acuidade sensorial, particularmente no que se refere à capacidade auditiva e visual; declínio da produção de certos hormônios, o que afeta a capacidade auto-regenerativa dos tecidos e conduz à atrofia da atividade formadora de gametas (climatério); distúrbios nos sistemas respiratório, circulatório (arteriosclerose, problemas vasculares e cardíacos), urogenital; e alteração da memória.

A capacidade das funções corporais diminui. Com efeito, entende-se que “[...] a perda da massa muscular e consequentemente da força muscular, é apresentado por é um indicativo marcante da perda da mobilidade e da capacidade funcional do indivíduo que está envelhecendo”. (MATSUDO, 2001, p. 194). A prática da atividade física regular, contudo, é capaz de retardar os efeitos danosos provocados pelo envelhecimento, proporcionando uma qualidade da saúde física e mental. É o que Otto nos indica (1987, p. 123):

A prática de exercícios físicos é essencial em todas as fases de nossa vida e será ainda mais importante na 3ª idade onde há uma perda de aptidão física e consequentemente de saúde. A atividade física agirá positivamente a nível cardiorrespiratório e também nos sistemas e órgãos. Uma boa manutenção da massa muscular e óssea na terceira idade será imprescindível para uma autonomia de vida e para que o idoso continue produzindo e realizando suas tarefas diárias.

A atividade física melhora sensivelmente o funcionamento das condi-

ções cardiopulmonares e musculoesqueléticas na 3ª idade. Assim, de acordo com Nóbrega *et al.*(1999, p. 209),

A atividade física se constitui em um excelente instrumento de saúde em qualquer faixa etária, em especial no idoso, induzindo várias adaptações fisiológicas e psicológicas, tais como:

- Aumento do VO2 máx;
- Maiores benefícios circulatórios periféricos;
- Aumento da massa muscular;
- Melhor controle da glicemia;
- Melhora do perfil lipídico;
- Redução do peso corporal;
- Melhor controle da pressão arterial de repouso;
- Melhora da função pulmonar;
- Melhora do equilíbrio e da marcha;
- Menor dependência para realização de atividades diárias;
- Melhora da autoestima e da autoconfiança;
- Significativa melhora da qualidade de vida.

O exercício físico realizado regularmente também ajuda a prevenir o aparecimento de doenças do sistema neurológico, além de atuar preventivamente e de efetuar o controle em outras afecções como *Diabetes Melitus* e hipertensão.

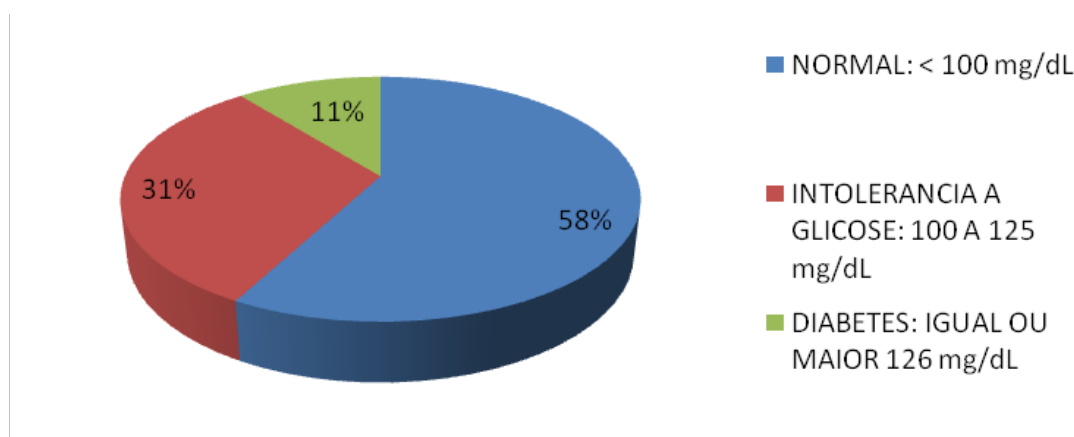
Glicose

A principal fonte de energia do organismo humano é a glicose, classificada como um monossacarídeo ou “açúcar simples”. O pâncreas tem como função primordial produzir a insulina, a qual tem a missão de facilitar a entrada de glicose nas células, levando sua utilização como fonte de energia através da via glicolítica e ciclo de *Krebs*. Um fator preditivo do diabetes no ser humano é o índice elevado da glicose no sangue.

O resultado mostrado no gráfico 2 nos exames dos alunos considera os valores de referência para maiores de 20 anos adotados pela Sociedade Brasileira de Diabetes e pelo *American Diabetes Association*, realizados em jejum.

Gráfico 2: Valores da glicose dos participantes do Curso de

Habilitação a Cabo, segundo a faixa etária, Fortaleza-CE.



Fonte: Elaboração dos autores.

A análise realizada observou um significativo número de policiais militares na margem de intolerância à glicose, representando um percentual de 31,37%. Ao se considerar que outros 14,22% já apresentam um quadro de diabetes, chegaremos a um total de 45,55%. Concluímos, portanto, que, se não for implantada alguma ação efetiva, a quantidade de policiais inaptos para o serviço vai aumentar sobremaneira, alcançando um índice intolerável em razão da alta incidência diabetes. Conforme Guyton & Hall (2002, p. 147),

As concentrações de glicose no sangue, denominadas tecnicamente de glicemia, devem permanecer dentro de uma faixa de segurança que em jejum podem estar entre:

Menor de 100 mg/dL, são consideradas como desejáveis; .

De 100 a 125 mg/dL, são valores limítrofes, os quais, devem ser diminuídos para se evitar a passagem para o próximo estágio;

Igual ou maior de 126 mg/dL, valores indicadores de diabetes Tipo I.

A glicemia também não deve subir demasiadamente por quatro motivos: 1) a glicose pode exercer uma pressão osmótica no líquido extracelular o que pode causar a desidratação da célula; 2) grandes quantidades de glicose na corrente sanguínea podem provocar sua excreção na urina; 3) isto provocará uma diurese renal com perda de líquidos e eletrólitos pela urina; 4) aumentos da glicose circulante, em longo prazo, podem causar lesões em muitos tecidos, sobretudo nos vasos sanguíneos, isto porque a glicose se une quimicamente ao grupo amino das proteínas sem a ajuda de enzima. Este processo é denominado de glicosilação não enzimática e relaciona-se diretamente com a concentração de glicose no sangue.

A atividade física realizada diariamente atua como uma prática profilática para reverter a situação ora encontrada, pois, ao praticar o exercício, a pessoa aumenta a sua perfusão sanguínea, facilitando a captação de glicose pelos tecidos, além de reduzir o níveis de glucagon, hormônio responsável

pela quebra da musculatura esquelética.

