

Segurança Pública

Sociedade e Sustentabilidade

Organizadores

Alceu de Oliveira Pinto Júnior | Giovani de Paula | José Luiz Gonçalves da Silveira



1ª EDIÇÃO
2018



**SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE SANTA CATARINA
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM SEGURANÇA PÚBLICA**

Segurança Pública

Sociedade e Sustentabilidade

Organizadores

Alceu de Oliveira Pinto Júnior
Giovani de Paula
José Luiz Gonçalves da Silveira

2018

COMISSÃO ORGANIZADORA

Alceu de Oliveira Pinto Júnior
Secretário da Segurança Pública de Santa Catarina

Coronel PM José Luiz Gonçalves da Silveira
**Diretor de Formação e Capacitação da Secretaria de Segurança Pública
do Estado de Santa Catarina**

Coronel PM Giovani de Paula
**Assistente do Diretor de Formação e Capacitação da Secretaria de
Segurança Pública do Estado de Santa Catarina**

CONSELHO EDITORIAL

Edson Ivan Morelli, Edson Rosa Gomes Silva, Elaine de Paula,
Luciana Mara Silva, Rogério Martins

REVISÃO ORTOGRÁFICA E GRAMATICAL

Adriano Martendal

REVISÃO DA NORMATIZAÇÃO

Luciana Mara Silva, Ana Cláudia P. Pizzorno

ASSISTENTE EDITORIAL

Luciana Mara Silva, Neiva Radeck, Ana Flávia Barreiros

CAPA

Rafael Pessi

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Sd BM Maraysa Alves

COLABORADORES

Núcleo de Estudos em Sociedade, Segurança e Cidadania da Unisul/Unisulvirtual –
NESC

Equipe da Diretoria de Formação e Capacitação Profissional DIFC/SSP-SC

Fabiana Vieira – Gerente de Pesquisa e Extensão

Cap PM Augusto César da Silva

3º Sgt BM André Luiz de A. Pereira

3º Sgt Evaristo de Souza

Sd PM Greyce da Silva

Segurança pública e sustentabilidade / Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina, Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública; organizadores Alceu de Oliveira Pinto Júnior, Giovani de Paula, José Luiz Gonçalves da Silveira. - Florianópolis: [s. n.], 2018.

260 p.: il.; 21 cm

Inclui bibliografias

ISBN 978-85-907525-1-6

1. Segurança pública. 2. Sustentabilidade. I. Santa Catarina. Secretaria de Segurança Pública. Centro de Estudos e Pesquisas em Segurança Pública. II. Pinto Júnior, Alceu de Oliveira, 1964-. III. Paula, Giovani de, 1963-. IV. Silveira, José Luiz Gonçalves da, 1965-. VI. Série.

CDD 21. ed. – 363.1

Ficha catalográfica elaborada por Carolini da Rocha CRB 14/1215

APRESENTAÇÃO

As novas demandas e o atual quadro de incertezas, tanto a nível local como global, ensejam que o Estado e a sociedade estejam preparados para prevenir e evitar situações de risco e de conflito que possam vir a comprometer a segurança pública e o bem estar das pessoas. Assegurar o pleno exercício dos direitos de cidadania e promover a paz social são os desafios da nova sociedade: a sociedade do conhecimento.

Com base nessas novas exigências ditadas pelas transformações que vêm ocorrendo no mundo e nas sociedades e em que fatores como a violência urbana, desordens, mortes no trânsito, crise no sistema penitenciário, desigualdade social, mobilizações violentas, epidemias, desastres de massa, a questão ambiental dentre outros problemas comprometem a ordem pública e a paz social, levado à necessidade do planejamento e da articulação de ações que evitem as situações de riscos ou que promovam uma intervenção qualificada no caso de eventos ou desordens.

Nesse contexto de busca incessante de segurança, justiça e bem estar social se fazem necessários diagnósticos confiáveis, com análises abrangentes dos fatores que contribuem para as situações de insegurança, pois geram novos saberes que permitem a adoção de ações adequadas para os mais variados problemas. Atividades de ensino, pesquisa e extensão contribuem para este processo sob a perspectiva científica e técnico profissional e de construção de novos produtos, processos, serviços e metodologias, que aliados ao potencial de inovação ampliam a capacidade de prevenção e de resolução de problemas afetos, direta ou indiretamente, à segurança pública.

Assim, ditado por essas novas exigências decorrentes da transformação que vem ocorrendo no mundo e nas sociedades o papel da segurança pública vem se ressignificando, ganhando destaque, ampliando os processos a nível de planejamento e decisórios da organização e otimizando a forma de atuação profissional, com avanços que vem sendo obtidos na elaboração de novos saberes

Nesse sentido e diante das novas exigências em termos de segurança pública, em que novos métodos, processos e práticas de gestão precisam ser continuamente aprimoradas, apresenta-se a presente obra, fruto de experiências pessoais, profissionais e de resultados de pesquisas acadêmicas realizadas por professores, pesquisadores e profissionais que atuam na segurança pública ou tratam sobre o tema, que tem em comum o compromisso de contribuir com a construção de uma sociedade mais segura, justa e feliz.

As temáticas apresentadas são atuais e de mais absoluta relevância, trazendo reflexões que podem contribuir para impulsionar significativas mudanças voltadas para as instituições visando assegurar o direito de cidadania, o bem estar e a segurança indistintamente a todas as pessoas.

Alceu de Oliveira Pinto Júnior
Secretário de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

Atividade de inteligência: subsídios para políticas públicas, prevenção, redução e ações estratégicas de preparação e resposta à(s) violência(s).....	11
A formação policial militar em Santa Catarina: dimensão e aspectos pedagógicos	27
Repositório Institucional de segurança pública: um sistema de informação inovador para o avanço da ciência e tecnologia	49
Eficácia horizontal do direito fundamental à segurança pessoal	73
Viver sem violência: discursos e percursos em questões de gênero no Rio Grande do Sul	95
Teoria economicista dos delitos e das penas:_Uma abordagem beckeriana do comportamento criminal sob a ótica da racionalidade	111
Uso da força pelo policial militar: uma abordagem baseada no modelo da pirâmide do emprego da força e os aspectos subjetivos das reações dos envolvidos numa ocorrência policial	131
Observatório de segurança pública de São José projeto de extensão do centro universitário municipal de São José e da 11ª região da polícia militar de Santa Catarina	145
Promoção da segurança por meio do uso da tecnologia pela polícia militar de Santa Catarina: oktoberfest 2018.....	163
A proteção e defesa civil e o sistema único de segurança pública: proposta de reorganização administrativa do município de chapecó/sc em decorrência da lei federal n. 13.675/2018.....	177
A retroalimentação da violência no contexto prisional: relações entre a violência estrutural e a representação social da função do sistema prisional	193
As funções e benefícios que homens privados de liberdade com filhos atribuem ao trabalho dentro do sistema prisional	213
O uso do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia rodoviária federal como instrumento de efetividade de suas atribuições: uma reflexão sobre o ciclo completo de polícia	229
O direito de propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – posicionamentos conflitantes no Tribunal de Justiça de Santa Catarina	245
Controle interno	265

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, PREVENÇÃO, REDUÇÃO E AÇÕES ESTRATÉGICAS DE PREPARAÇÃO E RESPOSTA À(S) VIOLÊNCIA(S)

Alceu de Oliveira Pinto Júnior¹
Giovani de Paula²
José Luiz Gonçalves da Silveira³

RESUMO: O cenário turbulento, no âmbito socioeconômico e político, aliado à velocidade com que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) interferem e alteram os cenários emergentes, alavancou a criação e o desenvolvimento de estratégias que minimizassem os efeitos desse processo acelerado de mudança. A atividade de inteligência, a partir do final da Primeira Guerra Mundial, apresentou-se como vantagem competitiva à iniciativa privada e alternativa à prevenção e antecipação do crime e da violência. A construção de uma arquitetura de inteligência, estruturada por meio de um Sistema Nacional e um Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, articula a relação interagências entre os entes federados. A legislação que estabeleceu a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública segue essa concepção apresentando, como primeiro dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), fomentar a interoperabilidade sistêmica, por meio da integração das ações estratégicas e operacionais, onde as atividades de inteligência de segurança pública produzem o conhecimento, subsidiando e apoiando o processo decisório no planejamento e no gerenciamento de crises e incidentes.

Palavras-chave: Segurança Pública; Inteligência; Prevenção; Sociedade.

¹ Mestre e Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

² Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela UFSC, Mestre em Direito pela UFSC, Coordenador do Núcleo de Estudos em Sociedade, Segurança e Cidadania – UNISUL.

³ Pós-Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela UFSC.

1. INTRODUÇÃO

A evolução das tecnologias e a emergência da chamada sociedade da informação e do conhecimento ensejam que as estruturas governamentais passem a se adequar às novas formas de gestão e de administração, de forma a catalisar ações facilitadoras para a administração pública e para o administrado.

Diante dos problemas que assolam a sociedade, destacadamente a violência, a criminalidade, novos conflitos e novos riscos, as estruturas do sistema de justiça criminal, em especial os órgãos de segurança pública, precisam se preparar para o enfrentamento das mais variadas subversões da ordem pública e da paz social.

Nesse sentido, os organismos responsáveis pela segurança precisam, de um lado, acompanhar as contingências dos novos riscos à ordem e à paz social, e de outro, as possibilidades e facilidades que as Tecnologias da Informação e da Comunicação oferecem à administração e gestão pública, voltadas ao enfrentamento desses problemas que comprometem o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas.

Isto implica que as políticas públicas e as ações, preventivas ou repressivas, estejam voltadas para um modelo de gestão pública mais participativa, eficiente, efetiva e transparente, no sentido de melhorar e aperfeiçoar o relacionamento com o cidadão e a qualidade dos serviços prestados, a exemplo do que ocorre com outros poderes públicos, no que a atividade de inteligência pode contribuir ao apontar processos e técnicas inovadoras na obtenção e análise de dados, informações e conhecimentos para o sistema de justiça criminal, com destaque para a segurança pública.

A atividade de inteligência voltada para o campo do sistema de justiça criminal, em especial para a Atividade de inteligência de Segurança Pública (AISP), com o uso das novas TICs, vem sendo incorporada e utilizada, cada vez mais, na prevenção e no enfrentamento à violência, à criminalidade e nos processos de defesa e promoção da cidadania. O desafio proposto é alinhar essa atividade com as novas formas de gestão e de administração no Estado Democrático de Direito.

A Justiça Criminal é aqui abordada como um sistema integrado ao Sistema de Segurança Pública, em consonância com a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Instituiu também o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), definindo como sua finalidade a 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.

Evidencia-se a importância da atividade de inteligência para todo o ciclo persecutório penal, desde a fase policial até a execução da pena, em que, nas diferentes esferas decisórias - estratégicas, táticas, operacionais ou no âmbito do Ministério Público e do Judiciário - os insumos e subsídios informacionais podem contribuir para minimizar erros, situações de crise ou injustiças, mediante, principalmente, a produção de conhecimento qualificado que potencialize os instrumentos, as estruturas e os processos voltados à prevenção da violência, de ilícitos e à promoção da paz social.

2. O SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA E OS SUBSISTEMAS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

As sociedades contemporâneas, ao se depararem com desafios como o surgimento de conflitos, riscos e situações de insegurança local, regional e global, impõem a necessidade de um modelo de inteligência que ultrapasse paradigmas, rompa com preconceitos, reafirmando a importância da atividade para o Estado e para a sociedade, e auxilie na proteção dos cidadãos e na promoção da cidadania.

No plano normativo, e para que se compreenda a dimensão da atividade de inteligência, ocorre-se ao conceito disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto nº 4.376/2002, que regulamentou a Lei nº 9.883/1999:

Inteligência é a atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2002).

A atividade de inteligência no Brasil, historicamente conhecida por “Atividade de Informações”, possui uma construção povoada de mistérios e, muitas vezes, por questões nebulosas, em razão das relações de poder que a impulsionou desde o período colonizatório, perpassando pelo imperial e republicano, este caracterizado por inúmeras crises governamentais, até ao atual.

Em suas origens, a atuação da inteligência foi orientada para atender a polícia política e para prestar assessoramento aos Governos, objetivando controlar opositores ao regime vigente, o que ocorreu com o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, do Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão

diretamente subordinado à Presidência da República e constituído por todos os Ministros de Estado e Chefes dos Estados-Maiores da Marinha e do Exército.

Com o advento, em 1937, da Constituição Outorgada, conhecida como “Polaca”, o Conselho Superior de Segurança Nacional foi definido no artigo 162 como Conselho de Segurança Nacional.

A Atividade de inteligência passou a crescer em importância quando, em 1949, o Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro, aprovou o Regulamento para Salvaguarda das Informações de Interesse da Segurança Nacional.

O primeiro serviço de inteligência, Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligência (SFICI), oficialmente criado no Brasil em 1956, por ordem do então Presidente da República Juscelino Kubitschek funcionou até o “golpe” de 1964. Durante o regime militar, de 1964 a 1985, foi substituído pelo Serviço Nacional de Informações, como forma de repressão à esquerda e aos movimentos sociais. Algumas estruturas criadas nesse período foram as seguintes:

- a) Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), 1962-1964;
- b) Serviço Nacional de Informações (SNI), 1964-1985;
- c) Centro de Informações do Exército (CIEEx), 1967;
- d) Departamento de Inteligência (DI), 1990-1992;
- e) Subsecretaria de Inteligência (SI), 1992-1999;
- f) Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), 1999-até a atualidade.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), é o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), adequado aos padrões do regime democrático, com estrita obediência às leis, aos princípios constitucionais, aos direitos e às garantias individuais. Tem a seu cargo, conforme a Lei 9.883, de 7 de dezembro 1999:

[...] planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar a atividade de inteligência. Em consequência, cabe-lhe a atribuição de executar a Política Nacional de Inteligência no mais alto nível do governo, de forma a integrar os trabalhos dos demais órgãos setoriais de Inteligência do país [...] assessorar o Chefe de Estado no desempenho de suas elevadas funções, sobretudo em caráter preventivo, assegurando-lhe o conhecimento antecipado de fatos e situações relacionados ao bem-estar da sociedade e ao desenvolvimento e segurança do país.

A ABIN é o órgão central do SISBIN, criado pela Lei 9.883, de 7 de dezembro 1999, reúne 39 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência, e também as Unidades da Federação mediante ajustes específicos e convênios, com o objetivo de integrar as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência do Brasil.

Além da ABIN, fazem parte do SISBIN:

- Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM);
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional e da Secretaria Nacional de Justiça;⁴
- Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Inteligência da Aeronáutica;
- Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria Geral da América do Sul;
- Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil;
- Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva;
- Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);
- Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria-Executiva;
- Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado;
- Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva;
- Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil;
- Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria-Executiva.

Como parte do SISBIN, surgiu o, Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), criado com o Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000, com a finalidade de integrar os órgãos que atuam na área da segurança pública em todo o país, promover a troca de conhecimentos técnicos e científicos para identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais, produzir ações para neutralizar, coibir e/ou reprimir atos criminosos de qualquer natureza,

⁴ O Ministério Extraordinário da Segurança Pública mediante as estruturas de segurança pública antes vinculadas ao Ministério da Justiça está vinculado ao SISBIN.

fornecer, analisar e disseminar, ou não, subsídios informacionais, aos Estados e à Federação, para a tomada de decisões.

São constituintes do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública os Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Defesa e da Integração Nacional e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

A especificidade da Atividade de inteligência de Segurança Pública desenvolvida pelos membros do SISP tem observado os princípios básicos da atividade de inteligência e as instituições que o integram têm buscado a observância de relações de cooperação mútua, tanto no plano de troca e compartilhamento de dados, informações e conhecimentos, como também na cessão de servidores e/ou de colaboradores nos respectivos órgãos. Apesar disso, há muito a ser feito em termos de avanços na interlocução com os demais órgãos integrantes do sistema de justiça criminal.

A Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública (RENISP), com a supervisão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), objetivando consolidar o SISP, serve de suporte como sistema de captação, tratamento e difusão de dados, informações e conhecimentos em torno da atividade de inteligência de segurança pública, nos moldes da doutrina apropriada e na área da circunscrição ou de competência da instituição, observados os aspectos geográfico, competitivo, político-social, tecnológico, temporal, e de segurança na transmissão e comunicação de dados, observando-se os canais de prioridade.

Em 2009, a Portaria SENASP nº 22, por meio da Coordenação-Geral de Inteligência (CGI), elaborou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), que passou a padronizar e orientar procedimentos para atender, da melhor forma possível, a necessidade de conhecimentos relevantes e de natureza operacional, tática e, principalmente, estratégica, voltada para a área da segurança pública e consoante as exigências dos novos riscos e ameaças à ordem pública e à paz social na contemporaneidade.

A primeira revisão dessa doutrina ocorreu em 2013/2014, por meio da composição do Comitê Nacional para Revisão da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, instituído pela SENASP e coordenado pela CGI.

Evidenciou-se que cada vez mais as ações das estruturas de segurança pública buscam alicerçar suas ações com novas bases, destacando-se a busca da informação e do conhecimento com suporte científico. Some-se a isso a mudança de concepção, saindo do modelo de inteligência chamado "clássico" (Inteligência de Estado), que esteve, muitas vezes, e talvez inadvertidamente, vinculado à "espionagem" e "arapongagem", para uma perspectiva que aponte novas formas e estratégias de ação, uma "Inteligência Cidadã", voltada para o Estado, e principalmente para a sociedade e para os cidadãos.

3. A CONCEPÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Tem-se evidenciado uma evolução na perspectiva de atuação dos organismos de inteligência no país, alinhada não mais apenas com interesses do Estado, mas também, e destacadamente, da sociedade e dos cidadãos. Nesse sentido, a Política Nacional de Inteligência (PNI), documento de mais alto nível de orientação da atividade de inteligência no país, foi concebida em função dos valores e princípios fundamentais consagrados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, das obrigações decorrentes dos tratados, acordos e demais instrumentos internacionais dos quais o Brasil faz parte, das condições de inserção internacional do país e de sua organização social, política e econômica.

No atual contexto social e jurídico, em consonância com a concepção e com os valores que norteiam a atividade de inteligência e os seus princípios básicos, que compreendem a objetividade, a segurança, a oportunidade, o controle, a imparcialidade, a simplicidade, a amplitude e a clareza, urge um alinhamento de forma irrestrita à observância dos direitos e das garantias individuais, à fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado e o bem-estar da sociedade e dos cidadãos.

A construção e a ampliação de canais de interconexões entre os órgãos de segurança e demais órgãos integrantes do sistema de justiça criminal, em especial o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Sistema Penitenciário, respeitadas as competências institucionais, ampliam o estabelecimento de vínculos de confiança e qualificam o conhecimento produzido no que tange a metodologias de produção de conhecimentos externos com a necessária percepção de questões transversais importantes para a intervenção do Estado, que dizem respeito a cenários culturais, sociais, tecnológicos, religiosos, do meio ambiente econômico, político e ético, dentre outros.

Nesse sentido, ao visar a qualificação do conhecimento e considerando a necessidade de uma abordagem dos problemas e das situações de forma plural bem como as diversidades de pensamentos, a inteligência tem despontado como uma disciplina científica à medida que se acode de várias ciências, como a psicologia, a sociologia, a da informação, a antropologia, o direito e as engenharias.

O compartilhamento, a cooperação, a integração e a interoperabilidade devem estimular o pensamento criativo buscando superar, no âmbito da atividade de inteligência, um modelo preditivo, muitas vezes pautado em concepções deterministas de prognósticos futuros e ainda ligados a um modelo newtoniano de ciência que se baseia quase que exclusivamente em relações

causais predeterminadas e já conhecidas. Há que se estabelecer uma correlação entre diagnósticos e prognósticos. Em outras palavras, precisam “conversar” entre si.

Ocorre que as contingências e o conjunto de variáveis dos novos tempos precisam ser percebidos, cabendo adotar uma perspectiva proativa na gestão das incertezas mediante uma cultura de inovação, cooperação e confiança entre as instituições, a sociedade e os cidadãos, de maneira que novos produtos e processos possam ser incorporados para fins de gestão estratégica, prevenção e intervenção qualificada nos problemas.

Por este viés, e levando em consideração não apenas o “conhecimento posto”, mas também, e de forma destacada, o pensamento e a construção científica, a Atividade de inteligência em todo o seu ciclo precisa se alinhar a uma concepção que vise a antecipação a problemas e situações de crise, a busca de “apropriação do futuro” ao invés de acomodação a este, buscando respostas e apontando encaminhamentos possíveis de forma proativa e que supere as eventuais limitações estruturais e organizacionais de maneira a potencializar seu caráter de contribuição resolutiva para os problemas.

Assim, os diagnósticos e prognósticos com procedimentos de monitoramento e alertas prévios pautados na cientificidade da Atividade de inteligência e que agreguem experiências aprendidas, informações de fontes abertas (mídias, redes sociais, dados ou informações de acesso livre como livros, softwares e internet), planejamentos (urbanos), mapeamentos de risco, análises de segurança pública, aportes de informações de ações do Ministério Público e do Poder Judiciário e outros temas não diretamente relacionados, mas que os afetem, contribuem para prevenir e enfrentar, de maneira mais precisa e eficaz, as ameaças ao bem-estar social e à convivência pacífica entre as pessoas.

Ocorre que os insumos informacionais produzidos pela atividade de inteligência e seus fluxos podem ser considerados imprescindíveis para as ações do sistema de justiça criminal e segurança pública. Beal (2008, p. 7) afirma:

Administrar adequadamente os recursos informacionais e seus fluxos na organização representa, hoje, uma necessidade cada vez mais premente em qualquer tipo de negócio. As organizações do século XXI existem num ambiente repleto de inter-relações que permanecem em constante estado de mutação, e, nesse contexto, informação e conhecimento representam patrimônios cada vez mais valiosos, necessários para que se possa prever, compreender e responder às mudanças ambientais e alcançar ou manter uma posição favorável no mercado. Para serem eficazes, as organizações precisam ter seus processos decisórios e operacionais alimentados com informações de qualidade [...].

A concepção da Atividade de inteligência, pautada em pressupostos filosóficos, éticos e jurídicos, deve permear aspectos operacionais da forma de

emprego das novas TICs para a produção de conhecimento, em que a captação se encontra difundida nas redes sociais e organizacionais, cujos limites dos fluxos de comunicação se expandem, os pontos de controle se tornam intangíveis e as fontes estão em muitas partes o tempo todo, ensejando novos procedimentos, novas rotinas, técnicas e metodologias que precisam ser constantemente revistas conforme as necessidades organizacionais.

Nesse contexto deve ser entendido o enfrentamento à violência, quer na sua modalidade estrutural, institucional ou individual, a qual manifesta-se das mais variadas formas sobre as pessoas, direta ou indiretamente, de forma ostensiva ou oculta, de maneira instrumental ou simbólica, gerando uma série de consequências.