A perfeita estruturação de um programa de atividade física destinado a atender a demanda de policiais militares com problemas de saúde causados pelo diabetes, ou com predisposição para esta doença, depende de uma avaliação clínica e de condicionamento físico, visando a estabelecer o grupo de exercícios mais recomendado, bem como a frequência e a intensidade.

Com efeito, não existe nada melhor do que colocar em prática um programa dessa magnitude, seguindo um planejamento exequível, com metas bem definidas e claras na intenção de restaurar a saúde dos milicianos. Com efeito, a prática de atividades físicas, no âmbito dos componentes policiais militares do Ceará, não deve ser realizada desordenadamente nem por pessoas que não tenham a devida qualificação. Esta é uma ressalva a ser procedida com seriedade para que não haja problemas de saúde de maior gravidade.

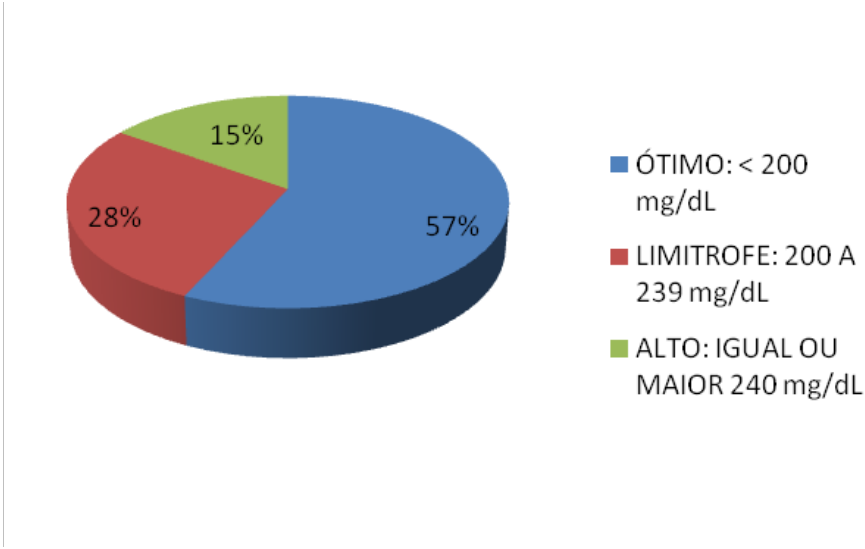
Colesterol Total

O colesterol é um álcool policíclico de cadeia longa, ordinariamente considerado um esteroide, encontrado nas membranas celulares e transportado no plasma sanguíneo de todos os animais, sendo o principal componente associado à avaliação de risco da doença coronariana. É insolúvel na água. Para ser transportado através da corrente sanguínea, ele se liga a diversos tipos de lipoproteínas, partículas esféricas que têm sua superfície exterior composta, principalmente, por proteínas hidrossolúveis. Existem vários tipos de lipoproteínas e elas são classificadas de acordo com a sua densidade. As duas principais lipoproteínas usadas para diagnóstico dos níveis de colesterol são lipoproteínas de baixa densidade (LDL), conhecidas como o **mau colesterol**, por darem origem às placas ateroscleróticas e às lipoproteínas de alta densidade (HDL) – que é denominado o **bom colesterol**.

O resultado (gráfico 3) de acordo com os exames dos alunos considera os valores de referência para maiores de 20 anos, adotados pela Sociedade Brasileira de Cardiologia, obedecendo a Diretriz III sobre Dislipidemias – 2001, nos testes realizados em jejum.

Gráfico 3: Valores de colesterol dos participantes do Hurso de habilitação a

Cabo, segundo a faixa etária, Fortaleza-CE.



Fonte: Elaboração dos autores.

Os percentuais encontrados mostram dados preocupantes em relação à quantidade de militares no patamar alto, representando 15,20% da população pesquisada, sendo que outros 27,94% se encontram na zona limítrofe, contribuindo diretamente para o agravamento das condições de saúde apresentadas atualmente pelos policiais. Ressalte-se que os níveis elevados indicam uma predisposição para o aparecimento das doenças cardíacas. Guyton & Hall (2002, p. 165) prelecionam:

- O colesterol para o fígado, onde é metabolizado; com as concentrações consideradas como desejáveis para o colesterol total:
- Menor de 200 mg/dL são consideradas como desejáveis;
- De 230 a 239 mg/dL são valores limítrofes, os quais, devem ser diminuídos para se evitar a passagem para o próximo estágio;
- Igual ou maior 240 mg/dL são concentrações de alto risco para o desenvolvimento de doenças cardiovasculares.

A atividade física é tida, por muito estudiosos da temática, como uma robusta aliada na prevenção e no combate aos efeitos nocivos dessa doença. Assim, Dantas (2002, p. 429) revela que

A prática de exercícios físicos é estimulada atualmente como parte profilática e terapêutica de todos os fatores de risco da doença arterial coronariana. O combate à dislipidemia através de exercícios físicos tem sido alvo de inúmeros estudos e debates científicos em todo o mundo e, atualmente, está sendo recomendado como parte integrante de seu tratamento.

Os efeitos fisiológicos proporcionados pela atividade física, se realizados

frequentemente, costumam ser prolongados, como Guimarães (2005, p. 435) indica:

Entre os benefícios fisiológicos proporcionados pelo exercício, em pacientes com doença arterial coronariana estável, incluem-se a melhora da angina em repouso, a atenuação da gravidade da isquemia induzida pelo esforço, a melhora da capacidade funcional e o controle de alguns dos fatores de risco para doença cardiovascular. A melhora da isquemia miocárdica resulta do aumento do volume sistólico, da atenuação da taquicardia durante o exercício para cargas submáximas de esforço, da melhora na resposta vasodilatadora dependente do endotélio e no aumento de perfusão na microcirculação coronariana. Esse último benefício deve-se, provavelmente, ao recrutamento de vasos colaterais durante o exercício.

Nesta mesma linha de pensamento, Forjaz (2003, p.120) assinala que “Tem sido amplamente demonstrado que o treinamento físico aeróbico provoca importantes alterações autonômicas e hemodinâmicas que vão influenciar o sistema cardiovascular”. A atividade física aeróbia se estabelece como importante meio propulsor não medicamentoso no tratamento das coronarianas.

Estudos epidemiológicos revelam que a falta da atividade física está relacionada como um dos fatores preponderantes para a elevação dos índices de LDL colesterol no organismo humano.

A completa modificação na busca por um estilo de vida é uma das atitudes relevantes que devem ser estimuladas incessantemente em todas as pessoas portadoras ou propensas às doenças coronarianas, haja vista a garantia de uma melhor qualidade de vida sem sobressalto para o quadro de saúde. A mudança do modo de vida, trocando o modelo sedentário pelo padrão ativo tem comprovação inequívoca para a redução e prevenção nos casos dos males originados nas doenças cardiovasculares, conforme doutrinam Santos Filho & Martinez (2002, p. 213):

Para uma prevenção adequada da doença cardiovascular é necessária uma boa estratificação do risco e real controle dos fatores predisponentes. Várias diretrizes foram publicadas na tentativa de se prevenir a doença cardiovascular e devem ser seguidas. É mandatório que se controle a pressão arterial e o colesterol agressivamente. O tabagismo também deve ser combatido de forma agressiva. A prevenção e o tratamento do excesso de peso, da síndrome metabólica e do DM, por intermédio de alimentação adequada e exercício físico, também têm papel extremamente importante. Vamos mais além, atividade física, alimentação saudável, absenteísmo do fumo e combate ao excesso de peso devem ser ensinados na escola como estratégia preventiva de saúde pública.

De toda sorte, sabemos que a atividade física feita regularmente reduz

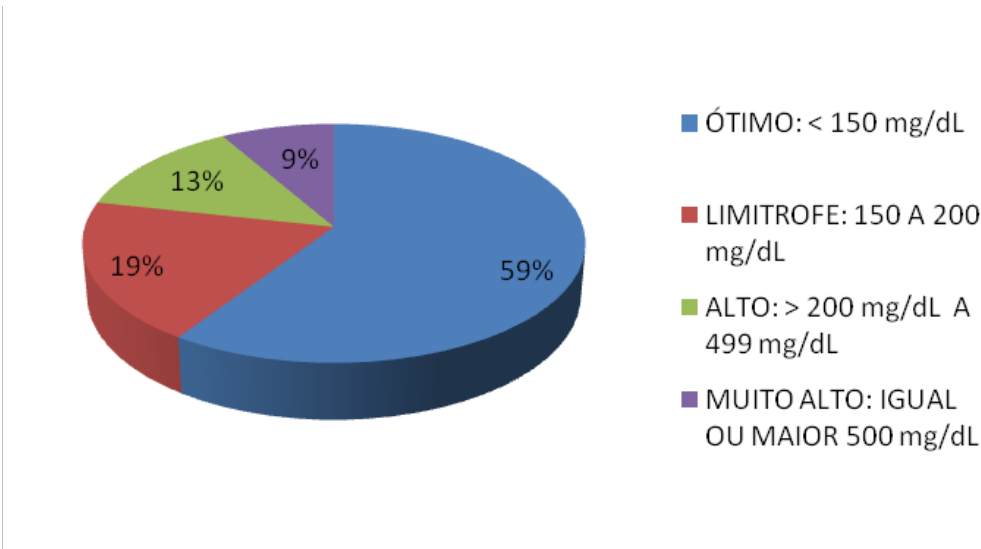
consideravelmente os fatores provocadores dos males cardíacos.

Triglicerídeos

O perfil lipídico do corpo humano é utilizado como meio de avaliar e detectar a possibilidade de desenvolver as doenças coronarianas, tomando por base o índice dos triglicerídeos na corrente sanguínea. As alterações verificadas no sangue mediante avaliação do perfil lipídico são denominadas dislipidemias - as quais estão ligadas diretamente à gordura corporal em elevada quantidade.

A figura 4 demonstra os resultados analisados segundo os exames dos alunos, levando em consideração os valores de referência para maiores de 20 anos adotados pela Sociedade Brasileira de Cardiologia, obedecendo a Diretriz III sobre Dislipidemias – 2001 – testes efetivados realizados em jejum.

Gráfico 4: Valores dos triglicerídeos dos participantes do curso de habilitação a cabo, segundo a faixa etária, Fortaleza- CE.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na interpretação deste dado, verificamos que 39 alunos estão com o nível de triglicerídeo muito alto, representando 19,12% do universo pesquisado, aliado a outros 15,69%, correspondendo a 32 alunos e 22 discentes, ou seja, 10,78% do total que se encontra na zona limite desde quesito, perfazendo, desta feita, um universo de 45,59% com alteração no índice de triglicerídeo. Nesta esteira, tem-se a opinião de Guyton & Hall (2002, p. 188), para quem

Os triglicérides podem ser definidos como uma gordura neutra cujo núcleo é constituído por uma molécula de glicerol que une três moléculas de ácidos graxos. Cerca de 95% da gordura armazenada no organismo humano, e 99% das gorduras cir-

culantes, estão sob a forma de triglicérides. As classificações pré-estabelecidas internacionalmente para as concentrações de triglicérides são:

Até 150 mg/dL como valores desejáveis;

De 150 a 200 mg/dL como valores limítrofes, que dependendo de outros fatores podem trazer certos riscos à saúde;

Acima de 200 mg/dL como valores altos com grandes chances de formação de placas de ateroma, principalmente quando associado a elevadas concentrações de colesterol e glicose.

Quantidades significativas de pesquisas realizadas incorporaram aos seus estudos questionamentos, procurando compreender a ação dos fatores externos ou os não biológicos no fenômeno doença-saúde. Dentre estas causas exteriores, temos a inatividade física, que, na sociedade atual, faz aumentar as taxas de mortalidade e morbidade. A atividade física praticada de maneira regular e planejada está associada à busca de um estilo de vida saudável.

Essa procura está intrinsecamente associada à prática regular de atividade física.

O comportamento sedentário da população contribuiu para o aparecimento de um nível lipídico elevado no organismo. Com isso, eleva-se o risco do desenvolvimento das patologias cardiovasculares. Por conseguinte, é sensível a notoriedade que conseguiu a atividade física praticada habitualmente como elemento preventivo e inibidor das doenças coronarianas e diminuição da quantidade dos índices de triglicerídeos na corrente sanguínea.

Desta maneira, está consolidado o papel preponderante desempenhado pela atividade física na prevenção da saúde das pessoas ativas, bem como na recuperação daqueles acometidos com problemas resultantes do sedentarismo. Neste sentido, a prática de atividade física deve ser entendida como uma satisfação e não um fardo, pois a própria composição corpórea é uma reclamação constante dessa condição humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) estão no cotidiano da sociedade. À medida que a expectativa de vida cresce, observa-se que a prevalência destas doenças também se eleva. As pesquisas científicas buscam conhecer o desenvolvimento destas patologias, vislumbrando um aprofundamento no conhecimento das causas e efeitos por elas provocados. Após se instalarem no corpo, as DCNT se desenvolvem por um longo período, chegando a durar por toda a vida, causando lesão nos órgãos e tecidos, sendo que as partes afetadas por estas doenças não desempenham suas funções or-

gânicas normalmente. Noutros casos, acontece o comprometimento do funcionamento, fazendo com que o órgão afetado pare de trabalhar. De acordo com Reis (2001, p. 147),

[...] as doenças crônico-degenerativas são conhecidas pela: hipertensão arterial, doença cardiovascular e diabetes. Atualmente não apresentam cura, porém, em sua maioria elas podem ser amenizadas e controladas de forma a evitar complicações.