Nesta análise a violência é delimitada como decorrente dos fatos considerados crime, o qual tem sido delegado a um sistema formal de controle chamado “Sistema Penal”, composto pelo Legislador (criminalização primária), pela Polícia, pelo Ministério Público e Judiciário (criminalização secundária), indo até aos mecanismos de controle social informal, como a família, a escola, o mercado de trabalho e a mídia.

No contexto de enfrentamento à violência por parte das instâncias formais de controle, o desafio é conciliar os ideários de um modelo de Sistema Penal regulativo e punitivo, muitas vezes apresentado de forma superficial como redentor da violência, com os postulados garantistas dos direitos de cidadania.

A atividade de inteligência pode contribuir com as necessárias novas bases de mobilização e atuação das estruturas responsáveis do sistema de justiça criminal que, juntamente com o Ministério Público e o Poder Judiciário dão amparo ao Direito Penal operacionalizando as ações de prevenção geral e prevenção especial no tocante à criminalidade visando a proteção de determinados bens jurídicos relevantes, em todo o ciclo persecutório penal compreendendo todas as fases do processo penal.

E isso pode ser realizado com o suporte das novas TICs e dos Sistemas Baseados em Conhecimento (SBCs), os quais tem condições de fornecer novos elementos para análises processuais e/ou apontando determinados “cenários” ou “prognósticos” que comprometem ou possam vir a comprometer os elementos probatórios (de acusação ou defesa) acostados ao processo, por exemplo.

Evidencia-se que o uso das TICs e dos SBCs podem ter as mais variadas utilidades, afetando “todos os sentidos”, dentre os quais: Investigação Criminal, Sistema de Identificação Criminal, Perícias, Sistema de Informações Policiais Judiciárias, Sistemas de Informações de Polícia Administrativa, Sistema Penitenciário, Defesa Civil, Inteligência Policial, Centro de Operações de Emergências, Análise Criminal, Geoprocessamento e Governo Eletrônico.

Por este viés, no âmbito da prática de atos processuais realizados pelos sujeitos do processo e auxiliares da justiça, sejam de natureza postulatória, dispositivos, instrutórios, bem como os atos do juiz, que consistem em sentenças, decisões interlocutórias e despachos, em relação à proteção do sigilo dos atos processuais para se resguardar a produção da prova ou à sua legitimidade e veracidade, a Atividade de inteligência pode contribuir com dados, informações e conhecimento que minimizem a possibilidade de erros na sua finalidade de obtenção da justiça. Não se pode mais olvidar de que o axioma “o que não consta nos autos não consta no mundo” vem sendo relativizado diante da não onipresença processual e probatória.

Assim, a Atividade de inteligência no seu propósito deve ser compreendida como um conjunto de medidas e ações adotadas com o objetivo de coletar, analisar, divulgar e armazenar informações e conhecimentos de interesse da Segurança Pública e do sistema de justiça criminal, tanto no âmbito da atividade de prevenção criminal, como na investigação policial e demais medidas persecutórias penais, indo além da fase de execução penal, buscando elementos para uma melhor compreensão dos contextos de violência, de criminalidade e dos processos de criminalização, identificando situações de risco ou adversas que permitam projetar e antever determinados eventos subsidiando a tomada de decisões na esfera do Estado e das políticas públicas de segurança.

O suporte a toda atividade finalística do Poder Judiciário e do Ministério Público diante das novas e variadas demandas que lhes são impostas e da interdependência que possuem entre si e com outras estruturas, como as polícias e o sistema penitenciário, enseja uma estrutura tecnológica, operacional e de recursos humanos qualificados e preparados para atuação em inteligência. A criação de “Núcleos de Inteligência (NIC)”, ou similar, nessas estruturas tem despontado como eficiente no subsídio à tomada de decisões, tanto no âmbito da investigação e do processo, como de forma geral para questões que também lhes são afetas ou de seu interesse, visando a otimização de seu papel institucional e cooperando com outras instâncias do Estado e da sociedade civil organizada.

Além da questão da persecução penal como atividade tradicional, desde a investigação criminal, perpassando pelo processo, julgamento e execução da sentença, em que se destacam os novos desafios para o enfrentamento de organizações criminosas contemporâneas, cujo poderio econômico e suas ramificações regionais, nacionais e internacionais têm ampliado sua capacidade de corromper e de se infiltrar no aparato estatal, há também ameaças referentes à segurança institucional.

Ocorre que a segurança institucional praticada nas instituições do sistema de justiça criminal tem sido muito limitada, resguardadas algumas exceções, restringindo seus procedimentos a controles de acesso, à proteção patrimonial, ao suporte da vigilância eletrônica e de outras modalidades de segurança

orgânica, proteção de autoridades e orientações junto ao público interno sobre medidas de caráter preventivo sobre segurança. Contudo, paradigmas precisam ser revistos, pois, como afirma Farah (2018):

O eixo da Segurança mudou. O ambiente contemporâneo impôs um novo perfil à atividade de Segurança, inspirando maior amplitude de sua área de atuação e novas atribuições para cumprir o seu papel de salvaguardar as organizações. O enfoque de Segurança passou a considerar a organização de forma global e envolver outros setores relacionados [...] atores hostis, eventos da natureza e condições técnicas, ambientais e materiais.

Depreende-se da importância da integração entre os órgãos e de seus sistemas de segurança, como ouvidorias, controladorias, corregedorias e outras estruturas de segurança, pois as demandas das organizações por Segurança não se limitam à proteção de pessoas e edificações, mas se ampliam diante das novas demandas e passam a alcançar as diversas atividades das estruturas organizacionais em que o suporte da Atividade de inteligência se torna não apenas necessário, mas imprescindível.

Num contexto de incertezas e de aumento das expressões de violência, a dimensão para o seu enfrentamento perpassa por uma percepção e avaliação de cunho crítico e acadêmico sobre o papel das instituições do sistema de justiça criminal, com reflexões isentas sobre conhecimentos que permitam sopesar e influenciar o movimento pendular da balança das políticas criminais para as políticas públicas. Segundo Dias Neto (2005, pp. 110,11):

A ação policial se desvincula da questão criminal. Da mesma forma que um problema de natureza criminal não deve ser de competência exclusiva da polícia, mas de diversas instituições atuando coordenadamente, um problema não necessita estar previsto na legislação penal para suscitar a intervenção policial. [...] A criminalização deixa de ser pressuposto para inclusão de um conflito na pauta da segurança; uma conduta não necessita ser classificada como criminal para ser reconhecida como problemática.

Evidencia-se que é necessário ampliar o olhar sobre os problemas e a respeito de seus possíveis encaminhamentos, indo além do foco do crime, do criminoso, dos fatores contribuintes que levam à criminalidade e dos mecanismos de controle social, superando alguns paradigmas, que muito embora ainda possam estar válidos, buscam outras dimensões para a compreensão dos conflitos e de novas maneiras de conciliá-los.

Alessandro Baratta (1999, p. 215), ao destacar a tarefa primeira da Criminologia Crítica, afirma que:

[...] não é realizar as receitas da política criminal, mas problematizar a questão criminal, o sistema penal, mecanismos de seleção, enfim, uma análise político-econômica da situação, para avaliar as respostas

possíveis à situações sociais postas, formulando uma construção alternativa dos problemas sociais ligados ao fenômeno da criminalidade.

Diante das novas demandas sociais e reiteradas situações de crise, como o aumento da violência urbana, do crime organizado e do sistema penitenciário com a crescente superlotação das prisões e sua também crescente inépcia (estrutural e operacional) para reinserir socialmente os apenados, são necessários processos de mudança que podem tornar mais possíveis a promoção da segurança e o exercício da cidadania das pessoas, com respostas que não se pautem exclusivamente na força, mas no emprego da “inteligência”.

Destarte, as estruturas de inteligência do sistema de justiça criminal (Centros, Grupos, Núcleos, Observatórios, Gerências, Administrações e Chefias), além de promoverem a colaboração com conhecimento voltado à gestão estratégica, tática e operacional no âmbito da atuação policial e da persecução penal, devem produzir elementos voltados à formulação e ao acompanhamento de políticas públicas para ações e temas transversais à segurança pública, apresentando novas possibilidades de interpretação e gestão dos conflitos, envolvendo outros campos de intervenção e outros atores estatais e não estatais visando a mediação, composição e restauração, enfim, o bem-estar e a convivência pacífica entre as pessoas.

4. CONCLUSÃO

As estruturas, os objetivos e os recursos das estruturas do Estado que atuam na seara da segurança pública e do sistema de justiça criminal devem se opor e intervir contra qualquer forma de violência nas suas múltiplas modalidades, diretas e indiretas, a violência declarada e suas manifestações, a dissimulada, que agride tanto as relações sociais como as individuais, que geram danos e medos.

O enfrentamento à violência, sua prevenção e redução não dizem respeito apenas à necessidade de proteção contra o crime, à criminalidade ou aos processos de criminalização, mas compreendem uma dimensão da segurança que efetive os direitos básicos de cidadania ensejando ações estratégicas que contribuam para a efetivação de políticas criminais conciliadas às políticas públicas.

A Atividade de inteligência e sua efetividade, nessa perspectiva, devem ser entendidas como uma poderosa ferramenta para lidar com as incertezas, buscando antecipar situações contingentes e se preparar para elas num trabalho de criação integrado e a partir de processos de inovação pautados no intercâmbio

de informações. A interrelação entre organismos de inteligência do Estado, entidades privadas e sociedade é cada vez mais fundamental.

É possível a construção de uma sociedade consoante a dogmática jurídica constitucional “mais livre, justa e solidária”, que assegure os direitos humanos básicos das pessoas, uma “nova prevenção social”, de todos e não de poucos.

A legislação que estabeleceu a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública segue essa concepção apresentando como primeiro dos objetivos da PNSPDS o de fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais em Atividades de Inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes.

Destaca-se que para isso a Atividade de inteligência tem um papel importante e até mesmo determinante em muitas ações, contribuindo com a produção de conhecimento para que as estruturas do sistema de justiça criminal e de segurança pública construam soluções para os problemas com que se deparam cotidianamente, constituídas em políticas criminais e públicas voltadas para o seu papel institucional e razão de ser do próprio Estado: segurança, bem-estar e felicidade das pessoas!

REFERÊNCIAS

AGNITUA, Gabriel Ignácio. **História dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BARATTA, Alessandro. Direitos Humanos: entre a violência estrutural e a violência penal. **Fascículo de Ciências Penais**. Porto alegre, Edição Trimestral (ano 6), v. 6, n. 2, p.141- abr/mai/jun, 1993.

BEAL, Adriana. **Gestão Estratégica da informação**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.883, de 07 de Dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 3695, de 21 de dezembro de 2000**. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3695.htm>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.376, de 13 de Setembro de 2002**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Instituído pela Lei nº 9.8883, de 07 de Dezembro de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376.htm>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927.** Providencia sobre o Conselho da Defesa Nacional. 1927. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17999-29-novembro-1927-503528-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro.** Aprovou o Regulamento para Salvaguarda das Informações de Interesse da Segurança Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-27583-14-dezembro-1949-340574-norma-pe.html>>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. **Portaria SENASP nº 22 de 22/07/2009.** Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública – DNISP. 2009 Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-22-2009_212692.html>. Acesso em 10 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Vade Mecum:** segurança pública. Brasília: SENASP, 2010.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão:** o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2001.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FARAH, Camel A. de Godoy. **Gestão de segurança institucional.** Florianópolis: ed. do autor, 2013.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal:** parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PAULA, G. de. A gestão da informação e do conhecimento como suporte para as políticas de segurança pública. 2011. In: III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, 3, Palhoça. **Anais...** Palhoça, 2011. 17 p. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/artigo_unisul_spi.pdf Acesso em: 10 set. 2018.

ROVER, Aires José. **Direito e informática.** Barueri, SP: Manole, 2004.

SULOCKI, Victória-Amália de Barros Carvalho G. de. **Segurança pública e democracia.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

A FORMAÇÃO POLICIAL MILITAREM SANTA CATARINA: DIMENSÃO E ASPECTOS PEDAGÓGICOS

Elaine de Paula⁵

Henriete Jacobsen⁶

Marcus Vinícius Fraga⁷

RESUMO: Este artigo aborda reflexões sobre a Formação Policial militar Santa Catarina, com ênfase em sua dimensão e aspectos pedagógicos. Inicialmente faz-se uma análise sucinta sobre o modelo do sistema de segurança pública no Brasil e da competência das Polícias Militares, com destaque para a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, suas origens, fundamentos, bases, perspectivas e os pressupostos da formação. Em seguida aborda-se brevemente uma concepção de Currículo, de Metodologia e de Avaliação como aspectos constitutivos do contexto educativo e ferramentas pedagógicas. Utiliza-se como ancoragem teórica pesquisas, artigos, legislações e matrizes que abordam a formação policial militar como cerne de suas análises. Ao final, reiteram-se e aprofundam-se as reflexões levantadas ao longo do artigo sobre os aspectos que contribuem para uma prática docente voltada ao contexto das ações formativas do policial militar Santa Catarina e que se alinham com as novas demandas e dinâmicas sociais dos conflitos.

Palavras-chave: Polícia Militar de Santa Catarina; Formação Policial Militar; Currículo, Metodologia e Avaliação.

⁵ Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. Pedagoga da Divisão de Ensino - Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina.

⁶ Especialista em Administração Escolar pela Fundação Regional de Blumenau FURB. Pedagoga da Divisão de Ensino. Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina.

⁷ Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina- UNISUL. Especialista em Administração de Pessoas pela UNIasselvi. Capitão da Polícia Militar de Santa Catarina e Chefe da Divisão de Ensino do Centro de Ensino da Polícia Militar.

1. INTRODUÇÃO

As instituições policiais, em especial as Polícias Militares, historicamente tem buscado adequar seus procedimentos aos contextos jurídico, político e social em que estão inseridas, pautadas no seu conjunto de valores e missão institucional e alinhadas às dinâmicas da realidade concreta com que se deparam no seu cotidiano de manutenção da ordem pública e de promoção incessante da paz social.

A percepção sobre o crime, a criminalidade, os processos de criminalização e de vitimização está diretamente relacionada ao contexto da competência institucional das Polícias Militares e das contingências que muitas vezes o poder político e a própria sociedade lhe impõem. Disso decorre a dimensão de seu papel e forma de intervenção em demandas, conflitos e em situações diversas que comprometem, ou possam vir a comprometer a ordem pública e o bem-estar das pessoas.

O avanço das práticas policiais envolve uma constante ressignificação de suas práxis, na forma de intervenção qualificada nos problemas e a ruptura de alguns modos de proceder policial que estejam “ultrapassados”. Esses processos de mudança estão direta e necessariamente imbricados ao contexto da formação Policial Militar.

A proposta deste artigo é a de apresentar subsídios teóricos e práticos que contribuam para o entendimento a respeito da importância da formação Policial Militar, sua dimensão e os principais aspectos pedagógicos que dizem respeito ao aprimoramento constante de saberes voltados à construção de competências e habilidades que ampliem a compreensão do Policial militar sobre os fenômenos conflitivos sobre a forma de enfrentá-los e dar-lhes encaminhamentos consoantes os paradigmas postos que dizem respeito ao fortalecimento de uma “polícia cidadã”.

Inicialmente faz-se uma abordagem sobre o modelo do sistema de segurança pública no Brasil e da competência das Polícias Militares, com destaque para a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, suas origens, fundamentos, bases, perspectivas e pressupostos da formação.

A seguir aborda-se a concepção de currículo, a discussão sobre metodologias de ensino e a avaliação como constitutiva do processo educativo, apresentando conceitos, estratégias e ferramentas pedagógicas que contribuam para práticas docentes voltadas ao contexto das ações formativas do policial militar de Santa Catarina.

Por fim, se apresentam os resultados obtidos com o levantamento bibliográfico e as estratégias conceituais adotadas no que tange a conhecimentos

voltados a aspectos pedagógicos que possam contribuir com a gestão educacional e pedagógica fortalecendo as ações formativas em segurança pública.

2. AS POLÍCIAS MILITARES E O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As polícias estaduais, inicialmente denominadas de Forças Públicas, desde o início do processo de sua criação, com a vinda da família real para o Brasil, tiveram características de forças militares, eis que suas atribuições transitavam entre a defesa do Estado e da Sociedade e seus regulamentos internos baseavam-se nos do Exército Brasileiro (PAULA, 2007). Fato este, decorrente da influência dos levantes internos e externos e de acordos que passaram a ser firmados entre Governos dos Estados e a União.

As polícias militares passaram a se estruturar segundo uma ideologia que transitou entre a segurança do Estado e a segurança pública, atuando em conflitos típicos de situação de guerra, como no caso de Santa Catarina em que houve a participação da Polícia Militar na Guerra do Paraguai (1865), na Guerra do Contestado (1912 – 1914), a eclosão da Revolução Farroupilha e em revoluções internas do país, bem como no cotidiano social mediante ações de polícia típicas de manutenção da ordem pública e de controle social. (PAULA, 2007, p. 53).

A Constituição Federal de 1934 consolidou essa característica que foi institucionalizada, passando as Forças Públicas a serem efetivamente consideradas “forças auxiliares e reserva do exército”, fato que foi reproduzido nas cartas constitucionais que se sucederam e previsto atualmente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, § 6º, *in verbis*: “[...] Às polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, [...]”. (BRASIL, 1988).

O contexto histórico, político e social da formação das Polícias Militares evidencia as influências inicialmente tidas no contexto da preparação, capacitação e incorporação dos policiais militares nas atividades de segurança pública.

A respeito da formação inicial das Polícias Militares, Martins (2009, p. 31) explica que:

A Guarda Real de Polícia da Corte, embrião da atual Polícia Militar Brasileira, foi instituída em 13 de maio de 1809, com efetivo recrutado entre soldados da cavalaria e infantaria do Exército Brasileiro, constituindo-se em uma Força Policial com poderes para manter a ordem e perseguir criminosos. Esta originou uma série de instituições policiais organizadas militarmente, que diferentemente do modelo

francês não realizavam o ciclo completo de polícia, sendo responsáveis basicamente pela realização de patrulhas ostensivas e pela participação em conflitos diversos. Estas não possuíam nomenclatura e organização uniforme em todo o País, entretanto a sua estrutura e funções eram bastante semelhantes nas diversas localidades do Brasil.

A atuação do policial militar esteve correlacionada ao contexto da competência institucional das polícias e das contingências que muitas vezes o poder político e a própria sociedade lhe impuseram, o que teve implicações na perspectiva de formação dos integrantes das Polícias Militares que passaram a seguir inicialmente um modelo eminentemente militar, com currículos que privilegiavam, sobretudo disciplinas de cunho militar que se voltava mais à segurança do Estado.

No Estado de Santa Catarina, de acordo com Paula (2007, p. 56),

[...] desde a sua criação, por ato do Comendador Feliciano Nunes Pires, então Governador de Santa Catarina, mediante a Lei nº 12, gênese da Polícia Militar no Estado, a Força Policial Catarinense possuiu um caráter eminentemente militarizado, inclusive, como visto, com a participação em campanhas militares.

As observações citadas acima, tiveram influência significativa no ensino e na formação policial militar.

Martinez é elucidativo quanto a essa questão:

No Brasil, particularmente, o uso constante do aparato policial, em especial das antigas Forças Públicas, atuais Polícias Militares, ‘como tropas militares na defesa do país, ou até mesmo dos próprios Estados-Membros’, impediu o afloramento de uma cultura eminentemente policial, pois que seus currículos de formação e aperfeiçoamento tiveram, por um longo período, o predomínio da ideologia militar. (MARTINEZ, 2004, p. 33).

O vínculo com as Forças Armadas, se por um lado influencia a concepção e forma de atuação das Polícias Militares, por outro tem permitido avanços em sua autonomia com relação às ações de polícia que exigem integração e cooperação entre diferentes órgãos, pois o papel da polícia, sob a perspectiva do consenso, segundo Lazzarini (1999):

É missão a ser desenvolvida por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o bem comum, pois a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana. Lembremo-nos que deve estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios.

Aspectos a serem destacados nesse contexto são a hierarquia e a disciplina, base institucional das Forças Armadas e, por conseguinte das Polícias Militares. A Hierarquia é o vínculo de subordinação escalonada e graduada da autoridade, de inferior a superior e a Disciplina diz respeito à observância e ao cumprimento dos deveres estabelecidos nos textos legais que regulam o funcionamento das corporações militares da União e dos Estados: Forças Armadas e Polícias Militares. Os militares da União e dos Estados estão sujeitos a regulamentos específicos em que as transgressões disciplinares e os crimes militares são submetidas a um código, a um processo e a uma justiça militar próprios.

Mais recentemente, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve a quebra de alguns paradigmas, em que de uma polícia de “Estado”, as Polícias Militares passaram a ter sua visão, missão e valores alinhados com a concepção de um Estado democrático de direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (BRASIL, 1988).

De acordo com Paula, (2007) aponta-se que as atribuições das polícias militares estão previstas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacando-se o artigo 144, § 5º que prevê que “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”, e em Leis e Decretos que foram recepcionados. Os Decretos Lei nº 667/79, 88777/83 e 88540/83 continuam a regular o planejamento e o desenvolvimento do ensino nas polícias militares, prevendo a Inspeção Geral da Polícia Militar- IGPM, órgão do Exército Brasileiro, como o responsável por baixar as Diretrizes Gerais de Ensino e Instrução (DGEI), cabendo-lhe o controle, coordenação e fiscalização dessas atividades, muito embora com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o ensino policial militar tenha obtido uma grande autonomia. (PAULA, 2007).

Na prática, as orientações da SENASP coexistem com as Normas e Diretrizes da Inspeção Geral das Polícias Militares, pois as polícias militares dos Estados continuam sendo consideradas como “forças auxiliares e reserva do exército”.

A SENASP foi criada diante de um contexto de aumento da criminalidade, de insegurança e de carência num planejamento estratégico integrado e coordenado de ações pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, mediante a transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas *visando integração de polícias de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a*

reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (BRASIL, 2000).

Muito embora as organizações de segurança pública, composta pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis e Polícias Militares possuam competências e padrões de ação e estruturação distintos, atuam com o propósito comum de realizar a segurança pública, o que se efetiva mediante ações que precisam ser sistematizadas, realizando-se de forma integrada e com interoperabilidade. Exemplo disso tem sido as recentes operações em áreas de vulnerabilidade social e em grandes eventos no Estado do Rio de Janeiro, ou mesmo em situações de desastres em que se articularam ações integradas entre as agências de segurança e defesa, inclusive com a participação e contribuição das comunidades.

Com a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) surge essa perspectiva:

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes. (BRASIL, 2000, p. 4).