A atividade física representa outro hábito de vida frequentemente indicado na prevenção das DCNT. O comunicado do Colégio Americano de Medicina Esportiva exaltou os benefícios da atividade física regular e moderada como o efeito protetor sobre a doença coronariana, a obesidade, o diabetes, a osteoporose, o câncer de cólon, a ansiedade e a depressão.

Visando a minimizar os efeitos nocivos das DCNT, vários estudos realizados em laboratórios têm mostram os efeitos benéficos para a saúde relacionados com a prática da atividade física, melhorando sobremaneira os padrões fisiológicos, metabólicos e psicológicos.

Os desafios para planejar e elaborar um projeto direcionado à promoção e ao incentivo à prática das atividades físicas são grandes, cabendo ao poder estatal implantar esforços para a formulação de estratégias que garantam a criação de locais prazerosos para a realização da atividade física pela sociedade. A busca de concretizar a promoção da saúde é de fundamental importância para estabelecer parcerias com os órgãos da Administração Pública envolvidos nesta sistemática, procurando prevenir o risco epidemiológico causado pelo sedentarismo.

O resultado da pesquisa de campo vislumbra um quadro de alerta e de um futuro cheio de incertezas no efetivo pesquisado, devido ao índice elevado de policiais militares classificados nas faixas-limite e diagnosticados com alteração nos exames da glicemia, colesterol total e triglicerídeo, que ficou na média de 46% dos alunos do Curso de Habilitação a Cabo em cada um dos quesitos.

Com efeito, se nenhum projeto for lançado vistas a diagnosticar esta situação, a PMCE submete-se ao risco de ter um comprometimento no desempenho de sua missão constitucional, que é a preservação da ordem pública, a qual é realizada por intermédio do policiamento ostensivo. Nesta situação, o policial militar clinicamente doente não desenvolverá seu serviço com a qualidade esperada pela sociedade e, por via de consequência, a corporação

enfrentará dificuldades no relacionamento com a comunidade em decorrência da falta de credibilidade do serviço prestado à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. Uma análise comparativa Internacional. Tradução de Renê Alexandre Belmonte. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BOUCHARD, C. **Atividade Física e Obesidade**. Barueri: Manole, 2004.

BRASIL. **Portaria Interministerial N°. 02**. (Estabelece as Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública). Brasília: MJ, 2010.

_____. Ministério da Justiça. Projeto **Qualidade de Vida dos Profissionais de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2010.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Vade-mecum da Segurança Pública*: Políticas para a Valorização do Profissional de Segurança Pública. Brasília: MJ, 2010.

CEARÁ. **Lei Estadual N°. 14.629**, de 26 de fevereiro de 2010 (Fica criada, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP/CE, órgão vinculado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS/CE).

_____. **Lei Estadual N° 15.191**, de 19 de julho de 2012 (Regulamenta as promoções habilitando os Soldados da PMCE).

_____. Polícia Militar do Ceará. **Boletim do Comando Geral n° 24**, de 04 de fevereiro de 2013. Quartel do Comando Geral. Fortaleza, 2013.

FERREIRA NETO, A. **A pedagogia no Exército e na Escola de Educação Física Brasileira (1880-1950)**. São Paulo: Facha, 1999.

FORJAZ, C. L. M *et al.* Exercício resistido para o paciente hipertenso: indicação ou contraindicação. **Rev. Bras. Hipertens.** 10: 119-124, 2003.

GUYTON, A.C., HALL, J.E. **Tratado de Fisiologia Médica** 10. ed. Guanabara, RJ, Koogan, 2002.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro - Repressão e Resistência numa Cidade do Século XIX**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997.

MATSUDO, S. M. M. **Envelhecimento e Atividade Física**. Londrina, Midiograf, 2001.

MILLER, W.C. 2001."Exercise Science Programs". *Sports Medicine*. 31(10): 717-724. *In*:

DULLIUS, J.; LÓPEZ, R. F. A. Atividades Físicas é parte do tratamento para diabéticos: mas quem é o profissional que a deve prescrever? **Revista Digital Buenos Aires – Año 9 – N° 60** – Mayo de 2003.

MINAYO, Maria, C.S, ASSIS, Simone G. e OLIVEIRA, Raquel. V. C. Impacto das atividades profissionais na saúde física e mental dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ, Brasil). **Ciênc. saúde coletiva**, Abr 2011, vol.16, n°.4, p.2199-2209.

MUNIZ, Jaqueline. **A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NEGRÃO, C.E.; RONDON, M.U.P.B.; KUNIYOSH, F.H.S.; LIMA, E.G. Aspectos do treinamento físico na prevenção da hipertensão arterial. **Revista Brasileira de Hipertensão**, v. 3 n. 4. 2001.

F.S. NETO et al. Atividade física na terceira idade. *In*: SOUSA, A. G. M. R.; MANSUR, A. J. (Eds.). **SOCESP. Cardiologia**. São Paulo: Atheneu, 1999. v. 2.

NIEMAN, David. **Exercício e saúde**. Como se prevenir de doenças usando o exercício como seu medicamento.: Barueri: Manole, 1999.

NÓBREGA, A. C. L. *et al.* Posicionamento oficial da Sociedade Brasileira de Medicina do Esporte e da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia: atividade física e saúde no idoso. **Revista Brasileira de Medicina do Esporte**, v. 5, n. 6, p. 207-211, nov./dez. 1999.

OTTO, Edna Ruth de Castro. **Exercícios físicos para a terceira idade**. Barueri: Manole, 1987.

SANTOS FILHO, R. D.; MARTINEZ, T. R. Fatores de Risco para Doença Cardiovascular: Velhos e Novos Fatores de risco, Velhos Problemas!. **Arq. Bras. Endocrinol. Metab.** Vol. 46 n° 3, Junho 2002.

SILVA, Christianne E. Leal da et al. **Relatório de pesquisa Intervenções institucionais no gerenciamento do estresse em servidores da segurança pública de Santa Catarina**. Florianópolis, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

XAVIER, A. R. **Segurança pública, Direitos Humanos e Cidadania: Desafios ao Estado Democrático de Direito no Brasil**. Fortaleza: Impreco, 2009.

WEINECK, Jurgen. **Atividade física e esporte para quê?** Barueri: Manole, 2003.

INTRODUÇÃO

A conclusão da dissertação de mestrado com o tema - *NÃO DESVIE O OLHAR: Estudo sobre Descontinuidade nas Políticas Públicas, Segurança e Vulnerabilidade* - trouxe, dentre outras coisas, uma reflexão sobre a contribuição da Psicologia na efetivação de políticas públicas de segurança. O êxito do projeto estudado na pesquisa *Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO*, integrante do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), desenvolvido no Município de Fortaleza-CE, foi resultado da junção de um bom planejamento e de uma equipe qualificada com foco nos laços afetivos e de solidariedade entre todos os participantes do Projeto, mostrando a importância da subjetividade nas relações sociais transformadoras de realidades locais.

A pesquisa acima citada também mostrou como resultado a constatação dos enormes prejuízos para os jovens e sua comunidade, com a “[...] descontinuidade de iniciativas exitosas em áreas consideradas de maior vulnerabilidade, pois, além de reforçar o estigma de rejeição e preconceito já existentes, deixa de assegurar direitos sociais e de salvar vidas”. (MOURA, 2013).

Com suporte nos resultados da pesquisa sobre a descontinuidade do projeto, este capítulo visa a apontar um caminho possível, barato e eficiente para a efetivação de políticas públicas de segurança em parceria com diversos saberes, destacando aqui a Psicologia, mostrando como essa ciência deve contribuir muito mais com o desafiador tema da falta de segurança no Brasil. Não se afirma, no entanto, que as proposições expressas a seguir sejam simples, pelo contrário, a complexidade do trabalho exige foco, participação, múltiplos agentes e saberes, avaliação e continuidade das ações.

AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Na sociedade do capital as políticas públicas aparecem como possibilidade de minimizar as consequências das desigualdades entranhadas no modo de produção capitalista. Elas existem para dar aplicabilidade aos direitos cons-

1 Psicóloga, mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE.

titucionalmente assegurados e se operacionalizam por meio de programas, projetos e serviços (OSTERNE, 2010, p. 03).

Políticas públicas e questão social são temas intimamente relacionados quando o assunto é o aumento da violência no Brasil, visto que o foco dos atos violentos e dos homicídios recai sobre jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade (MOURA, 2013).

Os homicídios no Brasil, assim como em vários países, atingem a juventude de maneira mais incisiva. O *Mapa da Violência 2013* aponta que, de 1980 a 2010, os homicídios de jovens cresceram bem mais do que no restante da população, aumentando 591,5%, contra 502% das demais faixas etárias (WAI-SELFISZ, 2013, p. 33).

Com o aumento dos índices de violência, a segurança das pessoas e da sociedade é ser considerada condição para o desenvolvimento dos povos, passando assim a fazer parte das agendas políticas. A mudança de perspectiva no panorama político internacional anuncia uma preocupação mais focada nas pessoas do que exclusivamente na proteção do Estado, tornando a expressão 'segurança cidadã' cada vez mais utilizada (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 12).

No Brasil, com o advento da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG), outros agentes sociais passaram a participar do debate sobre segurança. O tema antes era havido como assunto exclusivo de polícia, desabilitando quaisquer outros partícipes. Essa exclusividade perdurou por muito tempo no Brasil e dificultou que a maioria da sociedade se sentisse legitimada para participar do diálogo (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 12).

Na democratização brasileira, o tema *segurança pública* demorou a ser incluído na pauta de debate, inclusive pelos movimentos sociais, não favorecendo o desenvolvimento de discussões mais aprofundadas da gestão da área, tampouco a participação coletiva na elaboração de estratégias de paz (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 11).

Com o aumento do número de homicídios, cresceu o clamor popular e alguns agentes foram convidados, enquanto outros se mobilizam, voluntariamente, para contribuir com a discussão sobre a segurança, ou acerca da sua falta. O 7º *Caderno Temático* da primeira CONSEG trouxe as contribuições do Seminário Temático *Segurança Pública e Construção de Subjetividades*, ocorrido no dia 31 de julho de 2009. O seminário, realizado pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP), foi um dos eventos preparatórios para a 1ª CONSEG, sendo

incluído no *Caderno de Propostas da Conferência* (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 10).

No caderno n. 07, a coordenadora geral da 1ª CONSEG, Regina Miki - atual Secretária Nacional de Segurança Pública - ressaltou que são muitas as interseções da Psicologia com a Segurança Pública e que são temas relevantes de debate:

O fortalecimento dos laços sociais, os impactos das desigualdades sobre a criminalidade, o entendimento dos mecanismos de construção – e as possibilidades de desconstrução – da cultura do medo, a saúde mental dos trabalhadores da Segurança (...). (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 07).

Regina Miki afirmou ainda que a Psicologia contribui na estruturação de políticas para a área, indo muito além dos “modelos puramente coercitivos”, mediante o trabalho das relações sociais, partindo do “[...] enfoque da subjetividade dos cidadãos e de como ela se relaciona com a realidade social”. (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 07).

O estabelecimento, nos mais diversos níveis - nacional, estadual, municipal e comunitário - de políticas públicas de segurança não se faz sem ampla pactuação coletiva, cujas bases principiológicas, institucionais e práticas de uma mudança de paradigma são assentes na tríade *participação-prevenção social-repressão qualificada* (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 10).

Historicamente, contudo, as políticas públicas de segurança direcionadas para o fortalecimento dos vínculos sociais e garantia dos direitos humanos perderam força no Brasil em decorrência das práticas policiais do período de 1964 a 1984. Na ditadura civil-militar, o modelo opressor da Doutrina de Segurança Nacional orientava a diretriz das políticas penais e de segurança pública (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 12).

Mesmo após o fim da ditadura, “[...] tais práticas permaneceram no enfrentamento da criminalidade, sob o discurso da tranquilidade e do zelo aos costumes que regulariam uma fraterna convivência social”. Outra intensa influência na contextualização das recentes políticas de segurança pública são as doutrinas e treinamentos de “agências norte-americanas em território nacional”, que tinham como objetivo único treinar as polícias locais para combater a ameaça, julgada iminente pelos Estados Unidos, do surgimento de guerrilhas armadas (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 12-13).

Apenas no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a participação popular ganhou maior espaço e os conselhos co-

munitários de segurança foram criados em todas as esferas de governo. No mesmo período, foram instituídos o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 13).