O PNSP, sem esquecer os problemas das drogas e dos sequestros, pontuou alguns princípios para o que denomina de uma Nova Polícia:

- o enfrentamento dos problemas estruturais das polícias;
- os aspectos científicos e tecnológicos;
- os aspectos educacionais;
- o caráter fundamental da ética e dos direitos humanos; e
- os aspectos participativos.

As Forças Armadas mais recentemente têm se incorporado ao contexto da atuação em Segurança Pública com as denominadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem que decorrem exclusivamente por ordem expressa da Presidência da República. As missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ocorrem:

[...] nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem. Reguladas pela Constituição Federal, em seu artigo 142, pela Lei Complementar 97, de 1999, e pelo Decreto 3897, de 2001, as operações de GLO concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Nessas ações, as Forças Armadas agem de forma episódica, em área restrita e

por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições. (BRASIL, 2018a).

Desde o ano de 1995 tem se evidenciado a preocupação do Estado em promover a integração de políticas públicas que possam ter impacto ou vir a contribuir com as ações de segurança pública mediante projetos e ações que vem sendo desenvolvidas conforme quadro abaixo:

Figura 1- Cronologia de Iniciativas do Governo Federal na área da Segurança Pública



Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (PNSPDS).

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2017 tem um sentido simbólico importante ao prever um conjunto de ações de segurança voltadas ao ordenamento territorial, ao desenvolvimento urbano, de atendimento às pessoas com mobilidade reduzida, de atenção às pessoas com deficiências, de saúde, de meio ambiente, de infraestrutura, de educação, de ciência e tecnologia, assim como as demais políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento sustentável, tolerância racial, de gênero e religiosa, tendo em vista a promoção de um ambiente sem discriminação e seguro para todos⁸.

Nessa linha destacamos os princípios da PNSPDS, previstos em seu artigo 4º:

⁸ Texto extraído da minuta Política Nacional de Segurança Pública – PnaSP. Disponível em: http://justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica/minuta_pnasp.pdf → acesso em 01/11/2018

Art. 4º São princípios da PNSPDS:

- I - respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos;
- II - proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;
- III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;
- V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;
- VI - eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;
- VII - participação e controle social;
- VIII - resolução pacífica de conflitos;
- IX - uso comedido e proporcional da força;
- X - proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;
- XI - publicidade das informações não sigilosas;
- XII - promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;
- XIII - otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;
- XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade;
- XV - relação harmônica e colaborativa entre os Poderes;
- XVI - transparência, responsabilização e prestação de contas. (BRASIL, 2018b).

A PNSPDS privilegia em suas diretrizes o atendimento ao cidadão, as ações de prevenção e de resolução pacífica dos conflitos, a atuação com base em pesquisas, estudos e diagnósticos em áreas de interesse da segurança pública e a “formação e capacitação continuada e qualificada dos profissionais de segurança pública, em consonância com a matriz curricular nacional”. (BRASIL, 2018b).

O contexto da segurança pública no país e seus componentes e variáveis apresentados indicam a dimensão da importância da formação policial, sobretudo da articulação entre conhecimento e experiências profissionais, dos currículos alinhados com as novas demandas em segurança pública, bem como da necessidade incessante de uma avaliação sistemática e a prospecção de novos saberes pautados em práticas pedagógicas que impulsionem o processo educativo na formação policial militar, conforme veremos a seguir.

3. A CONCEPÇÃO DE CURRÍCULO, ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS DE ENSINO E A AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM NO ENSINO POLICIAL MILITAR

3.1 Concepção de Currículo

Nessa seção e nas seguintes afirmaremos a necessidade de adotar práticas pedagógicas que atendam às mudanças de uma atuação docente diferenciada. Assim, abordaremos o conceito de docência de Maurice Tardiff professor canadense, quando conceitua ‘docência’ contrapondo-se a uma prática de professor apenas ‘aulista’! A docência se caracteriza por ser uma atividade que se constitui pelas interações humanas; assim, é necessário compreender o aspecto relacional dessa profissão/atividade. (TARDIF; LESSARD, 2013).

A atividade docente, conforme o conceito acima, se fundamenta nas interações humanas, ou seja, na relação entre docentes e discentes.

Na formação Policial Militar, docentes e discentes estão inseridos em um contexto educativo e ambos precisam observar, de um lado, o potencial de saberes voltados à emancipação e autonomia do "sujeito" (Policial militar cidadão) reunidos em um conjunto de habilidades e competências para atuação profissional. Por outro lado, esse contexto dimensionado pelo saber impõe limites que dizem respeito ao princípio basilar da instituição Policial Militar: Hierarquia e Disciplina.

O desafio posto é o de promover formas de interação humana que sejam dinâmicas no espaço educativo e adequadas para a construção de valores institucionais que deem sustentabilidade e excelência na atuação do Policial militar no seu encargo de promoção da paz social e de proteção da sociedade e dos cidadãos.

As diferenças expostas acima também se evidenciam na concepção de currículo. Esta tem sido ampliada, residindo na ideia de superação de um conceito de “grade” de disciplinas inflexíveis e imutáveis, para avançar como um conjunto de ações que o docente imprime para que, de forma reflexiva, possa optar por um arcabouço teórico atual e alinhado com as dinâmicas sociais e transformações da realidade. Ou seja, a ação mediadora do docente deve articular o conhecimento científico - sistematizado em seus planejamentos de ensino e organizados em torno de competências e habilidades - aos saberes e práticas dos discentes, a fim de contribuir para uma prática pedagógica com mais qualidade.

A dinâmica Policial militar que mobiliza especificidades no processo de formação e na prática docente deve se lastrear na prática profissional dos policiais

militares como resultado das práticas pedagógicas realizadas na constituição da corporação, frente as necessidades que a sociedade atual demanda.

Nesse sentido, a realidade da atuação Policial Militar, em constante movimento e com demandas nem sempre previsíveis, exige uma série de competências e de habilidades, o que evidencia a impossibilidade de restringir a formação do policial militar e a organização curricular de conteúdos disciplinares a práticas e teorias dogmáticas e cartesianas.

A Matriz Curricular Nacional, por exemplo, tem norteado as ações do docente como o articulador entre os saberes que os discentes trazem de suas experiências cotidianas e os conhecimentos teóricos que fundamentam suas práticas. Nesse sentido, o professor Cipiano Luckesi reitera o papel do docente expressando a seguinte afirmação:

[...] educador é aquele que, tendo adquirido o nível de cultura necessário para o desempenho de sua atividade, dá direção ao ensino e aprendizagem. Ele assume o papel de mediador entre a cultura elaborada, acumulada e em processo de acumulação da humanidade. (LUCKESI, 1993, p. 115).

Os docentes precisam compreender quais marcos teóricos são importantes para a disciplina ministrada que possam vir a contribuir com o conjunto de competências e habilidades dos discentes em seu cotidiano operacional, ampliando sua capacidade de mediação e conciliação diante dos conflitos com que irão se deparar na atividade policial militar.

Esclarecemos algumas notas conceituais sobre currículo, partindo de sua concepção inserida no panorama educacional, o que reflete diretamente na prática pedagógica, no tocante aos conteúdos selecionados e abordados em sala, na metodologia, na avaliação e na postura do docente sobre a aprendizagem dos discentes.

A concepção de currículo adotada pelo docente definirá sua atuação no processo de ensino. De um ensino com uma função mais determinista ou de uma função mediadora, esta última possibilita uma participação ativa do discente no processo ensino aprendizagem e o reconhece também como um agente do conhecimento.

Apresentamos a concepção de Moreira (2012, p. 12), sobre currículo como

[...] Conhecimento escolar e experiência de aprendizagem, representam os dois sentidos mais usuais da palavra currículo, desde sua incorporação ao vocabulário pedagógico. No primeiro sentido, que é dominante ao longo dos tempos, o currículo é visto como o conhecimento tratado pedagógica e didaticamente pela escola e que

deve ser aprendido e aplicado pelo aluno [...] a segunda concepção [...] currículo passa a significar o conjunto de experiências a serem vividas pelos estudantes sob orientação da escola.

E a prevista na Matriz Curricular Nacional que adotamos no ensino Policial Militar:

[...] O termo currículo não significa simplesmente o conjunto das disciplinas de um curso, ou o conjunto de conteúdos programáticos, mas abrange também a expressão de princípios e metas do projeto educativo, que deve ser flexível, possibilitando a promoção de debates e sua reelaboração em sala de aula, a partir da interação entre os sujeitos que compõem o referido processo. (PERRENOUD, 2001 apud BRASIL, 2014, p.18).

A discussão sobre o conceito de currículo no contexto educacional brasileiro, é relativamente recente e eivada de controvérsias, sobretudo no que se refere à sua implicação na prática pedagógica.

Estudiosos sobre o assunto, como Flávio Moreira (2012), citado acima, afirmam que a origem do pensamento curricular se localiza nos anos de 1920 e 1930, ocasião em que transformações de cunho econômico, social, cultural, político e ideológico se processaram no Brasil. Moreira afirma, ainda, que a literatura pedagógica da época expressava ideias propostas por autores americanos ligados ao pragmatismo e às teorias elaboradas por autores europeus. A tentativa era de superação da tradição pedagógica jesuítica, bem como de uma tradição enciclopédica que compunha o ‘frágil’ sistema educacional brasileiro.

Em termos curriculares, novas exigências surgem para um tempo de mudanças. A partir da década de 80 a eclosão das discussões sobre currículo se expandem no sistema educacional. O Brasil se viu imerso em diferentes crises (econômicas, políticas e sociais) e paralelamente a essa condição, emergiram discussões sobre a educação brasileira e novas propostas curriculares de cunho mais crítico e reflexivo. Compreende-se, pois, que o pragmatismo e a racionalidade dos conhecimentos não seriam suficientes para confrontar a complexidade da realidade circundante. Eis que, de acordo com Sacristán (2000, p.17) [...], “os currículos são a expressão do equilíbrio de interesses e forças que gravitam sobre o sistema educativo num dado momento”.

Assim, na contemporaneidade, a discussão referente ao campo do currículo se dá de maneira insistente e ininterrupta, já que se pode asseverar que ele acaba refletindo as constantes deliberações, demandas, dinâmicas e necessidades da sociedade.

Ao nos reportar diretamente aos espaços educativos e aos profissionais que atuam na segurança pública, faz-se imperial pensar em uma proposta formativa na qual os currículos se adequem às mudanças e favoreçam um perfil de

profissional apto para lidar com as diferentes formas de violência e criminalidade, da mesma forma que sejam capazes de mediar conflitos, relacionar-se com a comunidade e atuar a favor dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, um currículo deve fortalecer a simbiose dos três eixos que, segundo Balestreri fundamentam a formação do policial: ético, político e legal. Isso nos remete a uma indissociabilidade entre eles, conforme se depreende das exigências a seguir:

“[...] exige uma relação de congruência entre as intencionalidades contextuais expressas nos fatos do cotidiano (dimensão contextual); os aportes legais e conceituais (dimensão política) e as condições adequadas para a sua operacionalização no dia a dia (dimensão técnico-metodológica). Isso indica que as ações realizadas nos espaços educativos devem estar voltadas para o desenvolvimento das competências profissionais necessárias à atuação do profissional de segurança pública no contexto em que as necessidades e as exigências sociais se estabeleçam. (BALESTRERI, 1998 apud BRASIL, 2014, p. 16).

Ou seja, diante de novos tempos e exigências, implica considerar que o currículo faz parte de um conjunto de ações pedagógicas em que novos saberes e significados poderão ser apreendidos a partir de uma interlocução valorativa e respeitosa entre docentes e discentes, assim como a criação e a abertura de espaços que saiam da neutralidade com posturas e reflexões que contribuam e enriqueçam o processo de ensino e de aprendizagem, o que exige estratégias de ensino que qualifiquem esse processo.

3.2 Metodologias de Ensino

A expressão Metodologia de Ensino será utilizada aqui para definir uma ideia de ação, de experiências e práticas pedagógicas qualificadas e propostas pelo docente para dinamizar e potencializar o processo de ensino e aprendizagem no contexto educativo.

A ancoragem para essa discussão continuará sendo a aplicação das referências utilizadas na Matriz Curricular Nacional (BRASIL, 2014), assim como as reflexões de pesquisadores sobre o tema.

O significado de Metodologia de Ensino adotada refere-se a um plexo de procedimentos didáticos que são representados por seus métodos e técnicas de ensino. (NÉRICE, 1992). Referindo-nos especificamente à conduta do docente, podemos conceituar Metodologia de Ensino ainda conforme Antônio Carlos Gil

(2009), quando assevera que são procedimentos adotados pelo professor para alcançar seus objetivos, referentes à aprendizagem dos alunos.

A indagação do porquê abordar e discutir sobre Metodologias na formação Policial militar converge para o reconhecimento que as agendas nacionais e internacionais recomendam. A formação e a capacitação dos profissionais de segurança pública devem contemplar temas presentes no novo cenário social, favorecendo a discussão do perfil profissional pretendido, a partir do reconhecimento das características da sociedade contemporânea e dos desafios por ela apresentados.

Esses novos desafios se direcionam para a formação policial sob um viés reflexivo, construtivo e humanista, pois contribui para a potencialização do conjunto de competências e habilidades exigidas para a atuação policial militar junto à sociedade.

Assim, o propósito dessa temática é o de acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade e, por consequência, nas formas de ensinar. O uso das novas tecnologias, em suas diferentes formas e meios de comunicação exigem dos docentes novos métodos de ensino que alterem os meios tradicionais de ensinar.

Aproveitamos para reiterar também dois conceitos fundantes da prática pedagógica, a interdisciplinaridade e a transversalidade como dimensões metodológicas, ou seja, como formas de trabalhar os conhecimentos que cada disciplina demanda, independente de serem de áreas distintas. Assim, de acordo com a SENASP (BRASIL, 2014), o professor pode atuar diferente do modelo tradicional ao optar em utilizar situações de aprendizagem relacionadas aos diferentes campos de conhecimento, conforme exemplo presente na Matriz da SENASP (BRASIL, 2014, p. 39) a seguir:

É válido ressaltar que os diversos itinerários formativos a serem elaborados com base no referencial da Matriz devem contemplar os direitos humanos, a partir das abordagens interdisciplinar e transversal. Ou seja, os temas relacionados aos direitos humanos, principalmente vinculados à diferença sociocultural de gênero, de orientação sexual, de etnia, de origem e de geração, devem perpassar todas as disciplinas, trazendo à tona valores humanos e questões que estabelecem uma relação dialógica entre os campos de conhecimentos trabalhados nas ações formativas dos profissionais da área de segurança pública.

Assim, não se pode prescindir do aprimoramento ininterrupto da prática e do saber docente. Afinal de contas, o “ensino da PMSC não pode ser pensado a partir de um princípio interno que não esteja integrado ao movimento da contemporaneidade”. (SANTA CATARINA, 2012, p. 39).

Movimento esse que acompanha as mudanças e essas alteram, inclusive, as práticas pedagógicas no que se refere as metodologias a serem utilizadas pelos

docentes e, conseqüentemente, impactam o processo formativo dos policiais militares no interior da instituição. Esse processo precisa acompanhar as mudanças no ensino, de forma específica, e em consonância com as mudanças da sociedade, de forma geral. A afirmação - sobre a formação Policial militar- se explicita no Projeto de Desenvolvimento Institucional do CEPM. Assim:

Para que a missão precípua da Polícia Militar de Santa Catarina seja executada em conformidade com os anseios da sociedade são necessários esforços em diversas áreas [...] no entanto, uma destas áreas evidencia-se como preponderante ao sucesso desejado, a área do ensino. A formação básica dos policiais militares emerge como um aspecto fundamental para a consecução dos objetivos estratégicos desta instituição, contribuindo para a motivação e valorização profissional e gerando ações de aprimoramento do atendimento ao cidadão. (SANTA CATARINA, 2012, p. 29).

A referência específica à formação policial militar conduz os docentes a pensar em vários aspectos que compõe em sua aula: planejamento, conteúdo, avaliação, materiais, espaços, tempos, assim como as estratégias metodológicas que deverão ser pensadas para favorecer a aprendizagem dos discentes.

Depreende-se que o processo formativo exige dos docentes, em consequência de sua prática pedagógica, metodologias que impulsionem a participação ativa dos discentes, que favoreçam aprendizagens significativas e levem os discentes a fazer a “correlação entre os conhecimentos teóricos e as atividades práticas, proporcionando aos policiais a oportunidade de aplicar os conhecimentos adquiridos”. (SANTA CATARINA, 2012, p. 33).

Para possibilitar a assimilação de conteúdos de forma significativa pelos discentes, apresentamos breves considerações referentes a um estudo sobre métodos de ensino realizado na Universidade de Bethel, nos Estados Unidos. O estudo ratifica a apreensão dos conteúdos e a possibilidade de aprendizagens a depender da metodologia utilizada. Apresentamos brevemente o impacto desses procedimentos na aprendizagem dos discentes, especialmente quando são considerados como sujeitos ativos nesse processo: Palestras: 5%; Leitura: 10%; Audiovisuais: 20%; Demonstrações: 30%; Grupo de Discussão: 50%; Praticar Fazendo: 75%; Ensinar os Outros—Uso Imediato: 80%. (RAMOS; MEDEIROS, 2010). O que se evidencia com esses dados é de que o discente, ao ser protagonista e participar interativamente das atividades, tem sua aprendizagem maximizada.

Isto nos remete à necessidade de se pensar em metodologias que não secundarizem a participação, as experiências e os saberes dos alunos, mas que os coloquem junto com o docente, no centro do processo educativo, e o reconheçam como coprodutor de conhecimento.

Yamamoto (2016) nos diz ser atribuído ao filósofo Confúcio o célebre pensamento: “O que eu ouço, eu esqueço; o que eu vejo, eu lembro; o que eu faço,

eu entendo”. Ainda de acordo com a autora, essa assertiva vai ao encontro de ‘metodologias ativas’⁹, quando o discente participa da prática educativa e o docente é orientador e mediador do processo de aprendizagem. Essa forma de aprendizagem coloca o discente em cooperação e interatividade com os demais colegas e professor, impulsionando sua aprendizagem.

A utilização de metodologias diversificadas pode tornar a aprendizagem mais significativa, muito embora exija mais dinamismo e criatividade da parte do docente.

Dando sequência, trazemos agora para as reflexões sobre as metodologias e seu impacto na aprendizagem dos discentes, as considerações levantadas por Antônio Carlos Gil¹⁰ sobre uma das estratégias ‘clássicas’ utilizadas pelos docentes para ensinar:

A exposição [...] fundamenta-se na crença de que a melhor forma de ensinar os outros consiste na exposição oral. Convencidos disto, muitos professores concentram todos os seus esforços no sentido de condensar seus conhecimentos e de expô-los de forma lógica e clara. Daí resulta que toda iniciativa na exposição cabe ao professor, que decide acerca da ordem, do ritmo e da profundidade a ser dada ao ensino. Quanto ao estudante, cabe-lhe ser dócil, atento e submisso à autoridade do professor. Dessa forma, a exposição pode ser considerada como a estratégia de ensino que melhor caracteriza a ‘educação bancária’, de que fala Paulo Freire”. (GIL, 2010, p. 135).

De acordo com o autor, essa estratégia metodológica enfatiza a exposição da matéria e pode negligenciar a relevância do interesse e da atenção dos discentes. Não há aqui participação e envolvimento dos sujeitos que compõem o processo educativo: docente e discente.

O caráter de passividade atribuído aos discentes é pouco eficiente, sendo, inclusive, um dos motivos que dificulta a assimilação dos conteúdos, quando cabe apenas ao docente expor conhecimentos sem prever a participação do discente na construção desse processo. De acordo com Antônio Carlos Gil (2010), as aulas expositivas caracterizam-se pelo monólogo. De acordo com este raciocínio, apenas o docente utiliza da palavra, e ao discente cabe ouvir.

Antes de finalizar as reflexões tecidas acima, gostaríamos ainda de problematizar e relativizar o olhar sobre a aula expositiva como uma das estratégias metodológicas utilizadas pelo docente em sala. Até porque um método que vem sendo utilizado há tantos anos na educação também tem seu lado positivo no processo de aprendizado. Uma maneira de transformar a concepção

⁹ Assim, de acordo com Kane (2004, *apud* YAMAMOTO, 2016), *metodologia ativa* é um termo genérico para expressar uma riqueza de ideias.

¹⁰ Antônio Carlos Gil é licenciado em Pedagogia e Ciências Sociais. Mestre e Doutor em Ciências Sociais.

tradicional desse método de ensino é a forma como ele é aplicado e conduzido nas aulas, prevendo espaços e abrindo diálogos para participação dos discentes durante os momentos de exposição dos conteúdos.

Desse modo, o discente passa a ser considerado o centro do processo e o docente contribui com conhecimentos da sua área de ensino, ao mesmo tempo que o discente participa e produz conhecimento a partir dessa interação. Nesse sentido, é possível contar com o uso de outros métodos de ensino também, não se restringindo, exclusivamente, ao uso de aulas expositivas, mas mesclando estratégias.

Relativizamos o olhar sobre a metodologia de aulas expositivas, reiterando aqui que a aula expositiva é uma das estratégias utilizadas pelo docente e que, a depender de como é conduzida, pode potencializar a aprendizagem dos alunos, especialmente quando os considera ativos na dinâmica e envolvimento com o conteúdo trabalhado. Sob essa perspectiva, reconhece-se que as aulas expositivas podem ser tensionadas entre os conhecimentos científicos e os conhecimentos trazidos das experiências dos alunos, levando-os a compreensão da realidade de forma significativa, crítica e criativa.

Assim, não se está aqui advogando a exclusão dessa forma de ensino, mas apenas afirmando que, como qualquer outra maneira ou estratégia de ensino, há benefícios e restrições.

A seguir, citaremos metodologias de ensino que favorecem a participação dos discentes¹¹ e que poderão ser adotadas na prática pedagógica favorecendo a participação dos discentes. Inclusive, traremos referências metodológicas da própria Matriz Curricular Nacional da SENASP (BRASIL, 2014), quais sejam: Metodologia de Resolução de Problemas; Simulação (role playing); Estudos de Casos; Painel de Discussão; Discussão Dirigida; Debate Cruzado; Grupo de Vivência ou Verbalização e Grupo de Observação (gv/go); Brainstorming e Brainwriting; Seminários. Aliados a esses procedimentos podemos utilizar vídeos, imagens, charges, quadrinhos, fotos, livros, revistas, jornais e artigos.

Por fim, salientamos que o uso de metodologias não substitui a ação planejada pelo docente e por ele mediada em aula. Portanto, é necessário indicar a finalidade da utilização de determinada estratégia. Como por exemplo, ter critérios de seleção dos materiais, do tempo e do espaço pelos quais as metodologias serão desenvolvidas.

¹¹ Em razão do espaço exíguo desse artigo não abordaremos a execução das Metodologias. As mesmas poderão ser acessadas na íntegra na Matriz Curricular Nacional. (BRASIL, 2014, p.62).