No que se refere aos marcos lógicos e legais sobre segurança pública, o Centro de Referência Técnica em Psicologia e Políticas Públicas - CREPOP (2011) destacou como principais: no plano nível internacional, a Declaração Universal Dos Direitos Humanos, de 1948 (artigos III e XXII), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, 16 de dezembro de 1966 e Decreto em 6 de julho de 1992), e Ciudades más Seguras/UN-HABITAT de 1996; à Legislação Federal, destaca-se a Constituição Federal de 1988 (arts. 5º, *caput*, incisos III, XII, XXXVII a LXVIII, LXXV, §4º, 22, I, XXI, 24, XVI, 37, §4º, 52, I, II, 53, *caput*, 84, XII, 85, 86, 98, I, 102, I, b, c, 105, I, a, 108, I, a, 109, incisos IV a X, 124, 125, §4º, §5º, 129, I, 144, 228, 245); a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995 (utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas); a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999 (Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas); a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002 (dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme); a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007 (cooperação federativa no âmbito da segurança pública); o Decreto nº 6.189, de 20 de agosto de 2007 (disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública); a Lei nº 11.530, 24 de outubro de 2007 (institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI); e o Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010 (dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP); e, ainda, sobre o Conselho Federal de Psicologia, a Resolução do CFP N.º 018/2008 (trabalho do psicólogo na avaliação psicológica para concessão de registro e/ou porte de arma de fogo) e Resolução do CFP N.º 10/05 (Código de Ética Profissional do Psicólogo).

Analisando o levantamento dos marcos acima, percebe-se como são recentes os avanços na legislação e na Psicologia brasileiras com relação à segurança pública. Como o advento do PRONASCI, entretanto, aprovado por consenso na Câmara e no Senado, um novo paradigma para a segurança pública foi expresso e as ações de segurança pública passaram a ser articuladas com estratégias sociais preventivas. Apesar de se tratar de um programa de

segurança pública, o PRONASCI dá ênfase às ações preventivas, buscando trabalhar nas causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública com três focos prioritários: territorial, etário e social.

Com esteio no PRONASCI, uma política de segurança se consolida, “[...] orientada por uma abordagem sistêmica, que valorize a gestão pautada na promoção dos direitos humanos e na valorização profissional”. Avançando para além da ação policial e redimensionando o lugar das polícias, esse novo paradigma traz como característica marcante o reconhecimento da profunda desigualdade social do Brasil, que se expressa, também, sob o formato de violência e criminalidade (1ª CONSEG, Texto-Base, 2009a, p. 14).

O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP é outra importante peça na elaboração e gestão de políticas de segurança, pois tem como objetivo “[...] intensificar a cooperação intergovernamental, para institucionalizar um ambiente democrático de negociação e consenso de interesses capaz de estabelecer metas e objetivos comuns entre os diversos órgãos de segurança pública”. (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 14).

Em meio a esse contexto de abertura para o diálogo e elaboração coletiva de de segurança é que surgem os conselhos municipais e estaduais de segurança nos anos de 1990. Nesse momento, no entanto, os conselhos de segurança não saíram fortalecidos e poucos continuaram demonstrando a falta de intimidade da sociedade com o tema e do Estado com a gestão dessas políticas, sempre deixadas exclusivamente para as polícias, o que ainda é um ponto a ser superado (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 15).

Apesar de sensibilizada com a temática da segurança, a sociedade se mobiliza mais para a cobrança de ações policiais do que para a busca de demais opções, deixando as cidades divididas. De um lado, encontramos “[...] pessoas amedrontadas com o aumento da criminalidade, desacreditadas do Estado e exigindo leis mais severas para os “marginais”; de outro, pessoas com poder aquisitivo reduzido, estigmatizadas pela aparência e local onde residem”. Em meio a essa situação, encontra-se o Estado, “[...] tentando mediar às relações de poder, e a mídia alimentando a cultura da violência e fomentando o ódio e a clivagem social”. (MOURA, 2013).

Mas são a crescente exposição midiática relacionada ao aumento de índices de criminalidade, em especial a urbana, as denúncias de violência policial, a vitimização e os gastos com saúde pública, bem como com o surgimento de milícias e seu armamento em uma estratégia privada de enfrentamento e controle de conflitos sociais,

que tem levado o governo brasileiro a questionar (...) e mobilizar a sociedade civil, os profissionais e instâncias governamentais envolvidas para discutir segurança pública. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 13-14).

A interferência dos *media* também aparece como fator importante para discussão, pois, em vez de incentivar a busca por saídas mais humanitárias e solidárias, na maioria das vezes, apenas mobiliza a sociedade para que ela faça cobranças e se envolva o mínimo possível.

(...) textos midiáticos sobre segurança pública limitados a mostrar a dimensão dos crimes, delitos, atuação da polícia e violência, as motivações e identificar os grupos vulneráveis expostos e “causadores” dos diversos tipos de delitos (...). A sociedade, ante tantos episódios trágicos, acaba por se comover e cobrar que seja combatida a criminalidade. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 15).

De outra parte, a descrença do cidadão em iniciativas advindas de instituições públicas faz com que os civis não recorram mais aos órgãos especializados para solução de problemas, buscando estratégias privadas para sanar conflitos (- BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 08).

A cultura da violência traz como características a banalização e a naturalização de atitudes violentas, tornando comum o fato de que pequenas violências permeiem o cotidiano. A banalização, associada à ausência de profundos debates sobre os “fundamentos socioeconômicos e culturais” da violência originam opiniões e ações descontextualizadas e que incidem apenas sobre as consequências do problema (ABRAMOVAY, 2010, p. 44-45).

(...) a constatação mais importante é que tamanha vitimização deixa claro que ainda há no país um abismo referente à garantia de direitos, que impede que a cidadania seja uma experiência integral, assegurada ao conjunto da sociedade. Se por um lado a violência alimenta cotidianamente o ciclo de desigualdades no país, por outro é preciso reconhecer que a segurança - e sua garantia na condição de direito de todo cidadão e cidadã - é uma premissa essencial à efetivação de uma noção plena de cidadania, além de ser um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. (BRASIL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009a, p. 08).

O Texto-Base da 1ª CONSEG (2009), apesar de reconhecer importantes avanços nas políticas sociais e de direitos humanos, faz uma crítica à Constituição Federal de 1988 com relação à área da segurança pública, por ter tratado o tema “[...] de forma generalista e excessivamente indefinida”. (P. 11).

A Carta Magna prevê a segurança como um direito de todo cidadão, um direito fundamental, componente do *caput* do artigo 5º.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...) (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Martinez (2012) acentua que “[...] o princípio da igualdade pertence ao rol dos direitos humanos, e, portanto, evoluiu conjuntamente com eles”. Apesar de iguais em dignidade, os seres humanos são desiguais com relação às questões biológicas, sociais, culturais, dentre outras, o que aponta para a importância de efetivação do princípio da igualdade no sentido formal (perante a lei), mas também sob o ângulo material, ou seja:

(...) da efetiva igualdade de oportunidades para todos, possuindo caráter reparatório para parcela da população excluída socialmente, atendendo, por fim, aos objetivos traçados no art. 3º da Constituição Federal, dentre eles, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais. (MARTINEZ, 2012).

A via das políticas públicas se expressa como uma possibilidade concreta no tratamento desigual para pessoas desiguais, na tentativa de garantir direitos a uma parcela excluída socialmente.

Osterne (2005) aponta para a “concentração excessiva da renda; baixos salários; elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento” como razões determinantes da exclusão social brasileira. Cria, assim, um círculo vicioso dos problemas sociais no Brasil: “[...] desemprego crescente, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos etc”. (P. 3-4).

A exclusão social, “ou inclusão marginal”, tem como efeitos associados a generalização da violência e a quebra dos vínculos sociais, culminando na desfiliação de categorias sociais, como a juventude (ABRAMOVAY, 2010, p. 40).

Nesse âmbito de exclusão e insegurança, é muito frequente que a atuação da Psicologia esteja relacionada com uma dimensão “privada e individualizada”, na “[...] construção de rótulos e/ou no tratamento individualizado dos atores envolvidos no sistema de segurança pública, com especial destaque ao policial e àqueles tidos como infratores”. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 14).

É mais do que urgente avançar na compreensão do saber psicológico no terreno da segurança. Não se há mais do que aceitar, inclusive dos próprios psicólogos, posições e análises que abduzam o sujeito de sua realidade social,

política, econômica e espiritual. Afinal, toda intervenção feita por um profissional de Psicologia, mesmo que individual, tem influência na vida das pessoas, repercutindo em seu meio social. Logo, toda intervenção psicológica é social.

Individualizar descontextualizando o sujeito é, inclusive, uma das mais cruéis formas modalidades de exclusão social, fazendo com que ele carregue sua individualidade como uma cruz, como assinala Castel (2009) com seu conceito de individualismo negativo.

Em “uma sociedade de indivíduos”, surge a figura de um sujeito totalmente desfilado, ou seja, o “vagabundo” se torna o paradigma por não estar inserido em nenhum grupo, “absolutamente desengatado”. Castel (2009) denominou esta particularização de “individualismo negativo”, caracterizada pela não inclusão da pessoa em quaisquer coletivos. “É um puro indivíduo e, por isso, completamente despossuído. É individualizado a tal ponto, que está superexposto: desprende-se do tecido encorpado das relações de dependência e de interdependência que estruturam a sociedade”. (P. 597).

O núcleo da questão social hoje seria pois, novamente, a existência de “inúteis para o mundo”, de supranumerários e, em torno deles, de uma nebulosa de situações marcadas pela instabilidade e incerteza do amanhã que atestam o crescimento de uma vulnerabilidade de massa. (CASTEL, 2009, p. 593).

Resgatando-se sociologicamente a matéria por trás do rótulo de vagabundo, observa-se que, não raro, denuncia “[...] a andança de um trabalhador, que vive a instabilidade do emprego, em busca de uma ocupação que se esquiva”. (CASTEL, 2009, p. 43).

Assim, a contradição que atravessa o processo atual de individualização é profunda. Ameaça a sociedade de uma fragmentação, que a tornaria ingovernável, ou de uma polarização entre os que podem associar individualismo e independência, porque sua posição social está assegurada, e os que carregam a sua individualidade como uma cruz, porque significa falta de vínculos e ausência de proteções. (CASTEL, 2009, p. 609-610).

E essa população de “vagabundos” (CASTEL, 2009), coincidentemente ou não, está concentrada nos territórios que expressam os maiores índices de criminalidade no Brasil, o que nos faz pensar que o problema da violência aqui guarda “estritas relações com a questão social”. (MOURA, 2013, p. 54-55).

Castel (2009) através de sua “individualização negativa” lança o paradoxo: “vive-se mais a vontade a própria individualidade à medida que esta se apoia em recursos objetivos e proteções coletivas”. (p. 608-609).

As antigas formas de solidariedade estão desgastadas demais para constituírem bases consistentes de resistência frente às coerções frequentes da economia. Castel (2009, p. 610) destaca, nesse contexto, o Poder Público como a única instância habilitada para articular os dois polos do individualismo e garantir minimamente, pelo menos, uma coesão social. A solução não parece ser a exigência de mais ou de menos intervenção estatal e sim a adoção de estratégias abrangentes de intervenção, com o objetivo de melhor acompanhar os processos de individualização, abrandando o tensionamento e protegendo os mais vulneráveis do individualismo negativo. (*Apud* MOURA, 2013, p. 56).

A desarticulação das ações governamentais somada à imersão dos sujeitos em uma cultura de massa, rompe laços sociais e “ênfatiza a exterioridade e o autocentrismo”, importando menos os afetos. A violência, dessa forma, ganha espaço com forma de expressão, como meio para se atingir um fim e como percepção fria do outro, simplesmente como objeto. (ABRAMOVAY, 2010, p. 40-41).

A Psicologia tem se preocupado em romper com práticas puramente classificatórias de sujeitos, evitando assim atribuir a seres isoladamente a responsabilidade pela produção de conflitos sociais o que criminaliza, estigmatiza e aprisiona os mais vulneráveis e desconhecidos de seus direitos. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 14-15).

(...) é notória a construção de uma “cultura do medo” que se impõe sobre os processos de sociabilidade, em especial na construção e na manutenção de estereótipos, ao demarcar espaços, corpos e classes como focos de vigilância e controle social em nome da ordem pública. Assim, temos a participação midiática na construção do “suspeito”, do “perigoso” – o outro. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 16).

Conforme afirma RUA (1998, p. 01), não que o conflito não faça parte das sociedades modernas, já que esta possui como característica principal “a diferenciação social”. Seus membros possuem diferentes atributos, valores, ideias, interesses, renda, dentre outros. E para que a sociedade consiga caminhar, o conflito precisa ser administrado e existem duas formas de fazê-lo: pela pura coerção e pela via política. Optar pela coerção pode parecer ser a via mais simples e rápida, entretanto, quanto mais utilizada, menor seu impacto e mais elevado seu custo se torna. A utilização da via política é o que resta, en-

tão, como saída para administração dos conflitos. Isso não significa que esta não envolva a possibilidade de coerção, mas não se restringe a ela.

Rua (1998, p. 01) defende em sua obra que o investimento em políticas públicas duradouras e que visem à resolução de problemas, é a alternativa que se expressa e que exige maior dedicação por parte dos governos. A base do diálogo sobre políticas públicas de segurança, desta forma, deve se pautar no “fortalecimento de laços sociais e na garantia de direitos humanos fundamentais, os quais, por sua vez, são negociados na esfera jurídico-política da sociedade”. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 15).