3.3 Avaliação da Aprendizagem

A discussão sobre avaliação sugere que as reflexões sejam direcionadas para a perspectiva da constituição de um debate ampliado sobre a qualidade da educação na Formação Policial Militar, o que converge para um princípio de avaliação contextual, ou seja, de compreensão de que o processo avaliativo transcende a verificação dos percentuais de aprovação ou reprovação, mas tem como finalidade a ampliação e sedimentação dos conhecimentos dos discentes. Isso exige que se avalie, não apenas os discentes, mas também, o tempo (carga horária), os espaços (sala de aula, *stand*, ginásio, pista, pátio) e os materiais (planejamento, equipamentos, internet), que se disponibilizam para que a aprendizagem aconteça. Isso é a referência a uma avaliação contextual.

Aliada a essa possibilidade de avaliação mais ampliada sugerimos uma discussão pensada de forma processual e que inclua, além da discussão de notas, exigidas na formação Policial Militar, demais perspectivas que subsidiem e favoreçam o processo de aprendizagem dos discentes. Citamos para nos auxiliar nessa reflexão os autores Jorba e Sanmartí (2003 apud BALLESTER, et al. 2003), que dissertam sobre uma avaliação: Diagnóstica; Formativa e Somativa. A seguir descrevemos brevemente cada uma delas e teremos uma rápida sugestão de sua materialização:

Avaliação diagnóstica: Essa avaliação tem como objetivo verificar a situação de cada aluno antes de iniciar um processo de ensino-aprendizagem. Consiste na obtenção de informações sobre o aluno, individualmente, ou sobre o grupo de alunos (observação individual e de grupo, entrevistas, questionários).

Avaliação Formativa: responde a uma concepção do ensino que considera que aprender é um longo processo. Utiliza procedimentos didáticos que se adequem as necessidades de aprendizagem dos alunos (apresentação de trabalhos, fichamentos, seminários, análise crítica de um vídeo referente ao conteúdo disciplinar ao final da aula, arguição oral, exercícios simulados com base em procedimentos operacionais, análises de situações reais).

Avaliação Somativa: tem função específica, ou seja, uma função social, que é de assegurar que as características dos alunos respondam a determinadas exigências feitas pelo sistema. Aqui a avaliação realizada pelos docentes gera, como consequência, a quantificação do aproveitamento, ou seja, as notas (produção de artigos, resenhas ou relatórios individuais, exercícios práticos, redação, prova escrita com questões variadas -objetivas, subjetivas, descritivas interpretativas).

De acordo com as concepções dos autores consignadas acima, a avaliação da aprendizagem apresenta, sobretudo, duas funções: uma função social, de seleção e classificação, mas também de orientação aos alunos, uma função

pedagógica, de ajuste do processo de ensino-aprendizagem, de reconhecimento das alterações que precisam ser realizadas para que os alunos aprendam significativamente (JORBA; SANMARTI, 2003 apud BALLESTER et al., 2003). Ainda fazendo referência às perspectivas citadas, podemos afirmar que a avaliação compõe o processo de ensino e aprendizagem se fundamentando a partir de uma prática pedagógica crítica, criativa e dinâmica.

Abordaremos a seguir a concepção de avaliação de Cipriano Luckesi e Jussara Hoffmann e a sua relação com o que observa a SENASP:

Avaliação, para Luckesi (2011), é a realização de um diagnóstico da situação de aprendizagem dos discentes com a finalidade de aprimorar o seu desempenho.

Essa finalidade de avaliação vai ao encontro da proposta defendida na Matriz Curricular da SENASP quando afirma que, “o objetivo do processo de avaliação [...] é fornecer informações que possibilitem a reorganização permanente dos processos de ensino e aprendizagem”. (BRASIL, 2014, p. 64).

Já a autora Jussara Hoffmann, afirma que para entender de avaliação, “[...] o primeiro passo é conceber o termo na amplitude que lhe é de direito. Ao avaliar efetiva-se um conjunto de procedimentos didáticos que se estendem sempre por um longo tempo que se dão em vários espaços escolares [...]. (HOFFMANN, 2009, p. 13).

Essa concepção da autora também se coaduna com a perspectiva descrita pela SENASP, em que aborda:

É preciso oportunizar situações de avaliação em que o discente possa tomar consciência de seus esquemas de percepção, pensamento, avaliação, decisão e ação e reconsiderar suas próprias ideias numa visão de aprendizagem como processo de reconstrução permanente. (BRASIL, 2014, p. 65).

Diante das concepções diagnóstica e formativa, consideramos que a avaliação nos cursos oferecidos na Polícia Militar precisa ser um espaço de interlocução e articulação entre docentes e o percurso de aprendizagem dos discentes, haja vista que o intuito não será de testar ou colocar o conhecimento dos discentes em ‘xeque’, mas, de contribuir para a assimilação significativa dos conhecimentos socializados. O resultado da avaliação também poderá contribuir para reavaliação da prática pedagógica e de uma nova condução metodológica do docente.

Por vezes, o que caracteriza uma avaliação formativa, por exemplo, pode também ser utilizada como diagnóstica ou somativa. A ideia é a de criar diferentes possibilidades e estratégias para dar condições para que o aluno aprenda ao longo do processo ensino e aprendizagem sobre o qual está diretamente envolvido.

Nesse sentido, como se pôde visualizar, o processo de avaliação pode incluir procedimentos e instrumentos variados. Alguns mais sistemáticos do que outros, no entanto, todos os procedimentos serão formais na medida em que propostos e fundamentados nos objetivos da instituição e com a finalidade de conferir aos discentes conhecimento e aptidão para o desenvolvimento de suas atividades.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem crítica e reflexiva sobre a formação policial militar em Santa Catarina, sua dimensão e aspectos pedagógicos foi o cerne de análise desse artigo.

Foi realizado um apanhado sobre o modelo do sistema de segurança pública no Brasil e da competência das polícias militares, notadamente sobre a Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, assim como, apresentou-se subsídios teóricos e práticos que pudessem contribuir para o entendimento a respeito da importância da formação policial militar imbricada a aspectos pedagógicos que dizem respeito ao aprimoramento constante dos docentes e dos saberes voltados à construção de competências e habilidades para atuação do policial militar, consoante os paradigmas postos que dizem respeito ao fortalecimento de uma “polícia cidadã”.

As considerações tecidas nesse artigo reafirmam a necessidade de que as polícias militares se alinhem à dinâmica da realidade social e ancorem seus procedimentos no conjunto de valores e missão institucional, que é de manutenção da ordem pública e de promoção incessante da paz social.

Diante dessas considerações, ratifica-se a necessidade de apontar a formação policial militar como possibilidade de mudanças e de se investir em concepções e ações formativas que levanten problematizações e reflexões sobre as práticas empreendidas pelo policial militar em seu cotidiano operacional.

Aponta-se ainda que, apesar da responsabilidade do IGPM baixar as Diretrizes Gerais de Ensino e Instrução (DGEI), a formação policial militar ganha autonomia com a criação da SENASP e a Matriz Curricular Nacional, cujo referencial teórico e metodológico orienta as ações formativas dos profissionais em segurança pública.

Dessa forma, os cursos que ocorrem no contexto policial militar demandam um processo de formação que não se esgota na exposição de conteúdo isolado e avesso a realidade social, cultural, política e jurídica da atualidade, mas na criação de estratégias críticas, criativas e significativas que levem os policiais militares em formação à compreensão e à possibilidade de equacionar os problemas insurgentes em seu cotidiano operacional.

Nesse sentido, salientamos que a necessidade de gerar reflexões sobre a existência de um currículo e da amplitude dessa concepção no processo formativo de uma instituição educativa se reveste pela importância da atuação policial militar que encontra, tanto na sustentação nas leis, normas e regulamentos em que o conjunto de procedimentos operacionais padrão devem ser seguidos, de um lado, para dar legitimidade a atuação do policial militar e, por outro, para prestar um atendimento qualificado aos cidadãos. E ainda, pela possibilidade de estar diante de novos conflitos com que o policial militar pode se deparar e da necessidade de ampliação do repertório de saberes para além das normas, regulamentos e procedimentos operacional padrão. Assim, os conteúdos curriculares devem agregar às experiências dos Policiais Militares em sintonia com os princípios gerais do Direito.

Reiteramos que a avaliação da aprendizagem, sob forma de provas escritas, deve ser utilizada como parte constitutiva do processo de ensino e aprendizagem que ocorre durante um curso. O aperfeiçoamento e a melhoria desse processo ultrapassam a mera verificação dos percentuais de aprovação ou reprovação, mas tem como finalidade a ampliação e sedimentação dos conhecimentos dos discentes. Assim, considerando que o objetivo é o de sopesar o que os discentes aprenderam, não se pode prescindir de uma análise minuciosa da condução desse processo, já que o ensino e a aprendizagem envolvem docente, discente e toda uma estrutura que dá suporte a essa interrelação.

Por fim, refletir, investir e valorizar a formação intencional do policial militar é requisito para que se atendam as novas exigências de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o que demanda múltiplas competências e habilidades que precisam estar alicerçadas em vários saberes, práticas, narrativas e conhecimentos, em que os currículos são parte determinante no processo, impulsionados por estratégia metodológicas de ensino e com um adequado diagnóstico sobre a avaliação da aprendizagem no ensino policial militar.

REFERENCIAS

BALLESTERI, Margarita. **Avaliação como apoio à aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

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

_____. **Plano nacional de segurança pública**. Brasília: 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da ordem**. 2018a . Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. Ministério da Segurança Pública. **Plano nacional de segurança pública e defesa social 2018-2028**. 2018b. Disponível em: <<http://www.seguranca.gov.br/Acesso/consulta-publica/anexos/anexos-plano-nacional-de-seguranca-publica/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

_____. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Brasília: SNASP, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Metodologia do ensino superior**. Atlas: São Paulo, 2009.

_____. **Didática do ensino superior**. São Paulo: Atlas, 2010.

HOFMANN, Jussara. **O jogo do contrário em avaliação**. Porto Alegre: Mediação, 2009.

JORBA, Jaume; SANMARTÍ, Neus. **A função pedagógica da avaliação**. In: BALLESTER, Margarita, et al. Avaliação como apoio à aprendizagem. Porto Alegre: Editora Artmed, 2003.

YAMAMATO, Iara. **Metodologias ativas de aprendizagem interferem no desempenho dos estudantes**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo, 2016.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p.50.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação coleção magistério 2º grau**. Série formação do professor. 21. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Avaliação da aprendizagem escolar: apontamentos sobre a pedagogia do exame**. In: LUCKESI, Cipriano Carlos. Avaliação da Aprendizagem escolar: estudos e proposições. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINEZ, Marcelo Martinez. **A formação Policial no Brasil e seus desafios**. Atuação – Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense. Florianópolis, n. 3, p. 55- 64, maio-ago., [19--].

MARTINS, João Mário. **A polícia militar no estado constitucional e democrático de Direito**: a doutrina da segurança nacional e o novo paradigma. Florianópolis: UNISUL, 2009.

MOREIRA, Antônio Flávio. **Currículos e programas no Brasil**. Campinas: Papirus, 2012.

_____. **Currículo: questões atuais**. Campinas: Papirus, 2013.

NÉRICE, Imideo. **Metodologia de ensino: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 1992.

PAULA, Giovani de. **Ensino de criminologia na formação policial**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

PERRENOUD, **Philippe et al.** **Formando professores profissionais**. Porto Alegre. Artmed, 2001.

SACRISTÁN, José Gimeno. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SANTA CATARINA. **Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina**. Plano de desenvolvimento institucional – PDI 2012-2016. Florianópolis: PMSC, 2012. Mimeografado.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

RAMOS, Wilsa Maria; MEDEIROS, Larissa. **A universidade aberta do Brasil**: desafios da construção do ensino e aprendizagem em ambientes virtuais. In: SOUZA, A. M. de; FIORENTINI, L. M. R.; RODRIGUES, M. AM. M. Educação superior a distância: comunidade de trabalho e aprendizagem em rede (CTAR). Brasília: UAB, 2010. p. 37-64.

REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO INOVADOR PARA O AVANÇO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Luciana Mara Silva¹

Neiva Aparecida Radeck²

Marcos Vinícius Fraga³

Dilva Páscoa De Marco Fazzioni⁴

RESUMO: Essa pesquisa tem como objetivo contextualizar a temática de Repositório Institucional (RI) como sistema de informação inovador para a segurança pública, visando à gestão, preservação e visibilidade das informações da área, inerentes às atividades de cunho organizacional, acadêmico e científico. As estruturas de governo devem apoiar-se nas novas formas de gestão, baseadas nas tecnologias de informação e comunicação (TICs), de forma a planejar ações facilitadoras para as áreas administrativas e operacionais. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, por meio de uma abordagem qualitativa. Apresenta reflexões sobre a informação para segurança pública no âmbito social, acadêmico e profissional. Na sequência, aponta a importância dos Repositórios Institucionais como ferramenta para socialização de pesquisas da área, no qual o conhecimento produzido e socializado é pressuposto para a inovação no exercício da segurança pública em prol da sociedade. Expõe dados sobre o Repositório Institucional da Universidade do Sul de Santa Catarina (RIUNI) a fim de exemplificar a importância e os benefícios de um Repositório Institucional para uma organização em que o ensino, a pesquisa, a extensão e a inovação são elementos indissociáveis, construtos do desenvolvimento social e profissional dos indivíduos. As considerações da pesquisa apontam para um novo paradigma de interação da sociedade com a instituição “segurança pública”, sendo o Repositório Institucional um canal de informação que favorece esse intercâmbio, à luz do acesso à informação. A excelência na execução da função da Segurança

¹ Bibliotecária do Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina. Doutoranda em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina. Bibliotecária da UNISUL e coordenadora do Repositório Institucional da UNISUL (RIUNI). Membro do grupo de pesquisa Centro de Estudos em Sociedade, Segurança e Cidadania, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

² Graduada em Naturologia Aplicada pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2011). Membro do corpo técnico do Núcleo de Pesquisa em Naturologia e Práticas Integrativas Complementares. Membro da equipe técnica do Repositório Institucional da Unisul (RIUNI).

³ Oficial da Polícia Militar do Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina e Especialista em Administração de Pessoas pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci.

⁴ Bibliotecária do Centro de Ensino da Polícia Militar de Santa Catarina. Doutoranda em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina.

Pública, amparada as possibilidades que o repositório oferece no âmbito da gestão e disseminação da informação em rede, elevará o seu valor para a sociedade. Espera-se que essa discussão dê subsídios para novas investigações acerca do tema, fortalecendo as funcionalidades dos Repositórios Institucionais, no avanço da ciência e tecnologia em prol da sociedade, e, na construção sucessiva e colaborativa do conhecimento em rede.

Palavras-chave: Repositório Institucional. Segurança Pública. Comunicação acadêmica e científica. Rede de pesquisa. Repositório Institucional da Unisul (RIUNI).

1. INTRODUÇÃO

As mudanças de ordem político-econômico e social estão cada vez mais atreladas a informação, recurso de poder e agente de transformação para o desenvolvimento de uma sociedade. O valor da “informação”, como um ativo intangível, teve seu ápice na Segunda Guerra Mundial, tornando a informação uma ferramenta essencial para obter domínio e poder sobre o oponente.

A busca inicialmente pela sobrevivência e posteriormente pelo “poder” tornou o acesso à informação e ao conhecimento indispensável como instrumento de acesso à satisfação das necessidades humanas e num segundo momento como meio manipulação e de controle [...]. (PAULA; DANDOLINI; SOUZA, 2012, p. 121).

O desenvolvimento humano sempre esteve pautado no avanço da ciência, e, o acesso à informação está diretamente relacionado à prática e ao exercício da cidadania, ao avanço do conhecimento, à inovação e à competitividade entre organizações. A palavra conhecimento tem sua origem no latim cognitivo, o que pressupõe a relação de um sujeito e um objeto. “O conhecimento é o ato, o processo pelo qual o sujeito se coloca no mundo, e, com ele, estabelece uma ligação. Por outro lado, o mundo é o que torna possível o conhecimento ao se oferecer a um sujeito apto a conhecê-lo”. (ARANHA; MARTINS, 1999, p. 48).

Na chamada Sociedade da Informação ou do Conhecimento, a informação tornou-se uma ferramenta imprescindível para a gestão e o processo de tomada de decisão de uma organização, seja ela pública ou privada. D’Amaral (2003, p. 33) afirma que: “[...] quem não dispuser de informação fica fora do jogo

societário, das trocas simbólicas, da pertinencia a grupos e tribos, da política, da cultura, do mundo do trabalho”.

A evolução tecnológica, a partir da década de 90, evidencia novas possibilidades para atividades de planejamento estratégico, numa perspectiva de assessoramento gerencial para tomada de decisões. “Aprimorar a produção, a organização e o uso da informação é ação que alimenta tanto a formulação e a condução estratégica da política nacional quanto o fortalecimento das capacidades organizacionais”. (FIGUEIREDO, 2017, p. 50).

Evidencia-se que, com as novas tecnologias, a informação e o conhecimento se difundem por todas as redes sociais e organizacionais, os limites dos fluxos de comunicação se expandem, os pontos de controle se tornam intangíveis, e as fontes estão em muitas partes, o tempo todo se difundindo e transformando-se, o que exige novos procedimentos e novas técnicas na seara da segurança que permitam reunir e tornar úteis o que for produzido. (PAULA, 2011, p. 13).

A evolução das novas tecnologias e a emergência da chamada sociedade da informação e do conhecimento enseja que as estruturas governamentais passem a se adequar às novas formas de gestão e de administração, impulsionando ações facilitadoras para a administração pública e para o administrado. (PAULA, 2010).

A Segurança Pública percebida como um “conjunto de todas as esferas envolvidas na garantia de segurança do cidadão, incluindo a ordem social, a saúde, a integridade da pessoa e a integridade do patrimônio” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2010, p. 56), necessita de informação para análise de dados e tomada de decisão. Ou seja, o conhecimento gera valor agregado, que será revertido de forma positiva para a sociedade. Para Paula, Dandolini e Souza (2012), as estruturas de governo devem apoiar-se às novas formas de gestão, baseadas TICs de forma a estimular ações facilitadoras para a administração pública.

Com o fluxo exponencial de informação, é crescente a demanda por ferramentas para organizar e disseminar a informação de forma rápida e segura, propiciando novos estudos, a socialização dos resultados de pesquisa em rede, e, construção sucessiva e colaborativa de conhecimento. Surgem então os sistemas de informação, necessários para “maximizar” o potencial uso de dados, informações e conhecimentos, permitindo uma fácil recuperação e uso, sempre que necessário. Um sistema de informação necessita uma engrenagem humana e tecnológica para funcionamento, conforme representado na figura 1. Para Laudon e Laudon (1999, p. 4), um sistema de informação é

Um conjunto de componentes inter-relacionados trabalhando juntos para coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir informação com a finalidade de facilitar o planejamento, o controle, a coordenação, a análise e o processo decisório em empresas e outras organizações.

Figura 1- Componentes de um sistema de informação



Fonte: Frozza, 2018.

No entendimento de Meadows (1999), o processo de acumulação do conhecimento envolve trocas de informação, sendo necessária a divulgação desse conhecimento de forma ‘durável e acessível’.

O aperfeiçoamento e a melhoria do potencial emprego do conhecimento produzido por organismos de inteligência de segurança pública, se assenta na qualificação dos processos de gestão diante da necessidade de se ajustar às novas dinâmicas e realidades, com padrões de avaliação que contemplem novos óbices, desafios e oportunidades. (PAULA, 2018, p. 9).

Destaca-se assim, a necessidade de se criar uma estrutura de comunicação, ou seja, um fluxo de comunicação que possibilite mais eficiência na transferência da informação em ampla escala, fomentando também a inovação. “[...] Os canais de comunicação em âmbito interno e externo são essenciais para o desenvolvimento da inovação [...]”. (FREIRE, FURLAN, SILVEIRA, 2018, p. 45). A difusão da informação por meio digital aplicada às TICs está associada a um novo panorama da comunicação científica. Os Repositórios Institucionais surgem como um novo canal de comunicação acadêmica, científica e organizacional para maximizar a visibilidade das informações, e são facilitadores da gestão e disseminação da informação em diferentes ambientes informacionais. Nesse cenário, emerge o questionamento sobre a importância dos Repositórios Institucionais, como um sistema de informação inovador para Segurança Pública.

Os Repositórios Institucionais, caracterizam-se como um ambiente eletrônico que contempla a produção de uma instituição/organização, armazenada em formato digital, permitindo a busca e a recuperação de

informação de forma ágil para seu posterior uso, tanto no âmbito nacional quanto internacional. (SILVA, 2014).

Essa pesquisa tem como objetivo contextualizar a temática de Repositório Institucional como um sistema de informação inovador para segurança pública, visando à gestão, preservação e visibilidade das informações da área, inerente às atividades de cunho organizacional, acadêmico e científico. O estudo de caráter descritivo utiliza a técnica de pesquisa bibliográfica para coleta de dados. É uma pesquisa de natureza qualitativa, na medida em que procede à análise e interpretação dos dados relativos aos assuntos escolhidos.

As seções a seguir discorrerão sobre as temáticas: (1) Informação x Segurança Pública: reflexões no âmbito social, acadêmico e profissional; (2) Repositórios Institucionais; (3) Repositório Institucional como um serviço de informação para a Segurança Pública.

2. INFORMAÇÃO X SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES NO ÂMBITO SOCIAL, ACADÊMICO E PROFISSIONAL

A Segurança Pública no Brasil segundo o artigo 144 da Constituição brasileira nos diz que “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 [...]”. (BRASIL, 1988).

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. (BENGOCHEA et al. 2004, p. 120).

O combate à violência e à criminalidade não se restringe à repressão policial, perpassa pelo acesso à educação, melhores condições sociais e econômicas da população, acesso à informação e exercício da cidadania. De forma geral, “entende-se a cidadania como a possibilidade legítima para o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais de uma determinada sociedade”. (MARTINS, PRESSER, 2015, p. 134). E, o acesso irrestrito à informação é pressuposto para o exercício da cidadania.

É preciso compreender a segurança pública como

[...] uma ação multidisciplinar e integrada, envolvendo o poder de polícia, do gestor público, bem como as políticas públicas de combate às drogas, inclusão social, políticas de trânsito, geração de emprego e

renda, acesso à educação, cultura, lazer e esportes. (BASTOS; AMARAL; NASCIMENTO, 2015, p. 41).

Para Bastos, Amaral e Nascimento (2015, p.36), ao propor um sistema de segurança pública que visa a cidadania, deve haver uma mudança de gestão pública,

[...] pois segurança pública não implica apenas em ações repressoras e investigativas. É, igualmente, um conjunto de ações e de gerenciamentos que culminam em ação eficiente: continuidade de programas, mudanças normativas, mudanças gerenciais, mudanças comportamentais e institucionais, informatização e integração em rede.