Para que o problema da falta de segurança no Brasil possa evoluir para padrões socialmente aceitáveis, é preciso encarar a questão social, pois o “abismo existente entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social” é um desafio que atravessa também a área da segurança pública. De acordo com levantamento feito pelo Ministério da Justiça (2004/2005), a maior expressão da criminalidade “concentra-se em furtos, roubos e crimes violentos contra o patrimônio”, sendo, portanto, coerente com a profunda desigualdade socioeconômica vigente, organizada em torno do consumo e da propriedade. (CIARALLO e NASCIMENTO, 2009, p. 15-17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diálogo da Psicologia com as Políticas Públicas de Segurança está relacionado com o grande debate sobre o trabalho da psicologia brasileira com vários segmentos da sociedade. No foco das reflexões estão os direitos humanos, sua garantia, o respeito à diversidade e a compreensão sistêmica dos conflitos sociais. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009b, p. 48).

Um caminho que se apresenta para a concretização de direitos sociais, exigidos pela sociedade e com previsão legal, são as políticas públicas. Entendendo direitos sociais como a divisão da riqueza com o povo, visando minorar as desigualdades da relação capital/trabalho. (OSTERNE, 2010).

O Estado brasileiro, até o momento, não conseguiu lançar mão de medidas capazes de atenuar a grave situação do aumento dos índices de violência e criminalidade. A falta de investimento no PRONASCI acabou decretando seu prematuro fim, antes mesmo de uma completa avaliação oficial. O novo paradigma da segurança “foi abafado nos “territórios” pela descontinuidade das ações integradas necessárias para o desenvolvimento de todo o programa”. (MOURA, 2013, p. 121).

Algumas políticas, de fato, não são de simples implementação. Para que se possa aferir efetividade, no entanto, é necessário que sejam bem trabalhados os processos de acompanhamento, monitoramento, avaliação e controle, sempre levando em conta que o objetivo não é simplesmente uma boa intervenção na realidade, e sim a resolução de um problema. (RUA, 2009, p. 126).

A Psicologia pode contribuir com o complexo processo de implementação de políticas públicas de segurança e, para isso, se coloca para a participação no diálogo sobre o tema. A compreensão sistêmica dos fenômenos sociais faz com que a Psicologia não mais aceite o lugar que lhe foi definido como um saber meramente rotulador e individualizante.

Corroborando o novo paradigma da segurança pública, a Psicologia re-discute seu lugar e avança no trabalho das políticas públicas podendo auxiliar nos processos de fortalecimento de laços comunitários, articulação entre os diversos atores envolvidos, elaboração, monitoramento e avaliação de políticas, desconstrução da cultura do medo, além do cuidado com a saúde mental dos trabalhadores da segurança e dos sujeitos envolvidos com infrações e criminalidade.

O trabalho deixa a constatação de que as relações mais efetivas são as mais afetivas e, por conta do olhar treinado para captar aspectos subjetivos fundamentais para a mensuração do sucesso de políticas públicas e dos prejuízos de sua descontinuidade, o psicológico tem muito a contribuir com as ações dessa natureza. (MOURA, 2013, p. 123 e 124).

O modelo puramente coercitivo de ação policial não atinge o cerne da discussão sobre segurança pública, funcionando muito mais como medida emergencial do que de fato como potencial promotor do desenvolvimento de uma região com opções dignas para o processo de promoção de uma cultura de paz e alcance do potencial próprio de cada sujeito.

Com olhar voltado para a participação social, a formação de redes solidárias, a garantia de direitos humanos e a não rotulação de indivíduos, e trabalhando em parceria com outrossaberes e atores, a Psicologia deve avançar na implementação de políticas públicas de segurança. A análise das dimensões subjetivas pode dar um salto na verdadeira avaliação de políticas públicas, para além dos dados frios e que, por vezes, podem não mostrar o verdadeiro impacto de uma política.

Isso leva a crer que talvez a grande inovação nas políticas públicas esteja a execução e avaliação das ações em curso, em vez de criar e recriar ciclos que não se completam. Importante também é a percepção de que parece haver uma inversão dos

fatores quanto ao desenvolvimento de políticas sociais, pois não é porque o jovem é vulnerável que ele necessita de acesso a políticas públicas, mas porque lhe é negado acesso ao que é seu direito, que ele se torna vulnerável. (MOURA, 2013, p. 124).

Diante do que foi aqui abordado, este parece ser um bom momento, para a entrada de novos saberes e atores nas políticas públicas de segurança, como é o caso do profissional de psicologia. Ações integradas e com ampla participação da sociedade aparecem como alternativas que, mesmo complexas, apontam para um novo norte no enfrentamento das desigualdades sociais e das diversas formas de violência e para novas abordagens da psicologia no campo da segurança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Miriam (coordenadora). **Gangues, Gênero e Juventudes: Donas de Rocha e Sujeitos Cabulosos**. Brasília-DF: Kaco, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Decreto no 592, de 6 de julho de 1992. Site: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm > Acesso em 17 de agosto de 2018.

BRASIL. **Ministério da Justiça**. Brasília-DF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>> Acesso em: 09.dez.2013.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007**. Lei do PRONASCI. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRIE.htm>> Acesso em: 03 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995**. Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9034.htm > Acesso em: 03 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999**. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm> Acesso em: 03 set. 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.** Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111473.htm > Acesso em: 03 set. 2010.

Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social:** uma crônica do salário. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CENTRO DE REFERÊNCIA TÉCNICA EM PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS – CREPOP. **Levantamento dos Marcos Lógicos e Legais sobre Segurança Pública.** Brasília, 01. abr. 2011. Disponível em: <http://crepop.pol.org.br/novo/1020_levantamento-dos-marcos-logicos-e-legais-sobre-seguranca-publica> Acesso em: 02.12.13.

CIARALLO, Cynthia; NASCIMENTO, Andréa. **Segurança Pública e Psicologia: pelo fortalecimento dos laços sociais conscientes e solidários na garantia dos direitos humanos.** Cadernos Temáticos da Conseg. nº 07. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MARTINEZ, Anna Luiza Buchalla. **A evolução do princípio da igualdade e sua aplicação sob a ótica material na Constituição Federal.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3128, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20924>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Texto-Base da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública.** Brasília, 2009a.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Cadernos Temáticos da CONSEG. **Segurança Pública e Construção de Subjetividades.** n. 07. Brasília, 2009b.

MOURA, T.S.B.D. **NÃO DESVIE O OLHAR** – Estudo sobre Descontinuidade nas Políticas Públicas, Segurança e Vulnerabilidade [dissertação de mestrado]. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará; 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Ciudades más Seguras/UN-HABITAT,** 1996. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948. Disponível em: <<https://unhabitat.org/es/node/3242>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Desenvolvimento Social:** Desafio para as Políticas Públicas. jan. 2010. 5 f. Notas de Aula. Mimeografado.

_____. **Questão Social e Políticas Públicas no Brasil** – breves notas para reflexão 2005. 10f. Notas de Aula. Mimeografado.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Seleccionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013**. Mortes *Matadas* por Armas de Fogo. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos - CEBELA: 2013.



Editora



Instituições Parceiras