Diante das tecnologias de comunicação e informação e do contexto democrático que estamos inseridos, emerge uma cobrança ainda maior por parte da sociedade, em prol da transparência de informações no setor público. “[...] a opacidade dos dados existentes permite a construção de verdades muitas vezes construídas na perspectiva de respostas políticas às pressões eleitorais e/ou sociais”. (LIMA, 2015, p. 28).

O Sistema de Segurança Pública tem as características de um sistema complexo, possuindo variadas tecnologias e interfaces cuja difusão de informações estão ligadas ao desenvolvimento técnico-científico e destinadas ao Estado e à sociedade no que tange ao cumprimento das atribuições institucionais das suas estruturas integrantes. (DE PAULA; DANDOLINI; SOUZA, 2012, p. 129).

Aposta-se no desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação integrados, para sucessivo aumento da produtividade nas áreas administrativas e operacionais das instituições prestadoras de serviços de segurança pública. Entre as utilidades das TICs no âmbito da segurança pública, destacam-se:

“[...] investigação criminal, sistema de identificação criminal, perícias, sistema de informações policiais judiciárias, sistemas de informações de polícia administrativa, sistema penitenciário, defesa civil, inteligência policial, centro de operações de emergências, análise criminal, geoprocessamento, governo eletrônico. (PAULA, 2012, p.127).

É neste fluxo emergente de exigências que a busca por informações perpassa todas as instituições governamentais e em algumas, esbarra na dificuldade de acesso à informação, visto que em alguns campos o sigilo é estratégico. No entanto, faz-se necessário articular estratégias para suprir tais fragilidades e potencializar outras demandas favoráveis à produção e divulgação de informação de forma segura. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, tem trabalhado a gestão da informação em segurança pública, e, destaca-se entre as suas atribuições “realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência”. (BRASIL, 2018).

Neste cenário, Figueiredo (2017, p. 48) aponta que “o país carece de uma política de gestão da informação em segurança pública mais estruturada e que de fato sirva para orientar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas, dos programas e dos projetos para a área”. Evidencia-se aqui a importância da informação para que as organizações tenham sustentabilidade diante dos problemas que surgem, como suporte aos gestores organizacionais nas decisões a nível operacional, gerencial e estratégico. O cenário apresentado está alinhado ao principal objetivo de um Repositório Institucional: reunir, gestionar, preservar e socializar a informação.

É preciso romper paradigmas e institucionalizar a produção e divulgação de conhecimento científico acerca da segurança pública a áreas afins. A pesquisa de mestrado de Fabrício Gilberto Truppel⁵ teve como objetivo conhecer a produção de teses com tema relacionado à segurança pública no Brasil no período 2011-2012, e, constatou a falta de teorizações sobre segurança pública no universo de informações de cunho científico acadêmico.

A segurança pública trata de conhecimentos advindos de outras áreas, e seus estudiosos utilizam o arcabouço científico de ciências como a sociologia, a criminologia, a ciência política, o direito administrativo, e o urbanismo, além de outras [...]. Deste modo, a produção de conhecimento em segurança pública, acaba ficando dispersa pela ausência de um fator agregador como a institucionalização como área do conhecimento. (LEITÃO; REIS, 2008 apud TRUPPEL, 2015, p. 39).

A pesquisa aponta que para incrementar a produção científica em determinado campo do conhecimento, é preciso fortalecer a comunicação científica. Destaca o papel da publicação científica, como forma de socializar os resultados alcançados e promover a discussão entre os pares, pois é por meio da publicação científica que se dá notoriedade ao assunto, ao autor, a instituição e amplia-se o conhecimento sobre determinada área. Ainda que o governo federal projete ações para o desenvolvimento de pesquisa na área da segurança pública, a produção e registro do conhecimento ainda é limitada. (TRUPPEL, 2015).

Para Silva (2014) cabe a reflexão acerca das implicações da velocidade do conhecimento, com o impacto das tecnologias de informação e comunicação, nessa nova concepção de rede para compartilhar o conhecimento. Oliveira e Noronha (2005, p. 88) corroboram com Silva (2014), ao mencionar que a

comunicação científica como processo fundamental no desenvolvimento científico se beneficiou com o surgimento das comunicações em rede, pela agilização da comunicação, compartilhamento de informações e interligação de pesquisadores e instituições.

⁵ Mestrado concluído no Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Santa Catarina, em 2015.

Desafios da segurança pública na atualidade perpassam também pela formação de seus profissionais para qualificar o desempenho de suas atividades, aproximando os profissionais da segurança pública das instituições formadoras e propulsoras de novos conhecimentos. Lévy (2001, p. 103) aponta que o mais competitivo é o mais cooperativo também na construção do conhecimento “os cientistas devem seu sucesso somente à sua capacidade de interessar outros cientistas”. Para Silva (2018, p. 57)

[...] os aspectos da profissionalização e especialização que vão constituir a identidade da polícia moderna nas instituições policiais que foram criadas e/ou reorganizadas nos moldes contemporâneos, no final do século XIX, em especial, a europeia e a norteamericana.

A produção, gestão e socialização da informação técnica, acadêmica e científica na área da segurança pública, assim como a profissionalização da atividade policial por meio da formação de seus profissionais, aproximará as polícias da comunidade e universidades, dando maior credibilidade e notoriedade ao trabalho realizado em prol da segurança pública. A sociedade caminha para um cenário colaborativo e participativo, onde a informação em acesso aberto se destaca, exercendo uma importância crescente na formação de pessoas, exercício da cidadania, construção, registro e disseminação de novos conhecimentos para avanço da ciência e tecnologia.

3. REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL

Repositório Institucional (RI) é um ambiente eletrônico que armazena em formato digital a produção científica de uma instituição. Possibilita a gestão, armazenamento, disseminação e preservação dos conteúdos disponíveis para acesso via web. (SILVA, 2014). Para Guimarães, Silva e Noronha (2009) existem duas principais estratégias na qual desempenha papel fundamental os RIs: (1) serviço de gestão e informação; (2) atua como apoio ao movimento de acesso livre com vistas a visibilidade da produção científica.

Além de preservar, divulgar e dar acesso à produção intelectual de instituições de pesquisa, os Repositórios Institucionais inferem aspectos estratégicos para a promoção e qualidade das instituições, potencializam a sua visibilidade, servindo como indicador tangível de produtividade. Permitem a reforma do sistema de comunicação científica, expandindo o acesso aos resultados da investigação. (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, 2007).

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação possibilitou a troca de informações em nível global e em tempo real. Ao final da década de 90, com o movimento Open Archives Initiative (OAI) – Iniciativa dos Arquivos Abertos - registrou-se um marco no desenvolvimento da comunicação científica. Os Repositórios Institucionais surgem como uma estratégia eficaz para melhoria das condições de disponibilidade e acesso à produção técnica, acadêmica e científica dos centros produtores de conhecimento. (SILVA, 2014).

As TICs podem beneficiar diversas áreas, destacamos aqui a segurança pública e a qualificação dos serviços prestados para a comunidade. Para Oliveira e outros (2016, p. 46, grifo nosso) as TICs

podem contribuir com as organizações que prestam serviços de segurança pública, principalmente na gestão administrativa e operacional desses órgãos, uma vez que a inovação tecnológica oportuniza a adoção de vários sistemas de comunicações, [...] além de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, traz motivação ao funcionários, resultando em aumento da produtividade nas áreas administrativas e operacionais das empresas públicas encarregadas da prestação de serviços de segurança.

Os Repositórios Institucionais apresentam-se como uma oportunidade de fortalecimento institucional, por meio da visibilidade da sua produção. A publicação na *Web* não é apenas uma ferramenta para a comunicação científica, mas também é um meio de alcançar públicos maiores e, em geral, uma reflexão sobre o desempenho das instituições. (SILVA 2014).

Para exemplificar a importância e benefícios de um Repositório Institucional com informação em Segurança Pública, a seção irá discutir sobre o Repositório Institucional da Universidade do Sul de Santa Catarina (RIUNI⁶), lançado em dezembro de 2016. A UNISUL oferta cursos tecnólogos e/ou de especialização na área de segurança pública, inteligência de segurança, segurança privada e gestão pública, disponibilizando no RIUNI, os trabalhos de conclusão de curso dos respectivos cursos citados. A figura 1 exemplifica a coleção do curso de Especialização Gestão Integrada da Segurança Pública e suas produções.

⁶ Repositório Institucional da Universidade do Sul de Santa Catarina. Disponível em: www.riuni.unisul.br

Figura 1- Especialização Gestão Integrada da Segurança Pública x produções



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

O RIUNI tem como objetivo armazenar, preservar, organizar dar acesso, disseminar e prover a gestão da produção intelectual e os resultados de pesquisas desenvolvidas pelo ensino, pesquisa e extensão da UNISUL. Como diferencial, o RIUNI atua com a metodologia do autoarquivamento, para disponibilização dos documentos, sendo o processo realizado cem por cento pelo autor. (Universidade do Sul de Santa Catarina, 2016).

A coordenadora do RIUNI, Luciana Mara Silva, em entrevista concedida ao Jornal Unisul Hoje⁷, destaca que a partir dos resultados obtidos em números de submissões, foi possível comprovar que o autoarquivamento foi bem aceito pela comunidade acadêmica, impulsionando bons resultados a cada semestre. O processo de otimização da disponibilidade dos resultados de pesquisa, ocorre com a prática do autoarquivamento, no qual o autor do trabalho tem a autonomia de depósito.

O gráfico 1 ilustra a evolução das submissões no RIUNI, por meio do autoarquivamento, contabilizando os números de trabalhos depositados por semestre.

⁷ Matéria do Jornal Unisul Hoje, com o depoimento da coordenadora do Repositório Institucional da UNISUL (RIUNI). Disponível em: <http://hoje.unisul.br/repositorio-comemora-resultados-positivos/>

Gráfico 1 – Submissões de documentos no RIUNI por semestre letivo.



Fonte: Elaboração dos autores, 2018. A partir de dados coletados do RIUNI.

Um facilitador e propulsor da maximização dos resultados de pesquisas autoarquivadas nos Repositórios Institucionais é o processo de interoperabilidade dos sistemas, por meio do protocolo *Open Archives Initiative Protocol for Metadata Harvesting* (OAI-PMH) “a visibilidade se efetiva quando a pesquisa está disponível e acessível, sendo recuperada, lida ou citada, favorecendo a promoção da informação científica”. (SILVA, 2014, p. 42).

É por meio do protocolo OAI-PMH que os metadados ficam disponíveis para serem recolhidos por serviços especializados em indexação de recursos científicos e passam a constituir outras bases de dados potencializando a visualização dos trabalhos e da Instituição. (SILVA, 2014). É possível evidenciar essa interoperabilidade de dados, a partir do exemplo citado do RIUNI. Atualmente, está indexado em nove bases de dados conforme expõe a figura 2:

Figura 2- Demonstrativa da interoperabilidade de dados



Fonte: Unisul, 2018⁸.

As formas de competição da comunidade científica se combinam no ciberespaço, “as citações nos grupos de discussões e nas páginas da Web, os links numa página da Web [...] o conjunto organizado desses índices representa um refinamento das formas tradicionais de citação e, portanto, de competição cooperativa na comunidade científica” (LÉVY, 2001, p. 104).

Infere-se que quanto maior a divulgação das pesquisas, mais notoriedade para o autor, para a instituição. A ferramenta mais utilizada para concepção de Repositórios Institucionais é o Dspace⁹, um software livre, que pode ser customizado de acordo com a necessidade de cada organização. O Dspace viabiliza as estatísticas de acesso e downloads por documentos e/ou coleções do repositório. A figura 3, exemplifica a estatística da coleção do curso de Especialização Gestão Integrada da Segurança Pública:

⁸ Disponível em: <http://hoje.unisul.br/riuni-ranking-webometrics-2/>

⁹ Disponível em: <https://duraspace.org/dspace/>

Figura 3- Estatística de uso da coleção



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

A ampla divulgação dos conteúdos e dos Repositórios Institucionais fomentam positivamente as instituições de pesquisa na web. O Webometrics¹⁰ é um ranking que destaca a visibilidade das instituições de ensino a partir da sua produção intelectual na Web. A seguir, apresentamos o gráfico da colocação da Unisul no Ranking das Universidades no Brasil, que ocupava o 82º no ranking em 2016, data anterior ao lançamento do RIUNI, e, a partir do funcionamento do repositório, a sua posição no referido ranking vem subindo progressivamente, segundo o *Webometrics web of Universities*.

¹⁰ Disponível em: <http://repositories.webometrics.info/>

Gráfico 2- Posição da UNISUL no *Webometrics web of Universities*



Fonte: Elaborado pelos autores, 2018. A partir de dados coletados do RIUNI.

Nesse contexto, Repositórios Institucionais tornaram-se facilitadores de acesso a produção intelectual, estão amparados a instituições reconhecidas, sendo uma fonte de informação confiável. No amplo ambiente da web tornam-se um instrumento poderoso para as instituições, pois maximizam a visibilidade de suas produções. (SHINTAKU; ROBREDO; BAPTISTA, 2011, apud SILVA, 2014).

Contudo, cabe destacar a importância da engrenagem humana e tecnológica para o sucesso de um Repositório institucional como sistema de informação de uma instituição privada e/ou governamental. Resultados positivos estão atrelados ao engajamento das pessoas com os objetivos propostos pelo repositório. Dessa forma, haverá a possibilidade dos repositórios cumprirem o seu papel com sucesso: gestão, preservação e visibilidade da produção intelectual das instituições de pesquisa. Repositórios, então, tornaram-se parte de uma sociedade pautada cada vez mais na economia do conhecimento. (SILVA, 2014).

4. REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL COMO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

O registro e o acesso à informação têm evoluído com a dependência da tecnologia disponível: “A globalização da economia e da informação suscita a emergência de uma sociedade civil planetária que se exprime em um espaço público, doravante desterritorializado” (LÉVY, 2003, p. 368). Nessa discussão, cabe a reflexão acerca das implicações da velocidade do conhecimento, com o impacto das tecnologias de informação e comunicação, nessa nova concepção de rede. Infere-se que as informações estão interligadas, formando uma grande rede, “um veículo que nos transmuda em ‘passantes’, sempre mergulhados nos fluxos de informações, de imagens, de sons, de dados”, propulsor de transformações sociais. (MUSSO, 2004, p. 36).

Já discutimos na seção 2, que assegurar o direito de acesso à informação para os indivíduos, minimiza os impactos da exclusão social, da criminalidade, e proporciona aos cidadãos dignidade e sobrevivência em uma sociedade altamente competitiva. O tema da segurança compreende e enseja a participação de diversos atores e espaços de reflexão e de socialização, não sendo monopólio de um órgão específico do Estado, mas sim de toda a sociedade, razão pela qual as atividades de produção de conhecimento e informação podem viabilizar, mediante uma interoperabilidade sistêmica, novas formas de enfrentamento ao fenômeno da insegurança, da violência e da criminalidade, visando a promoção da paz social. (PAULA; DANDOLINI; SOUZA, 2012, grifo nosso).

Um dos grandes desafios com a complexidade de dados disponíveis, é saber recuperar a informação precisa, no tempo certo e alinhada à necessidade informacional.

[...] O enorme volume de dados acaba, muitas vezes, por dificultar a produção de um conhecimento [...]. Para tentar organizar e armazenar esses dados, faz-se necessário o uso de sistemas que possam tornar a grande quantidade de dados existentes em informação. Adiciona-se ainda a necessidade de aprimorar determinado contexto por meio da transformação de informações em conhecimento. Sistemas são importantes para auxiliarem os gestores na tomada de decisão. (CARVALHO, 2015, p. 28).

Nesse sentido, reunir em um ambiente digital a informação voltada à área da segurança pública, agregando funcionalidades de preservação, disseminação e gestão - função de um RI, é uma ação imprescindível para formação e educação continuada dos cidadãos/profissionais da área. [...] “O conhecimento, a pesquisa e a inovação são os principais pilares para a realização da equidade social e sua democratização é o único elemento capaz de unir modernização e desenvolvimento profissional”. (SILVEIRA, 2005, p.35).

As novas tecnologias possibilitam a gestão integrada de informação, servindo como suporte para as políticas de segurança pública, fomentando um espaço democrático e da cidadania, aumentando a transparência nos órgãos públicos e possibilitando a participação dos cidadãos nas ações governamentais. (PAULA, 2011). O filósofo Bauman nos faz refletir acerca das possibilidades que a tecnologia proporciona na liberdade de fluir a interação de pessoas e informação, eliminando barreiras e perpetuando a ampliação do conhecimento e empoderamento social.

Para que o poder tenha liberdade de fluir, o mundo deve estar livre de cercas, barreiras, fronteiras, fortificadas e barricadas. Qualquer rede densa de laços sociais, e em particular uma que esteja territorialmente enraizada, é um obstáculo a ser eliminado. Os poderes globais se inclinam a dismantelar tais redes em proveito de sua contínua e crescente fluidez, principal fonte de sua força e garantia de sua invencibilidade. (BAUMAN, 2001, p. 22)

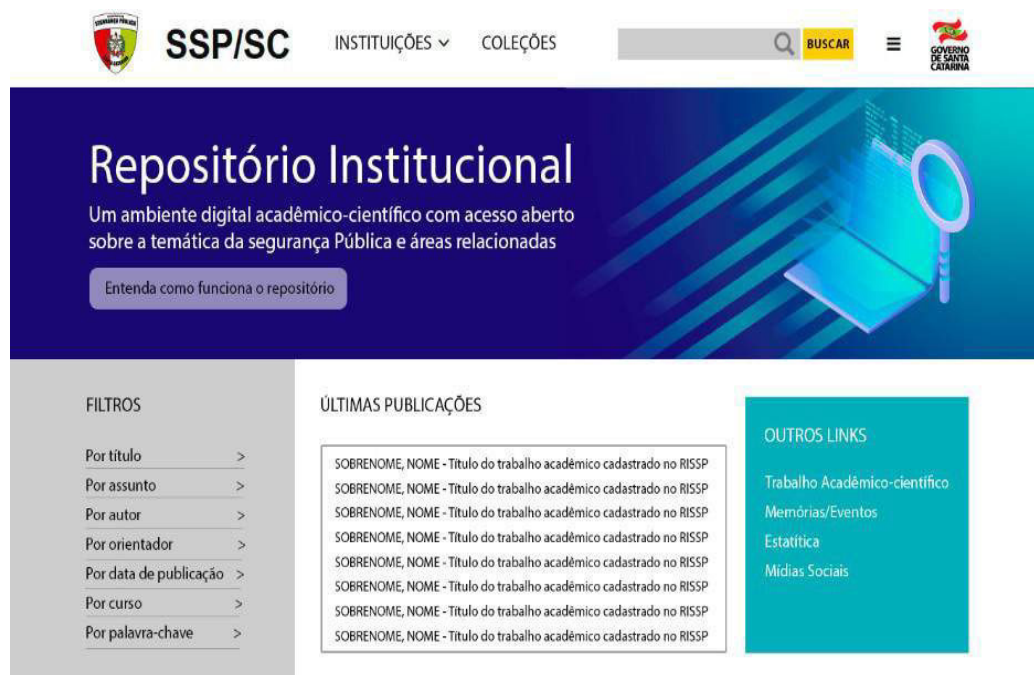
O Repositório Institucional para Segurança Pública é idealizado com o objetivo de reunir em um único ambiente digital, informação acadêmico-científica sobre a temática da Segurança Pública e áreas relacionadas. Como um serviço de informação para a segurança pública, o RI é percebido como uma ferramenta de (1) apoio para tomadas de decisões, (2) aprimoramento de atividades relacionadas à inovação; (3) facilitação para criação de ações preventivas e combate à criminalidade; (4) qualificação, desenvolvimento e avanço de pesquisas na área da segurança pública e afins.

Pensar em um repositório para segurança pública do Estado de Santa Catarina, além de conceber a gestão, preservação e visibilidade da informação registrada, é também impulsionar a rede de cooperação entre as instituições vinculadas e demais órgãos governamentais e/ou privados que fomentem a discussão da temática “segurança pública”. Com isso, apostamos na formação operacional qualificada dos profissionais de segurança pública, assim como na sua formação enquanto pesquisadores sociais.

Cada vez mais os que praticam esse labor profissional estabelecem-se enquanto pesquisadores sociais e, como operadores da segurança pública, estão aptos a colaborar com seus estudos, com base epistemológica consistente, capaz de contribuir para a produção do conhecimento científico tornando possível a legitimação de um mandato policial com identidade, cultura e protocolos institucionais científicos e socialmente aceitos, enquanto atividade profissionalizada. (SILVA, 2018, p. 59).

A figura 4 ilustra um protótipo da página inicial do Repositório de Informação para Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina. A figura é apenas um exemplo, desenhado para compor essa pesquisa.

Figura 4 - Protótipo do Repositório de Informação para Secretaria de Segurança Pública



Fonte: Rafael Pessi, 2018¹¹.

À medida que a informação se conecta ao mundo, de modo virtual e instantâneo, avançamos para uma experiência ímpar de redes de inteligência conectadas. Entre os benefícios que o Repositório Institucional pode apresentar para as organizações, aqui expressa pela organização “Segurança Pública” podemos destacar:

- Reunir em um único local (digital) a informação acadêmico-científica das instituições parceiras;
- Preservar dados, informações e conhecimento;
- Maximizar a visibilidade e prestígio Institucional com base na sua produção intelectual;
- Internacionalizar a informação;
- Preservação e memória da coleção
- Gerenciar a produção intelectual da área de interesse;
- Expansão de redes de cooperação científica, como resultado de maior divulgação das produções;
- Transparência das informações produzidas;
- Otimização do tempo de coleta e gestão da produção (SILVA, L. 2018)¹².

¹¹ Elaborada por Rafael Pessi, design gráfico e colaborador da Universidade do Sul de Santa Catarina.

¹² SILVA, L. M. [Apresentação de Repositório Institucional para Segurança Pública]. 2018. Arquivo pessoal de lucianamaragbe@gmail.com

Por meio do Repositório Institucional, é possível alcançar maior visibilidade internacional da produção científica, dar notoriedade aos autores e à cultura institucional.

Para tanto, é preciso “resistir a segmentação da sociedade em pequenas comunidades para preservar esse mínimo de sentimento de coletividade, sem o qual não há sociedade”. (WOLTON, 2004, p. 153). “Os internautas poderão se revelar cidadãos bem mais informados, politicamente mais ativos e socialmente mais conscientes do que os cidadãos *off line*”. (LÉVY, 2003, p. 376).

Não se pode mais olvidar que quem não inovar e buscar expertise e novas competências para obtenção de informação e conhecimento em áreas sensíveis, como é o caso da segurança pública, acompanhando a produção tecnológica e sua modernização e interagindo com outros atores, sucumbirá diante dos desafios concretos do mundo contemporâneo, pois a atividade de inteligência cada vez mais exige sofisticação e aperfeiçoamento crescente. (DE PAULA; DANDOLINI; SOUZA, 2012, p. 121).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Repositórios Institucionais, foram contextualizados como um sistema de informação inovador para a segurança pública, visando à gestão, preservação e visibilidade das informações da área, inerentes às atividades de cunho organizacional, acadêmico e científico. Nesse contexto, apresenta-se também como uma importante ferramenta para gestão da organização e tomada de decisão.

Diante das mudanças estruturais no fluxo da comunicação acadêmica e científica atrelada às inovações tecnológicas, o conhecimento passa a ser multiplicado por meio do compartilhamento de informações acessíveis de forma rápida, segura e direcionada. O Repositório Institucional é um indicador de avaliação e gestão da produção técnica e intelectual de uma instituição e de seus produtores (autores), uma vez que, compila em um único ambiente o que está sendo produzido e disponibiliza métricas de acesso e uso da informação. Representa uma fonte de informação para atividade de inteligência, auxiliando os gestores em seus processos decisórios e planejamento estratégico, assim como uma ferramenta para suporte a construção de políticas de segurança pública.

As considerações apresentadas nessa pesquisa, apontam para um novo paradigma de interação da sociedade com a instituição “segurança pública”, uma segurança menos repressiva e mais humanizada, em parceria com os cidadãos.

Nesse contexto, o Repositório Institucional é um canal de informação que favorece esse intercâmbio, a luz do acesso à informação, sua gestão e preservação. O planejamento de ações em prol da Segurança Pública, amparada às possibilidades que o repositório oferece no âmbito da gestão e disseminação da informação em rede, culminará na excelência dos seus serviços para a sociedade.

Contudo, o êxito desses repositórios está atrelado a questões não só meramente tecnológicas, mas também à diversidade de interesses e expectativas de diferentes atores envolvidos nesse processo (SILVA, 2014). Nesse cenário, propõe-se a integração de pessoas e tecnologia para um gestão integrada da informação, promovendo um ambiente mais democrático e fomentando o exercício da cidadania numa comunidade conectada para o bem comum.

Espera-se que essa discussão dê subsídios para novas investigações acerca do tema fortalecendo as funcionalidades dos Repositórios Institucionais, como um serviço de informação para segurança pública na inovação de ações governamentais e no avanço da ciência e tecnologia em prol da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Sistema aplicados a segurança pública. Brasília**: ABDI, 2010. Cadernos temáticos TICs - IBDI, 3. Disponível em: <<http://posticsenasp.ufsc.br/files/2015/08/ABDI-Caderno-Tem%C3%A1tico-TIC-Sistemas-Aplicados-a-Seguran%C3%A7a-Publica.pdf>>. Acesso em 20 out. 2018.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. **Temas de filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1999.

BASTOS, A. A.; AMARAL, T. M.; NASCIMENTO, J. M. Leal do. **Segurança pública e cidadania**: rede integrada no âmbito do município de Juazeiro – BA. Revista Estudo & Debate, v. 22, n. 2, dez. 2015. Disponível em: <<http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/653>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENGOCHEA, J. L. P. et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, mar. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. [Competências]. Disponível em: <<http://dados.mj.gov.br/organization/about/senasp>>. Acesso em 20 set. 2018.

CARVALHO, H. de. **Um modelo de dados voltado ao serviço de inteligência policial**. 2015. 72 f. Monografia (Especialização em Tecnologias da Informação e Comunicação aplicadas a Segurança Pública e Direitos Humanos) _ Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180399/Monografia-Herbson-de-Carvalho-final-1.pdf?sequence=1>>. Acesso em 30 ago. 2018.

D'AMARAL, M. T. Sobre “sociedade do conhecimento”: um labirinto e uma saída. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 152, p. 33-42, jan./mar.2003.

FIGUEIREDO I. A Gestão de Informações e o Papel da Senasp. **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. v. 11, jan-jun 2017, Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171005_bapi_11.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

FREIRE, J. J.; FURLAN, S. A.; SILVEIRA, J. L. G. da. Gestão do conhecimento na atividade de inteligência de segurança pública: uma abordagem prática e tecnológica. Curitiba: Appris editora, 2018.

FROZZA, A. A. **O que são sistemas de informação?** Disponível em: <http://www.ifc-camboriu.edu.br/~frozza/2010.2/BSI10/FSI-Aula002-Sistemas%20de%20Informacao.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018. 1 apresentação em ppt.

GUIMARÃES, M. C. S.; SILVA, C. H.; NORONHA, I. H. RI é a resposta, mas qual é a pergunta? Primeiras anotações para a implementação de repositório institucional. In: SAYÃO, L. F. et al. (Org.) **Implantação e gestão de Repositórios Institucionais**: políticas, memória, livre acesso e preservação. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 261-281.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IBICT). **DSpace** - Repositórios Digitais: glossário. Brasília: IBCT, 2007. Disponível em: <http://dspace.ibict.br/?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=77> . Acesso em: 5 set. 2018

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação**. 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

LEVY, P. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Ed. 34, 2001.

LEVY, P. Pela ciberdemocracia. In: MORAES, D. de (Org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003. p.367-384.

LIMA, R. S de. Segurança Pública o desafio da informação. **1ª Análise SEADE**, n. 27, 2015. Disponível em: < <https://www.seade.gov.br/no-27-junho2015-seguranca-publica-o-desafio-da-informacao>> Acesso em: 25 set. 2018.

MARTINS, C.J.B.N; PRESSER, N.H. **A promoção da cidadania por meio do acesso à informação**. Disponível em:

<http://www.brapci.inf.br/index.php/article/download/57383>. Acesso em: 3 out. 2018

MEADOWS, A. J. **A comunicação científica**. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 1999.

MUSSO, P. A filosofia da rede. In: PARENTE, A. (Org.). **Tramas da rede**: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação. Porto Alegre: Sulina, 2004. p.17-38.

OLIVEIRA, E. B. P. M; NORONHA, D. P. A comunicação científica e o meio Digital. **Inf. & Soc.**: João Pessoa, v. 15, n. 1, p. 75-92, jan./jun. 2005. Disponível em: < [http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article /view/53](http://www.periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/53)> Acesso em: 3 ago. 2018.

OLIVEIRA, J. S. de et al. As tecnologias da informação e comunicação na gestão administrativa e operacional da segurança pública. In: SPANHO, F. J.; LUNARDI, G. M.; SOUZA, M. V. de. (Organizadores). **Tecnologias da informação e comunicação na segurança pública e direitos humanos**. São Paulo: Bluchere, 2016. P. 43-53. Disponível em: <<http://www.labmidiaeconhecimento.ufsc.br/files/2014/11/TICSENASP.pdf>>. Acesso em 5 set. 2018.

PAULA, G. de. A gestão da informação e do conhecimento como suporte para as políticas de segurança pública. 2011. In: III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, 3, Palhoça. **Anais...**Palhoça, 2011. 17 p. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/artigo_unisul_spi.pdf Acesso em: 10 set. 2018.

PAULA, G. de. **As atividades de inteligência e a gestão da informação e do conhecimento em segurança pública, do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina da UNISUL – Campus Palhoça**. 2010. 70 f. Monografia (Especialização Lato Sensu em Administração de Segurança Pública) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.pm.sc.gov.br/pergamum/vinculos/000000/000000A7.pdf>>. Acesso em:10 nov. 2018.

PAULA, G. de; DANDOLINI, G. A; SOUZA, J. A. Tecnologia da informação e comunicação e as atividades de inteligência. **Revista ordem pública**, vol. 5, n. 1, 2012. Disponível em: < <https://rop.emnuvens.com.br/rop/issue/view/7>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

PAULA, G. de. Prefácio In: FREIRE, J. J.; FURLAN, S. A.; SILVEIRA, J. L. G. da. **Gestão do conhecimento na atividade de inteligência de segurança pública**: uma abordagem prática e tecnológica. Curitiba - PR: Appris editora, 2018.

SILVA, L. M. **Repositório Institucional como sistema técnico-social: composição, ambiente e estrutura.** 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/>123250/326541.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 maio. 2018.

SILVA, J. A. Produção do conhecimento em Segurança Pública. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)**, v. 1, n. 1, p. 55-61, 26 fev. 2018. Disponível em: <<http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/5>>. Acesso em: 10 set. 2018.

SILVEIRA, J. L. G. da. **Gestão do conhecimento para segurança pública e defesa do cidadão:** bases estratégicas para uma política de educação continuada, pesquisa científica e inovação tecnológica. Florianópolis: Oficina Editorial, 2005.

TRUPPEL, F. G. **Análise de conteúdo sobre Segurança Pública em teses de doutorado no banco da capes:** 2011- 2012. 2010. 70 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) _ Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/136355>>. Acesso em: 13 out. 2018.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA. **Unisul lança repositório institucional.** Jornal Unisul Hoje, Palhoça, 01 dez. 2016. Disponível em: <<http://hoje.unisul.br/RIUNI/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

WOLTON, D. Pensar a Internet. In: MARTINS, Francisco Menezes; SILVA, Juremir Machado da (Org.). **A genealogia do virtual.** Porto Alegre: Sulina, 2004. p.149-156.

EFICÁCIA HORIZONTAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PESSOAL

Jeferson Osvaldo Vieira¹

RESUMO: O escopo deste artigo é investigar se a ordem constitucional brasileira alberga um direito fundamental à segurança pessoal, bem como se há vinculação dos particulares a tal direito. Para tanto, é perquirido qual o critério dominante no campo doutrinário para definir o que são direitos fundamentais. São apresentadas comparações de diversos autores acerca de direitos humanos, direitos do homem e direitos fundamentais. Aborda-se também as funções dos direitos fundamentais, a partir da “Teoria dos quatro *status*” de Georg Jellinek e na dimensão de “direitos à proteção”, expondo-se a eficácia vertical (perante o Estado) do direito à segurança pessoal. São expostas as principais teorias acerca da vinculação dos particulares a direitos fundamentais, adotando-se como marco teórico a obra de Wilson Steinmetz. A partir dessas concepções, se discutirá se existe e qual a amplitude da eficácia horizontal do direito à segurança pessoal.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais. Segurança. Eficácia horizontal.

1. INTRODUÇÃO

A demarcação do alcance e do âmbito de proteção de um direito é tema que sempre suscita controvérsias, haja vista a abundância de teorias desenvolvidas para explicar, no campo dogmático, a morfologia e as funções dos direitos fundamentais e discutir as restrições que lhes podem legitimamente ser impostas. A discussão tende a ser mais melindrosa quando o enfoque é dado a um direito que, deliberada ou involuntariamente, deixou de receber do legislador constituinte uma delimitação, no enunciado normativo, que indicasse qual a acepção que se lhe pretendia atribuir. Este artigo chama a debate o direito à segurança, expressamente enunciado no *caput* do artigo 5.º da Constituição da República Federativa do Brasil. Pretende-se, com emprego do método dedutivo, investigar se é correto afirmar que abrange a segurança pessoal do cidadão, tal qual expressamente estatuído em diversas declarações internacionais de direitos humanos, algumas inclusive internalizadas à ordem jurídica brasileira.

¹ Mestrando e membro do grupo de pesquisa em Direitos Fundamentais Cíveis do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Docente do curso de graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Magistrado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Nesse mister, será efetuada revisão da literatura especializada em direito constitucional e direitos fundamentais, com a finalidade de se verificar qual é a distinção entre diversas expressões usualmente empregadas para o tratamento de categorias relacionadas ao assunto, como direitos do homem, direitos humanos e direitos fundamentais. Serão debatidas algumas teorizações relacionadas à morfologia dos direitos fundamentais, no afã de firmar quais são seus critérios delimitadores. Na sequência, buscar-se-á verificar se a segurança pessoal do indivíduo está inserida no âmbito de proteção do direito em tela e qual a contrapartida gerada ao Estado, diante de seu *status* positivo e enquanto um direito à proteção.

O capítulo final tratará da vinculação dos particulares ao direito fundamental à segurança, a denominada eficácia horizontal desse direito, com abordagem da obra gestada a partir da tese de doutoramento do Professor Wilson Steinmetz, tida como uma das pedras angulares da dogmática nacional na matéria. Serão resenhadas as teorias que tratam do assunto no espaço internacional e cotejado o entendimento do autor da obra guia com o direito posto em discussão, esboçando-se algumas hipóteses em que pode incidir na relação cidadão/cidadão.

2. ELEMENTOS CARACTERIZADORES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Antes de se perquirir se o direito à segurança esculpido no catálogo de direitos fundamentais abrange a segurança pessoal do cidadão, é importante fazer distinção entre algumas categorias de direitos, cujos conceitos são objeto, por vezes, de divergências doutrinárias.

É frequente na doutrina constitucional o emprego de diversos termos, como direitos humanos, direitos do homem, liberdades públicas, direitos subjetivos públicos, direitos políticos e direitos constitucionais, como sinônimos de direitos fundamentais.

José Afonso da Silva foi um dos primeiros doutrinadores no cenário nacional a tentar dar alguma precisão terminológica às expressões, realizando descrição analítica e crítica de cada categoria. Argumenta que “direitos humanos” é uma terminologia de maior emprego em documentos internacionais, não imune à crítica de ser tautológica, ante a não existência de direitos não humanos (SILVA, 1998). Aduz que a expressão “direitos individuais”, embora adotada na Constituição brasileira para o conjunto de direitos relacionados à vida, igualdade, liberdade, segurança e propriedade, vem sendo abandonada pela doutrina, por remeter ao individualismo que orientou as declarações do século XVIII (SILVA,

1998). Assevera que o termo “direitos públicos subjetivos”, padece do mesmo vexo, com o agravamento de efluir de “direito subjetivo”, que sugere a possibilidade de disposição, renúncia e transferência, caracteres que entende ser incompatíveis com os direitos fundamentais. Socorre-se ainda das lições de Pérez-Luño, para afirmar que a evolução para “direito público subjetivo” contém a impropriedade de insinuar uma “autolimitação estatal em benefício de determinadas esferas privadas”, característica incoerente com o consenso contemporâneo de que “o desfrute de qualquer direito fundamental exige atuação ativa dos poderes públicos” (SILVA, 1998, p. 181). Noutro passo, sustenta que as expressões “liberdades fundamentais” e “liberdades públicas” são limitativas e insuficientes, por não abrangerem direitos econômicos e sociais e também estarem em demasia enraizadas na tradição individualista (SILVA, 1998).

A crítica à expressão “liberdades públicas” é comungada por André Ramos Tavares, para quem “dá a ideia de que se contrapõe a um rol de liberdades privadas, quando não é esse o sentido que se quer imprimir à expressão”, além de que “passa a noção de poder de agir, não englobando, gramaticalmente falando, as noções de poder de exigir, ou seja, a noção de exigir uma atuação por parte do Estado e dos demais particulares” (TAVARES, 2016, p. 348-349).

Ao firmar sua posição sobre o tema, José Afonso da Silva diz preferir a expressão “direitos fundamentais do homem”, por entender que além de referir a ideologia política de cada Estado, “é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas” (SILVA, 1998, p. 182).

Justifica ainda a propriedade dos termos adjetivos dizendo que em “*fundamentais*, acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive” (SILVA, 1998, p. 182), enquanto que o qualificativo “do homem”, denotado “ser humano”, e não apenas o macho da espécie, é apropriado “no sentido de que a todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados” (SILVA, 1998, p. 182).

A denominação enfocada recebe objeção da doutrina mais moderna. André Ramos Tavares assinala que nem todos os direitos fundamentais são exercitáveis por todos os homens, como a ação popular, reservada a quem seja “cidadão”, isto é, eleitor ativo, e os direitos de natureza política, que não são conferidos à parcela da população desprovida de maturidade intelectual, como as crianças (TAVARES, 2016). Outrossim, a noção que carrega de que são oponíveis ao Estado é incompatível com a eficácia horizontal que hoje lhes é reconhecida, no aspecto de valerem entre particulares. Por isso, opta pela expressão “direitos fundamentais”, ressaltando que engloba os direitos individuais, políticos, sociais, econômicos e de solidariedade, e que pode ser utilizada não só em nível interno, mas também no internacional (TAVARES, 2016).

Em oposição a esse pensamento, a maior parte da doutrina entende que os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos exclusivamente no âmbito interno de um Estado, como se nota na diferenciação feita por Sarlet, Marinoni e Mitidiero em relação aos direitos humanos, estes sim, na sua compreensão, universais:

De acordo com o critério aqui adotado, o termo “direitos fundamentais” se aplica àqueles direitos (em geral atribuídos à pessoa humana) reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional e universal (SARLET et. al., 2016, p. 301).

Com essa orientação concorda Bernardo Gonçalves Fernandes, que também aduz uma diferenciação entre “direitos do homem” e “direitos humanos”:

Porém, certo é que, na doutrina à qual nos filiamos, a leitura mais recorrente e atual sobre o tema, é aquela que afirma que os “direitos fundamentais” e os “direitos humanos” se separariam apenas pelo plano de sua positivação, sendo, portanto, normas jurídicas exigíveis, os primeiros no plano interno do Estado, e os segundos no plano do Direito Internacional, e, por isso, positivados nos instrumentos de normatividade internacionais como os Tratados e Convenções Internacionais, por exemplo. Com isso, adotamos aqui (ainda que para *fins didáticos*) o posicionamento de que teríamos os “direitos do homem” (no sentido de direitos naturais, não positivados ou ainda não positivados); os “direitos humanos” (reconhecidos e positivados na esfera do direito internacional); e os “direitos fundamentais” (direitos positivados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado) (FERNANDES, 2016, p. 317).

De fato, é amplamente aceita a ideia de que os direitos fundamentais têm como nota distintiva a positivação no âmbito interno de um Estado, o que é endossado pela doutrina de José Joaquim Gomes Canotilho – uma das principais referências internacionais em direito constitucional – como se nota da diferenciação que faz deles em relação aos direitos humanos:

As expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal;

os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta (CANOTILHO, 2003, p. 393).

É certo que parte da doutrina não vê óbice em utilizar as locuções citadas como sinônimos, como Carlos Alberto Siqueira Castro, que defende que todas experimentaram no curso da evolução histórica um alargamento de sentido, e que ressalta que o uso indistinto tem a vantagem da simplificação e da congruência com a nomenclatura utilizada em diversas declarações de direitos proclamadas desde o surgimento da era liberal (CASTRO, 2010).

No entanto, dada a cientificidade do direito, é de bom alvitre que se procure dar precisão aos conceitos dos institutos – ainda que sem consenso na seara acadêmica - a fim de evitar interpretações dúbias e dificuldades de entendimento, o que costuma ocorrer quando há utilização indiscriminada de termos diversos para denominar uma única posição jurídica.

Aceita a premissa de que os direitos fundamentais têm como elemento de *discrimen* a positivação constitucional, cumpre indagar, sob outra perspectiva, se o catálogo de direitos fundamentais de um Estado, em dada época, se limita ao núcleo estampado na sua carta constitucional, o que suscita a discussão de terem ou não, os direitos fundamentais, além da estrutura formal, um conteúdo material-axiológico. Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins defendem que o *status* de um direito como fundamental pressupõe unicamente que seja declarado como tal pelo legislador constitucional, qualquer que seja seu conteúdo. Em sua ótica, “um direito é fundamental se e somente (*condição necessária*) for garantido mediante normas que tenham força jurídica própria da supremacia constitucional” (DIMOULIS e MARTINS, 2014, p. 41). Essa posição enseja a imediata crítica de que qualquer direito fútil goza do *status* de direito fundamental pelo manejo do legislador, o que pode ocorrer, por exemplo, com o direito de “meia-entrada” deferido a estudantes para acesso a espetáculos esportivos, com o risco de inflacionamento do rol, o que pode resultar na natural consequência de enfraquecer a defesa de toda a categoria pois, se todo direito é fundamental, nenhum de fato o é.

Em contraponto, George Marmelstein trabalha com a noção de que, além do revestimento formal, os direitos fundamentais também possuem um conteúdo ético, que tem na dignidade da pessoa humana sua base axiológica. Para ele os direitos fundamentais são normas jurídicas “intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico” (MARMELESTEIN, 2016, p. 17).

Jorge Miranda, ao seu turno, assinala que o rol de direitos fundamentais não se esgota no catálogo constitucional, pois além desses direitos fundamentais em sentido formal existiriam os direitos fundamentais em sentido material.

Defende essa posição com o argumento de que não se pode limitar os direitos fundamentais àquilo que determinado regime político faça inserir na sua Constituição, sob pena de se admitir a não consagração ou consagração insuficiente de direitos como a vida, o trabalho e a liberdade de crença. Acrescenta que por direitos fundamentais também devem ser compreendidos todos aqueles inerentes à própria noção de pessoa e os que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível atual de dignidade, numa clara referência à dignidade humana (MIRANDA, 2015).

Comungando essa distinção, Canotilho conclui por uma classificação tripartite dos direitos fundamentais, com subdivisão em direitos fundamentais em sentido formal, em sentido material e direitos fundamentais em sentido meramente formal (CANOTILHO, 2003). Na última classe, estariam abrangidos os direitos cujo conteúdo não têm natureza intrínseca de direito fundamental, apenas se beneficiariam do fato da positivação. Aqui estariam inseridos o direito de obtenção de certidões em órgãos públicos independentemente do pagamento de despesas (artigo 5º, inciso XXXIV, “b”, da CRFB), o direito à impenhorabilidade da pequena propriedade rural (artigo 5º, inciso XXVI, da CRFB) e o direito à ação penal privada subsidiária (artigo 5º, LIX, da CRFB) todos com alguma importância, mas sem uma envergadura digna de estarem erigidos ao patamar de direitos fundamentais. Já os direitos fundamentais materiais são aqueles que ostentam um conteúdo conformador “de um espaço de liberdade de decisão e de auto-realização, servindo simultaneamente para assegurar ou garantir a defesa desta subjectividade pessoal” (CANOTILHO, 2003, p. 406), enquanto que os direitos fundamentais formais reuniriam, além dessa qualidade, o benefício da positivação. Mas, como o próprio autor luso adverte, “problema é o de saber como distinguir, dentre os direitos sem assento constitucional, aqueles com dignidade suficiente para serem considerados fundamentais (CANOTILHO, 2003, p. 404).

Entre nós, Sarlet manifesta anuência ao entendimento pela existência da fundamentalidade material, que, segundo expõe “decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade” (SARLET, 2015, p. 76). Acrescenta que essa análise tem respaldo no próprio texto constitucional, por conta da cláusula de abertura prevista no § 2.º do artigo 5.º da CRFB, que preconiza que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Com essa linha de raciocínio, Sarlet desenvolve o seguinte conceito de direitos fundamentais, explicando que atende à dupla fundamentalidade formal e material, além de contemplar a abertura material do catálogo:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (SARLET, 2015, p. 78).

Ante esse conceito, cumpre questionar qual é o critério para se identificar os direitos de natureza materialmente fundamental. O próprio Sarlet cita que uma das propostas mais interessantes é concebida pelo professor Vieira de Andrade, da Universidade de Coimbra, no sentido de que os direitos fundamentais têm como elemento comum a dignidade da pessoa humana, tese que seduziu boa parte da doutrina nacional. Ele, todavia, salienta receber com restrições esse conceito, com o argumento de que muitos direitos elencados no artigo 5.º da CRFB, como os de criação de associações (inciso XVIII), proteção da participação individual em obras coletivas (XXVIII) e instituição do Tribunal do Júri (XXXVIII) não teriam qualquer imbricamento com a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2015).

Porém, para suplantar essa crítica, é preciso recordar que se está debatendo exatamente sobre direitos que teriam o *status* de fundamentais não pelo fato de estarem positivados na Constituição (fundamentalidade formal), mas pelo conteúdo que encerram. Não é um parâmetro correto, por conseguinte, a comparação com o texto expresso – que também contém os direitos fundamentais em sentido meramente formal (para remeter à classificação de Canotilho) - pois este foi arquitetado por forças políticas e ideológicas que não necessariamente tiveram a preocupação de formar um catálogo com conteúdo ético simétrico. No mais das vezes não tem, na verdade, pois o processo legislativo é fruto de correntes políticas antagônicas, que não raro procuram fazer prevalecer seus interesses mediante concessões mútuas.

De todo modo, o ilustre professor acaba por concordar que o entrelaçamento à dignidade humana “pode ser tido como critério basilar – mas não exclusivo – para a construção de um conceito material de direitos fundamentais” (SARLET, 2015, p. 112). Manifesta, todavia, a preocupação com uma possível prodigalização dos direitos materialmente fundamentais, ao que ressalva a necessidade, para que alguma posição jurídica não positivada seja equiparada em *status* àquelas do catálogo, que possa “ser reconduzível de forma direta e corresponder ao valor maior da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2015, p. 112).

Baez também se dedica a essa problemática e procura resolvê-la mediante a busca de um ponto convergente entre diversas culturas. Nesse mister, realiza

acurada análise das filosofias Budista e Hindu, da tradição Judia, das declarações que expressam os valores das culturas mais importantes da atualidade (Declarações de Direitos Humanos da OEA e da ONU e Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia - cultura ocidental e assumida mais recentemente por povos do leste europeu e da antiga União Soviética; Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – cultura dos povos do centro, leste e meridional do continente Africano; Declaração Geral de Direitos Humanos do Islã e Carta Árabe dos Direitos Humanos – cultura islâmica). Conclui que a dignidade humana é um valor moral comum a todos os grupos e acaba por traduzir a justificação dos direitos essenciais dos seres humanos (ALEXY et. al., 2015).

Não obstante o respaldo que abalizada doutrina empresta à teoria de José Carlos Vieira de Andrade, conforme já exposto, há respeitáveis opiniões no sentido de rechaçar-la. Virgílio Afonso da Silva se encarrega de tecer pesada crítica à utilização da dignidade humana como “conteúdo essencial” dos direitos fundamentais, brandindo dois argumentos. O primeiro no sentido de que se a dignidade for considerada o conteúdo essencial de todos os direitos fundamentais, então é a dignidade que ostenta um conteúdo essencial absoluto, o que implicaria dizer que todos os outros direitos teriam um conteúdo relativo, a ponto de serem passíveis de restrição total em alguns casos concretos. O segundo, no viés de que haveria o risco de uma *hipertrofia da dignidade*, que poderia ser transformada pelo discurso jurídico numa espécie de guarda-chuva, a proteger situações que poderiam ser resolvidas com outros instrumentais jurídicos, e com isso tornar absolutos todos os direitos fundamentais (SILVA, 2014).

Não são, a nosso ver, críticas com poder de convencimento suficiente para desprezar a proposta de Vieira de Andrade. A relatividade dos direitos fundamentais não decorre e nem pode ser mensurada em razão do enraizamento na dignidade humana, esta sim um valor absoluto. É, antes, uma necessidade da convivência entre os diversos direitos, que não raro se manifestam antagônicos em casos concretos. A extensão, isto é, a maior ou menor taxa de relativização deve ser apurada por critérios outros, como a ponderação e a proporcionalidade, para o que não é problema o enraizamento no valor absoluto da dignidade humana. Nos deteremos nisso mais adiante.

De igual modo, não há refutar esse critério por força da prodigalização ou indevida aplicação do princípio. De fato ocorre, nos meios forenses (em várias partes do mundo, como bem observa o Prof. Virgílio), de se lançar mão da dignidade humana com demasiado exagero, olvidando-se outros mecanismos exegéticos hábeis, por si sós, à resolução da *questio* posta a exame. Porém, o equívoco hermenêutico pode ocorrer qualquer que seja o critério adotado, daí porque não pode consistir na razão de análise de seu acerto ou desacerto ou resultar no seu descarte. Na matéria enfocada, é intuitivamente impossível se

encontrar uma solução fechada, que não dependa de qualquer juízo de valoração, daí porque é a metodologia de hermenêutica que deve ser objeto de debate e aperfeiçoamento.

Temos, então, que é adequado compreender a dignidade humana como elemento vinculativo dos direitos fundamentais materiais, até porque, como enfaticamente apregoa Jorge Miranda, “a história mostra que, dos direitos fundamentais, é inseparável uma ideia, um valor, um princípio, um metaprincípio (como se queira): a dignidade da pessoa humana” (MIRANDA, 2015, p. 78).

A partir dessa premissa, para se chegar a uma compreensão adequada do que sejam os direitos materialmente fundamentais, é necessária uma definição (ou ao menos uma tentativa dela) do elemento de vinculação proposto - a “dignidade humana”, cláusula cuja amplitude e vagueza são tamanhas que tornam deveras difícil uma definição jurídica.

Na obra que dedica ao tema, Sarlet recorda a fórmula desenvolvida por Dürig, na Alemanha, de inspiração kantiana, no sentido de que a dignidade da pessoa humana é violada sempre que a pessoa seja descaracterizada e desconsiderada como sujeito de direitos, reduzida a objeto (SARLET, 2007). Explica que tal formulação, em que pese muito utilizada pelo Tribunal Constitucional da Alemanha, não oferece uma conceituação definitiva, até porque não descreve o que deve ser protegido, isto é, em que situações ocorre a “coisificação da pessoa”. Tem o mérito, no entretanto, de permitir em cada caso concreto a verificação de situações em que há a violação (SARLET, 2007).

Por seu turno, apresenta uma proposta de conceituação da dignidade da pessoa humana nos seguintes termos:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2007, p. 62).

A partir dessa moldura, é possível perquirir quais são os direitos que, embora não expressamente elencados no catálogo constitucional, merecem ser erigidos ao nível de direitos fundamentais, na qualidade de direitos materialmente fundamentais.

Por tudo que foi exposto, temos que direitos fundamentais é a denominação a ser dada a todos os direitos demarcados espacial e

territorialmente no âmbito de determinado Estado, por meio de posituação na sua constituição, alcançando também os direitos que, conquanto não expressamente inscritos no catálogo, guardam estreita relação com o valor absoluto da dignidade humana (fundamentalidade material).

3. NATUREZA JURÍDICA E EFICÁCIA VERTICAL DO DIREITO À SEGURANÇA PESSOAL

Delineado esse breve panorama doutrinário acerca dos elementos que caracterizam os direitos fundamentais, bem como sobre a existência de teorias que os subdividem em direitos formalmente fundamentais e direitos materialmente fundamentais, cumpre retornar ao problema inicial deste estudo, que é verificar se há na ordem constitucional brasileira um direito à segurança pessoal e qual sua extensão.

Nesse mister, cumpre realçar, de plano, o que dispõe o artigo 5.^o, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”.

A primeira indagação que surge da leitura desse enunciado normativo radica na acepção do termo “segurança”, isto é, se a referência é à segurança jurídica, segurança social, segurança pessoal ou de alguma outra espécie. A resposta, quer nos crer, deve ser obtida a partir da interpretação sistemática, não só do catálogo elencado nos incisos do artigo 5.^o, mas de todo o bloco de constitucionalidade.

Nessa linha de raciocínio, constata-se que há diversos incisos que oferecem proteção à integridade física e psíquica, à liberdade e ao patrimônio das pessoas, dentre os quais podem ser destacados: III – proibição de tortura e tratamento desumano e degradante; XV – livre locomoção e permanência em tempo de paz; XXII – direito de propriedade; XXX – direito de herança; XLIX - respeito à integridade física e moral do preso. Há também incisos que impõem a tutela penal aos direitos fundamentais, como os seguintes: XLI – punição para discriminação atentatória aos direitos fundamentais; XLIII – tratamento penal rigoroso para crimes hediondos e equiparados; XLVI – imposição de penas privativas de liberdade.

Vê-se que os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, cuja garantia é estabelecida no *caput* do artigo 5.^o da CRFB, são valores tutelados por meio de disposições específicas nos incisos suso relacionados, juntamente com a

incolumidade física e psicológica da pessoa. No que atine à liberdade, é inequívoco que envolve todas as suas nuances, ou seja, não só a liberdade de locomoção, mas de manifestação do pensamento, de exercício profissional, de orientação política, ideológica e sexual (orientação e exercício), dentre outras. A interligação desses valores, cuja proteção é preconizada constitucionalmente, confirma a existência de um direito fundamental à segurança pessoal, que pode ser definido como o direito a não sofrer violação da vida, da incolumidade física e psicológica, do patrimônio e da liberdade em qualquer de suas acepções. Essa necessária interpretação sistemática permite afirmar, portanto, que o direito à segurança pessoal se encontra positivado no artigo 5.º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, de modo a estar perfeitamente demarcado espaço e temporalmente em nosso Estado Democrático de Direito.

No prisma das teorias que fazem distinção entre direitos formalmente e materialmente fundamentais, nos parece inequívoco que tal direito se amolda a ambas as classificações. No aspecto formal, em decorrência da expressa normatividade acima referida. No aspecto material porque, quer nos crer, trata-se de um direito intimamente ligado à dignidade humana, a qual pressupõe a tranquilidade do indivíduo com relação ao respeito à sua incolumidade pessoal, física e psíquica, a liberdade para exercer suas escolhas nos mais variados papéis que pode desempenhar na sociedade e o pleno usufruto das faculdades inerentes aos direitos sobre o patrimônio que lograr amealhar.

Não há como negar que a dignidade da pessoa humana é aviltada numa sociedade em que o Estado não adote medidas efetivas para coibir atos que importem a eliminação da vida do homem, lesão à sua integridade corporal e psicológica, violação de seu patrimônio ou interdição de sua liberdade de fazer escolhas políticas e manifestá-las, de assumir dada orientação sexual e exercitá-la na forma e oportunidades que escolher (respeitado, logicamente, idêntico direito do semelhante), enfim, que não proteja a liberdade individual do cidadão em qualquer de suas facetas. Todos os atos perpetrados por agente do Estado ou por particular que impliquem embaraço a alguma dessas faculdades de seu semelhante é inexoravelmente uma violação da dignidade humana, a qual se vincula, axiologicamente, portanto, à segurança pessoal do indivíduo.

Nessa concepção, temos que por força de seu conteúdo axiológico, o direito à segurança pessoal sequer dependeria de expressa inscrição no artigo 5.º da CRFB ou de ser contemplado em tratado internacional a que o país tenha aderido, para ser entendido como um direito fundamental, sobretudo em face da expansividade permitida pela cláusula de abertura inserta no § 2.º daquele dispositivo, a permitir a exegese de que se trata de um direito que decorre da principiologia adotada em nossa lei fundamental, verdadeiro corolário da dignidade humana.

Sob outro prisma, destaca-se que o direito à segurança pessoal é estatuído expressamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos da UNESCO, que prevê em seu artigo 3º que “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. De igual modo, o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, incorporado à ordem jurídica interna pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, enuncia que “Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais” (item 9.1), disposição que também é repetida na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) em seu item 7.1 (introduzida em nosso ordenamento pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992). A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, por sua vez, estatui que “Todo indivíduo tem direito à liberdade e à segurança de sua pessoa” (Artigo 6.º).

Esse reconhecimento no plano internacional, a conferir-lhe também o *status* de direito humano, confirma que o direito à segurança pessoal, qualquer que seja o ângulo de análise, alcança a hierarquia de direito fundamental, porquanto, além de normatizado na Constituição da República Federativa do Brasil, é umbilicalmente vinculado à dignidade humana e amplamente reconhecido pela comunidade internacional.

Enquanto direito fundamental, o direito à segurança pessoal possui diversos atributos. Em relação às funções dos direitos fundamentais, uma das teorias mais difundidas e aceitas é a clássica *teoria dos quatro status*, desenvolvida por Georg Jellinek. Bernardo Gonçalves Fernandes, com notável poder de síntese, assim os explicita:

- a) O *status* passivo ou *subjectionis* é aquele em que o indivíduo está subordinado aos poderes estatais. Nesses termos ele diz respeito a um conjunto de deveres do indivíduo frente ao Estado. Com isso, o Estado juridicamente vincula os indivíduos por meio de ordenações, mandamentos e proibições.
- b) O *status* negativo ou *libertatis* é aquele em que o indivíduo tem o direito de exigir do estado uma abstenção. Certo é que o indivíduo deve ter uma esfera de autonomia e liberdade imune à intervenção ou interferência estatal. Nesse sentido, o indivíduo desfruta de um poder jurídico circunscrito (delimitado) em que o Estado não pode interferir, exceto, obviamente, se for para garantir o próprio direito de autonomia privada do indivíduo [...].
- c) O *status* positivo ou *civitatis* é aquele em que o indivíduo tem o direito de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações positivas que visem a satisfação de necessidades. Nesses termos, estamos diante do que chamamos de direitos de cunho positivo, ou seja, direitos que em algumas situações o indivíduo pode exigir do Estado uma prestação, ou seja, que atue em seu favor.
- d) O *status* ativo ou *activus* é aquele em que o indivíduo tem a possibilidade de participar de forma ativa na formação da vontade política do Estado, ou seja, participar como membro da comunidade política na condição de cidadão ativo, exercendo, por exemplo, o direito de voto (FERNANDES, 2016, p. 327).

A polivalência do âmbito de proteção dos direitos fundamentais é muito bem trabalhada por José Carlos Vieira de Andrade, quando realça que “são frequentemente múltiplas as faculdades incluídas num direito constitucionalmente consagrado, faculdades que têm objeto e conteúdo distintos, que são oponíveis a destinatários diferentes, determinam deveres de variado tipo e que podem ter até titulares diversos” (ANDRADE, 2016, p. 162). Nessa linha de raciocínio, o professor luso assinala que um mesmo direito fundamental pode atribuir poderes de exigir do Estado uma abstenção ou uma prestação positiva – jurídica ou material – e também autorizar intervenções na esfera jurídica alheia, gerando a outrem deveres de abstenção ou não intromissão, deveres de ação e prestação, de tolerância ou sujeições (ANDRADE, 2016).

Uma dimensão similar do direito fundamental é denominada por Alexy de “Direitos à Proteção”, sobre os quais discorre:

Por “direitos à proteção” devem ser aqui entendidos os direitos do titular de direitos fundamentais em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros. Direitos a proteção podem ter os mais diferentes objetos. Desde a proteção contra homicídios na forma mais tradicional, até a proteção contra os perigos do uso pacífico da energia nuclear. Não são apenas a vida e a saúde os bens passíveis de serem protegidos, mas tudo aquilo que seja digno de proteção a partir do ponto de vista dos direitos fundamentais: por exemplo, a dignidade, a liberdade, a família e a propriedade. Não menos diversificadas são as possíveis formas de proteção. Elas abarcam, por exemplo, a proteção por meio de normas de direito penal, por meio de normas de responsabilidade civil, por meio de normas de direito processual, por meio de atos administrativos e por meio de ações fáticas (ALEXY, 2012, p. 450).

Daniel Sarmento, na obra que trata da eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, encampa esse entendimento ao defender que essa categoria de direitos deve também ser assimilada na ótica de direitos à proteção, conforme argumenta:

Entende a mais autorizada doutrina que do reconhecimento dos deveres de proteção é possível extrair direitos subjetivos individuais à proteção, oponíveis em face do Estado, que terá a obrigação de, através de providências normativas, administrativas e materiais, salvaguardar os indivíduos de danos e lesões que possam sofrer em razão da atuação de terceiros. Portanto, esses direitos à proteção constituem direitos prestacionais *lato sensu*, já que envolvem uma atividade ativa por parte dos Poderes Públicos e não uma simples abstenção. Por isso, todas as dificuldades teóricas e práticas concernentes à tutela dos direitos de carácter prestacional (administração da escassez, reserva do possível etc.), também aqui se aplicam (SARMENTO, 2004, p. 161/162).

Em razão do *status* positivo dos direitos fundamentais e dos denominados “direitos à proteção” que eles conferem ao seu titular, no sentido de obter intervenções ativas do Estado para garanti-los, mediante prestações, e proteção ante atos de terceiros, é evidente que o direito fundamental à segurança pessoal estabelece um dever do Estado a prestar a segurança pública. Com efeito, não há como se conceber que o Estado ofereça proteção à vida, integridade física e psíquica, liberdade e patrimônio das pessoas senão através de um sistema de segurança pública, pois, como bem exemplifica Vieira de Andrade, “mesmo num direito aparentemente “simples” como o direito à integridade física, podem ver-se, para além da faculdade de exigir que o Estado se abstenha de comportamentos que provoquem a morte, a faculdade de exigir do Estado a proibição de atos de terceiros violadores do direito e a proteção efetiva e positiva (preventiva e repressiva) contra essas violações (ANDRADE, 2016, p. 164/165).

Desse modo se conclui que o direito à segurança pessoal preconizado no *caput* do artigo 5.º da CRFB corresponde ao dever do Estado de prestar segurança pública, assim entendido o sistema constituído por órgãos diversos que atuem no sentido de prevenir e reprimir violações àqueles direitos. A Constituição Federal inclusive cuidou de organizá-lo no artigo 144:

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.

Não se pode refutar que o termo “segurança” alcança ainda outras significações, como a segurança jurídica, o que fica claro na medida em que o catálogo garante a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, e à coisa julgada (inciso XXXVI), à irretroatividade da lei (inciso XL), ao juiz natural (incisos XXXVII e LIII), o devido processo legal (inciso LIV), contraditório e ampla defesa (inciso LV) e a inadmissibilidade de provas ilícitas (inciso LVI). Pode ser interpretado ainda que abrange a segurança social, lastreada no tripé saúde-previdência-assistência social, cuja organização é dada a partir do artigo 194. Porém, não é objetivo deste artigo investigar tais concepções, mas sim evidenciar que o a segurança pessoal é objeto da previsão do *caput* do artigo 5.º da CRFB.

Na qualidade de direito fundamental, o direito à segurança pessoal é cláusula pétrea na ordem constitucional da República Federativa do Brasil, por força do disposto no artigo 60, § 4.º. Em consequência, revestir-se-ia de inconstitucionalidade qualquer ação que pudesse afetar a essência do sistema de

segurança pública a que está correlacionado, como a extinção de organismos responsáveis pelo policiamento ostensivo ou pela apuração de infrações penais.

Esse direito fundamental deve ser assegurado mediante um sistema estatal organizado, formado por diversos órgãos estruturados e com atribuições próprias, voltados à proteção dos valores que lhes são inerentes, seja no aspecto de adotar medidas preventivas a qualquer lesão, seja no de apurar lesões ocorridas para viabilizar que o Poder Judiciário seja provocado a impor sanções legalmente previstas, para desestimular a reprodução de fatos idênticos. Eis aí a eficácia vertical do direito fundamental à segurança pessoal.

4. EFICÁCIA HORIZONTAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PESSOAL

O debate em torno da vinculação dos particulares a direitos fundamentais – também chamado eficácia horizontal dos direitos fundamentais – é relativamente novo na dogmática constitucional brasileira. Como explica Silva (2005), embora muito debatido na Alemanha após a promulgação da Constituição de 1949, o tema não foi objeto de muita atenção entre nós até 2004, quando duas obras pioneiras, oriundas das teses de doutorado de Wilson Steinmetz e Daniel Sarmento, de notável qualidade acadêmica, tornaram-se o divisor de águas. O autor destaca que o ponto essencial no enfrentamento da questão consiste em como se conciliar a aplicação dos direitos fundamentais nas relações entre particulares com a autonomia privada que é o cerne dessas relações, e explica que, quanto a isso, Sarmento e Steinmetz apresentam propostas diferentes. Enquanto Sarmento atribui um peso determinante à assimetria entre os particulares envolvidos, Steinmetz, sem desconsiderar esse aspecto, preconiza a aplicação do princípio da proporcionalidade (SARMENTO, 2004, p. 175).

Temos que para os fins desse artigo, a perquirição da eficácia do direito à segurança pessoal entre particulares, a obra de Wilson Steinmetz é mais apropriada, especialmente pela análise que faz acerca da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais como direitos à proteção, como se verá adiante.

Steinmetz (2004) expõe que existem quatro teorias acerca da vinculação dos particulares a direitos fundamentais, a saber: teoria da eficácia mediata, teoria da eficácia imediata, teorias de imputação ao Estado e teoria integradora.

Expõe que a teoria da eficácia mediata ou eficácia indireta teve como precursor Günther Dürig e se consolidou ao ser aplicada pelo Tribunal

Constitucional alemão no célebre *Caso Lüth*, em 1958. Suas características principais são assim apresentadas:

(i) as normas de direitos fundamentais produzem efeitos (eficácia nas relações entre particulares por meio das normas e dos parâmetros dogmáticos, interpretativos e aplicativos, próprios do direito privado (direito civil, direito do trabalho, direito comercial), isto é, no caso concreto, a interpretação-aplicação de normas de direitos fundamentais não se processa *ex constitutione*, mas é operada e modulada *mediatamente* pelas (*através de*) normas e pelos parâmetros dogmáticos hermenêutico-aplicativos do direito privado; (ii) a eficácia de direitos fundamentais nas relações entre particulares está condicionada à mediação concretizadora do legislador de direito privado, em primeiro plano, e do juiz e dos tribunais, em segundo plano; (iii) ao legislador cabe o desenvolvimento “concretizante” dos direitos fundamentais por meio da criação de regulações normativas específicas que delimitem o conteúdo, as condições de exercício e o alcance desses direitos nas relações entre particulares; (iv) ao juiz e aos tribunais, ante o caso concreto e na ausência de desenvolvimento legislativo específico, compete dar eficácia às normas de direitos fundamentais por meio da interpretação e aplicação dos textos de normas imperativas de direito privado (interpretação conforme aos direitos fundamentais), sobretudo daqueles textos que contêm cláusulas gerais (e.g. ordem pública, bons costumes, boa-fé, moral, abuso de direito, finalidade social do direito), isto é, devem fazer uso das cláusulas gerais, interpretando-as e aplicando-as em conformidade (“preenchidas”, “informadas”, “influídas”) com os valores objetivos da comunidade que servem de fundamento às normas de direitos fundamentais ou com os valores que defluem dessas normas. As cláusulas gerais – por terem a função de oportunizar a introdução judicial de juízos valorativos, jurídicos (intra-sistêmicos) e metajurídicos (metasistêmicos), limitativos do princípio da autonomia privada e do exercício de direitos ou interesses subjetivos legais – serviriam como cláusulas de abertura para a “influência” ou “irradiação” dos direitos fundamentais no direito privado (STEINMETZ, 2004, p. 137/138).

Ao abordar as premissas básicas da teoria da eficácia mediata, Steinmetz (2004) assevera que ela se mantém fiel à noção de que os direitos fundamentais são direitos subjetivos de defesa ante o Estado, titularizados pelo indivíduo e com o Estado apenas na condição de destinatário. Nessa moldura, os direitos fundamentais não vinculam diretamente os particulares porque num conflito entre estes, todos os envolvidos deles são beneficiários. A teoria preconiza que em caso de vinculação direta, ter-se-ia a indesejável consequência de cerceamento das escolhas individuais, fulminando a autonomia privada e eliminando a liberdade cuja proteção é uma das finalidades dos direitos fundamentais.

Relativamente à teoria da eficácia imediata, Steinmetz (2004) assevera que sua formulação é atribuída a Hans Carl Nipperdey e Walter Leisner e, conquanto não exerça forte influência na Alemanha, tem sido prestigiada em

países como Itália, Portugal e Espanha. Para essa teoria, a incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares é direta, independe de qualquer medição legislativa ou judicial, de modo que “direitos e obrigações [...] podem e devem ser deduzidos diretamente das normas constitucionais de direitos fundamentais.” (p. 168). A proteção jurídica outorgada pelos direitos fundamentais pode ser oposta não só ao Estado, mas a outros particulares, numa extensão que deve ser definida em cada caso concreto, mediante ponderação dos direitos, interesses ou bens em jogo.

Ao dissertar sobre a teoria da imputação ao Estado, Steinmetz (2004) preleciona que há duas principais elaborações. A primeira é a denominada “Teoria de Schwabe”, que entende que toda violação a direito fundamental é de responsabilidade do Estado, já que não atuou de forma a impedi-la por meios dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Já a teoria “*State action doctrine*”, desenvolvida nos Estados Unidos da América, tem estrita relação com o teor ideológico liberal da constituição americana, que busca limitar a intervenção estatal e não confere ao cidadão direitos perante outros particulares. Somente a lei outorgaria direitos individuais oponíveis em relações entre particulares. Entretanto, o âmbito de proteção dos direitos fundamentais é expandido pela via interpretativa, ao se reconhecer hipóteses em que o lesante exerce atividade típica de Estado ou em que haja “contatos ou cumplicidades suficientemente significativas para implicar o Estado na conduta de um ator privado” (p. 179).

Por fim, a “teoria integradora” idealizada por Robert Alexy unifica propostas das teorias da eficácia mediata e imediata e da imputação ao Estado de Schwabe. Alexy (2012, p. 532) observa que nenhuma das três teorias propõe simplesmente substituir o Estado por um particular na relação de direitos fundamentais e que todas têm pontos em comum, como admitir que na relação cidadão/cidadão ambas as partes são titulares de direitos fundamentais e aceitar uma “modulação na força de seus efeitos”, a ser feita mediante sopesamento. Segundo tal construção, é falsa a hipótese de que uma das teorias tenha que ser perfeita para solucionar todos os casos. As três teorias contêm premissas corretas e por isso devem ser aproveitadas num “modelo de três níveis”: (i) deveres do Estado, ao qual se relaciona a teoria da eficácia mediata, que obriga o Estado a tomar em conta os direitos fundamentais na legislação e na jurisdição; (ii) direitos ante o Estado, ao qual se aplica a teoria de Schwabe, no prisma de que num conflito com outro particular, o cidadão tem um direito fundamental contra a jurisdição no sentido de que esta assegure os princípios jusfundamentais que respaldam sua pretensão, sob pena de lesar seu direito fundamental no aspecto de direito de defesa; (iii) relações jurídicas entre particulares, no que incidiria a teoria da eficácia imediata, já que “por razões jusfundamentais, na relação cidadão/cidadão existem determinados direitos e não-direitos, liberdade e não-liberdades, competências e não-competências que, sem essas razões, não existiriam” (2004, p. 182). Alexy faz uma importante observação, qual seja, que os efeitos de um direito fundamental de um cidadão perante outro não geram o

mesmo direito que teria perante o Estado, já que seria impossível, não só por definição conceitual, mas também porque não há como se conceber que um particular possa exigir de outro algo como criar ou deixar de criar determinadas leis (2012, p. 538).

Ao final da percuciente abordagem dogmática das teorias ilustradas, Steinmetz (2004) conclui que a ordem constitucional brasileira encampou a teoria da eficácia direta ou imediata, não de forma absoluta, mas sim “matizada” ou “modulada”. Explica que, seja no âmbito das relações contratuais ou extracontratuais, e quer se trate de colisão entre direitos fundamentais em sentido estrito (direito fundamental x direito fundamental), ou em sentido amplo (direito fundamental x bem constitucionalmente protegido), o Poder Judiciário deve interpretar e aplicar os preceitos fundamentais diretamente, o que não o afasta do dever de respeitar e dar prioridade à eventual disposição legislativa de hierarquia inferior, caso seja específica, necessária, suficiente e conforme à Constituição. Dada a imposição da separação dos poderes, somente poderá recusar a aplicação da regulação legislativa caso cumpra adequadamente um “sério ônus de argumentação constitucional”, isto é, apresente “razões jurídico-constitucionais de peso” (2004, p. 274). No entanto, se não houver a previsão legislativa, o Poder Judiciário deverá solucionar a colisão de direitos fundamentais entre particulares mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade. Justifica que essa metodologia resguarda o princípio democrático, a separação dos poderes e a autonomia privada, além de ser comprometida com a lógica da Constituição como estrutura normativa básica do Estado e da sociedade e ensejar a máxima efetividade dos direitos fundamentais, garantindo-lhes posição preferencial na ordem constitucional.

Steinmetz não se furta a debater, outrossim, a complexa problemática da vinculação dos particulares a direitos fundamentais de proteção. No ponto, sua primeira observação é de que o tema aparenta ser um *non sense* jurídico, dada a definição conceitual dos direitos à proteção como direitos perante o Estado, conforme, aliás, já analisamos acima. Mas habilmente desconstrói essa ideia ao exemplificar com o crime de omissão de socorro, previsto no artigo 135 do Código Penal, que constitui um claro reconhecimento do legislador de que não só o Estado tem um dever de proteção, mas também o particular, ao menos em relação a determinados direitos fundamentais de maior envergadura. Argumenta que tal proceder é amparado constitucionalmente, o que induz ao raciocínio de que o legislador, com fundamento nos deveres de proteção, está autorizado a impor ao particular um dever de proteção de direitos fundamentais de outros particulares, ressaltando, porém, que “em princípio, isso vale somente para o direito fundamental à vida e à liberdade, em situações de extrema gravidade” (STEINMETZ, 2004, p. 289).

Alusivamente ao direito fundamental à segurança pessoal – que gera, como tentamos demonstrar, um dever estatal de proteção consistente em prestar

segurança pública – é imprescindível recordar que o artigo 144 da Constituição Federal dispôs que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Nos parece clara a opção constituinte de vincular o cidadão, senão a assegurar o direito fundamental dos demais, ao menos a contribuir em larga extensão a que se concretize o dever estatal.

Ante essa percepção e sob a orientação formulada na obra de Steinmetz, se nos afigura perfeitamente viável que o legislador possa, sem incorrer em qualquer violação à autonomia privada - estabelecer a particulares deveres relacionados à segurança pública e à segurança pessoal dos demais cidadãos, dentre os quais podemos cogitar: dever de isolar estabelecimentos prediais que possam ser utilizados como acesso para outros imóveis; dever de coibir o uso abusivo de instrumentos sonoros ou a emissão de ruídos por terceiros em ambientes particulares, que possam gerar perturbação da tranquilidade alheia; dever do empreendedor de realizar busca pessoal nos ingressantes em eventos em que haja aglomeração de pessoas, para impedir o acesso de armas; impedimento da venda e fornecimento de combustíveis e substâncias altamente inflamáveis em vasilhames portáteis; proibição da venda de bebidas em continentes de vidro em eventos culturais e esportivos.

Destaca-se, por fim, que as intervenções legislativas de tal ordem estarão sempre sujeitas ao crivo do Poder Judiciário, a quem incumbirá examinar se são conformes aos valores albergados na ordem constitucional e definir a prevalência cabível em cada caso concreto, no caso de colisão, mediante a regra da proporcionalidade.

5. CONCLUSÃO

Pode-se concluir que o emprego tecnicamente mais adequado para a locução “direitos fundamentais” é a definição de direitos assegurados no ordenamento jurídico de determinado Estado, de forma a conferir-lhe uma demarcação temporal e espacial, isto é, direitos garantidos num determinado território em dada época, por meio de positivação constitucional. Importante assinalar, outrossim, que tal categoria não se limita aos direitos formalmente normatizados na constituição, pois abrange também os denominados “direitos materialmente fundamentais”, que são aqueles cuja fundamentalidade decorre do conteúdo axiológico que representam. Segundo a teoria do Professor Vieira de Andrade, o elemento identificador desses direitos materialmente fundamentais é a dignidade humana. Tem-se então que a fundamentalidade dos direitos ocorre nos aspectos formal e material, este a partir da vinculação com o princípio da dignidade humana.

Nessa ordem de ideias, existe na ordem constitucional brasileira um direito fundamental à segurança pessoal, não somente por estar enunciado normativamente no artigo 5.º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, mas por força de sua vinculação axiológica com a dignidade humana, que o erige a tal hierarquia por estar intimamente entrelaçada com a proteção da incolumidade pessoal do indivíduo.

Em razão do *status* positivo do direito à segurança pessoal, aliado à concepção de que gera “direitos à proteção” – coexiste um dever estatal de prestar a segurança pública, por intermédio da estruturação de órgãos voltados à proteção daquele direito e apuração de lesões contra ele perpetradas por atos de terceiros.

Paralelamente a essa eficácia vertical do direito à segurança pessoal, coexiste uma eficácia horizontal, que vincula os particulares em determinada medida a deveres de ação e abstenção para preservar tal direito de outras pessoas.

Essa modulação, no caso de direitos à proteção, deve ser feita pelo Poder Legislativo, a quem incumbe sopesar eventuais conflitos entre direitos fundamentais ou entre direitos de tal categoria e outros bens constitucionalmente protegidos, como a autonomia privada, a fim de estabelecer deveres de proteção relacionados à segurança pessoal dos particulares. Ao Poder Judiciário cumpre, tão-somente, avaliar a constitucionalidade de regras dessa índole, mas não estabelecer diretamente deveres de proteção por meio de sopesamento entre direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 5 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2016.

BAEZ, Narciso. **A morfologia dos direitos fundamentais e os problemas metodológicos da concepção da dignidade humana em Robert Alexy**. In: ALEXY, Robert et. al (Org.). Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28.jan.2018.

CANOTILHO, José Joaquim. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira Castro. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5 ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MARMELSTEIN, GEORGE. **Curso de direitos fundamentais**. 6 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 6 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2015, 4 v.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

_____. et. al. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais e relações entre particulares**. Revista DireitoGV. São Paulo, v. 1, n. 1, p. 173-180, mai.2005.

STEINMETZ, Wilson. **A vinculação dos particulares a direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

VIVER SEM VIOLÊNCIA: DISCURSOS E PERCURSOS EM QUESTÕES DE GÊNERO NO RIO GRANDE DO SUL

Thaís Janaina Wenczenocicz

RESUMO: É notável o aumento de ações de violência contra as mulheres no Brasil. Em sua maioria estas ações vêm impulsionadas pela discriminação e imposições feitas à mulher por milhares de anos por meio da natureza sócio-históricas, com destaque ao patriarcalismo. Tais atos estendem seus efeitos até os dias de hoje, sendo as ações afirmativas e políticas públicas e privadas meios eficazes e céleres para modificar relações de poder, buscando-se, assim, a efetivação das garantias constitucionais de igualdade e dignidade. O presente trabalho trata de antecedentes históricos que contribuíram para efetivação de ações afirmativas e políticas públicas dirigidas à proteção da mulher, acrescido de apresentação de dados e estatísticas de violência contra mulher no Estado do Rio Grande do Sul (2012-2018). Utiliza-se enquanto procedimento metodológico o bibliográfico-investigativo.

Palavras-chave: Gênero. Mulher. Violência.

1. INTRODUÇÃO

Durante muitos séculos a mulher foi deixada a sombra da História e por consequência de sua efetiva participação enquanto cidadã. O movimento de mulheres que, incansavelmente, vinham lutando para conquistar respeito e espaço na sociedade, enfrentando a discriminação - que remonta aos primórdios das civilizações - já bem cientes da existência da violência de gênero e da violência doméstica, com dimensões de uma epidemia social não denunciada foi efetivando seus direitos por conta da inclusão no mercado de trabalho e amparo legal.

A discriminação e a violência contra a mulher estiveram ocultas durante séculos, e refletem a desigualdade histórica nas relações de poder entre homens e mulheres. Eles sempre tiveram seu espaço e valor reconhecidos na sociedade, ao passo que elas tiveram que lutar e até pagar com a vida pelo direito de estudar, trabalhar e votar pelo direito à igualdade. Sabe-se que essa dinâmica posta está diretamente relacionada com o moderno conceito de “violência de gênero”, que leva em conta não as diferenças biológicas, mas sim, as diferenças na dimensão social, que implicam nas desigualdades sociais, econômicas e no exercício do

poder entre homens e mulheres. A violência contra a mulher não pode ser vista de forma isolada do contexto socio-histórico da cultura da violência.

Com o advento dos Direitos Humanos e as legislações correlatas foi possível aprofundar o debate e buscar melhorias substanciais. Embora a Constituição Federal, no artigo 5º, I, tenha reconhecido a igualdade formal entre os gêneros masculino e feminino, quando diz que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações...”, isto não bastou para promover a igualdade material ou real, que decorre da mudança de valores, de cultura e de mentalidade. Daí, na busca da igualdade material entre homens e mulheres, surge a necessidade da discriminação positiva, consistente em medidas especiais, capazes de assegurar o progresso de grupos ou segmentos sociais, acelerando o processo de busca pela igualdade (também chamadas de ações afirmativas). Entretanto, urgem do mesmo modo políticas públicas voltadas à prevenção e à erradicação da violência de gênero, como por exemplo, no debate enquanto eficácia dos Direitos Humanos.

O devido artigo divide-se em três partes. A primeira parte intitula-se Mulher e trajetória histórica e apresenta elementos constituintes da formação sociocultural da figura feminina no decorrer da temporalidade histórica. A segunda parte analisa a mulher no contexto constitucional e algumas conquistas jurídicas. A terceira parte traz elementos e ações afirmativas frente ao combate à violência contra a mulher no Estado do Rio Grande do Sul, associada a apresentação de índices de violência registradas contra as mulheres. Importante salientar que os dados presentes neste estudo representam um recorte temporal, retratando os fatos registrados na data da extração da base de dados, por vezes sujeito a alterações provenientes da revisão de ocorrências duplicadas, apuração de informações oriundas de investigações, diligências, perícias, correção do fato no final da investigação policial, segundo informa o setor responsável da Polícia Civil do Rio Grande do Sul.

O procedimento metodológico aqui utilizado é o analítico-interpretativo de investigação bibliográfica (Constituições e Legislação acerca das questões de Gênero) e secundária (diversos autores) escritos no decorrer da primeira década do século XXI relativo à historicidade da trajetória da mulher e as políticas públicas que cercam a temática. Enquanto metodologia de campo foi realizada pesquisa nos arquivos da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente nos arquivos e bases estatísticas da Polícia Civil/Delegacia das Mulheres.

2. MULHER E TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Vários são os estudos realizados acerca da figura feminina após 1980, entretanto um dos mais completos trabalhos foi redigido por Mary Del Priore na área das Ciências Humanas e Sociais. Sua obra intitulada *História das Mulheres* conta a trajetória das mulheres, do Brasil colonial aos nossos dias. Essa obra organizada por Mary Del Priore - da qual participam duas dezenas de historiadores além da conhecida escritora Lygia Fagundes Telles - mostra como nasciam, viviam e morriam as brasileiras no passado e o mundo material e simbólico que as cercavam.¹

A invisibilidade a figura da mulher é produto de um construto histórico — portanto, passível de desconstrução — que traz em seu seio estreita relação com as categorias de gênero, classe e raça/etnia e suas relações de poder. Por definição, pode ser considerada como toda e qualquer conduta baseada no gênero, que cause ou passível de causar morte, dano ou sofrimento nos âmbitos: físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada.

Scott (1995), no reconhecido artigo “Gênero: uma categoria útil de análise histórica” indica uma definição do conceito de gênero levando em conta suas três principais características: dimensão relacional, construção social das diferenças percebidas entre os sexos e campo primordial onde o poder se articula. Neste texto, a autora redige o conceito e propõe o seu uso como categoria analítica e instrumento metodológico para entender como, ao longo da história, se produziram e legitimaram as construções de saber e poder sobre a diferença sexual.

A Organização das Nações Unidas (ONU) iniciou seus esforços contra essa forma de violência, na década de 50, com a criação da Comissão de Status da Mulher que formulou entre os anos de 1949 e 1962 uma série de tratados baseados em provisões da Carta das Nações Unidas — que afirma expressamente os direitos iguais entre homens e mulheres e na Declaração Universal dos Direitos Humanos — que declara que todos os direitos e liberdades humanos devem ser aplicados igualmente a homens e mulheres, sem distinção de qualquer natureza.

Desde então, várias ações têm sido conduzidas, em âmbito mundial, para a promoção dos direitos da mulher, e, no que compete ao Brasil, uma série de

¹ Percebendo a história das mulheres como algo que envolve também a história das famílias, do trabalho, da mídia, da literatura, da sexualidade, da violência, dos sentimentos e das representações, o livro abarca os mais diferentes espaços (campo e cidade, norte e sul do país) e extratos sociais (escravas, operárias, sinhazinhas, burguesas, donas de casa, professoras, boias-frias). Também não se contenta em apenas separar as vitórias e as derrotas das mulheres, mas derruba mitos, encoraja debates, estimula a reflexão e coloca a questão feminina na ordem do dia a luz dos Direitos Humanos.

medidas protetivas e ações afirmativas vêm sendo empregadas visando à solução dessa problemática. Constatou-se que nos anos 1990 a violência sexual e doméstica passa a ser frequentemente pautada nos meios de comunicação, resultado dos enfrentamentos públicos ocorridos nas décadas anteriores em contraposição aos crimes contra as mulheres e a presente justificativa, na legislação e na sociedade brasileira, dos crimes em defesa da honra.²

Para se compreender o fenômeno da inserção da temática no contexto sociocultural torna-se necessário realizar um breve retorno ao legado investido à mulher pela cultura ocidental. A classificação da mulher tem sido norteada pelo viés biológico e social, geralmente determinantes para a desigualdade de gênero já que traz em seu bojo uma relação assimétrica sob a égide de um discurso que se pauta na valoração de um sexo sob o outro.

Entretanto, pode-se dizer que além da condição da categoria de gênero outros motivos também são costumeiros para que a(s) violência(s) se efetivem sobre a mulher. Dentre elas pode-se citar: a dependência emocional e econômica, a valorização da família e idealização do amor e do casamento, a preocupação com os filhos, o medo da perda e do desamparo diante da necessidade de enfrentar a vida sozinha, principalmente quando a mulher não conta com nenhum apoio social e familiar.

Em análise ao Atlas da Violência 2018, produzido pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) é possível encontrar na seção sobre violência contra mulher diversos índices que mostram o crescimento dos homicídios por UF, levando em conta a interação com a raça/cor da vítima a qual comprova que este legado a trajetória histórica do Brasil.

Sabe-se que em diversos países, as mulheres negras aparecem como maioria das vítimas em vários indicadores de violações de Direitos Humanos – e no Brasil não é diferente. Dados da Central de Atendimento à Mulher relativo ao ano de 2013 apontam que 59,4% dos registros de violência doméstica no serviço referem-se a mulheres negras.

Segundo o Dossiê Mulher 2015, do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, aponta que 56,8% das vítimas dos estupros registrados no Estado em 2014 eram negras. E 62,2% dos homicídios de mulheres vitimaram pretas (19,3%) e pardas (42,9%).

No Rio Grande do Sul, a taxa de homicídios de mulheres negras é de 4,9 para cada 100 mil habitantes. Em 20 Estados, a taxa cresceu no período compreendido entre 2006 e 2016, sendo que em 12 deles o aumento foi maior que 50%. No RS o aumento foi de 57,1%. (PC/RS, 2018)

² Temos exemplos emblemáticos como os assassinatos de Ângela Diniz, Eliane de Gramont, e da poetisa paraibana Violeta Formiga, que tiveram repercussão nacional e local.

Outro elemento não dispensável de análise quando se trata de violência contra a mulher é o feminicídio e estupros³ no país. O relatório aponta dados estarrecedores sobre esse fenômeno bárbaro, em que 68% dos registros, com base nas estatísticas junto ao sistema de saúde, se referem a estupro de menores sendo que quase um terço dos agressores das crianças (até 13 anos) são amigos e conhecidos da vítima e outros 30% são familiares mais próximos como pais, mães, padrastos e irmãos. Além disso, quando o perpetrador era conhecido da vítima, 54,9% dos casos tratam-se de ações que já vinham acontecendo anteriormente e 78,5% dos casos ocorreram na própria residência.⁴

3. AÇÕES AFIRMATIVAS E MEDIDAS PROTETIVAS E O COMBATE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Em 1979, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), conhecida como a Lei Internacional dos Direitos da Mulher. Essa Convenção visou à promoção dos direitos da mulher na busca da igualdade de gênero, bem como, a repressão de quaisquer discriminações.

Já no contexto social brasileiro, a década de 70 é marcada pelo surgimento dos primeiros movimentos feministas organizados e politicamente engajados em defesa dos direitos da mulher. A partir do engajamento do movimento de mulheres, surge em 1981, no Rio de Janeiro, o SOS Mulher; seu objetivo era construir um espaço de atendimento às mulheres vítimas de violência, além de ser um espaço de reflexão e mudanças das condições de vida destas mulheres. O SOS Mulher não se restringiu apenas ao Rio de Janeiro, esta iniciativa também foi adotada em outras capitais, como: São Paulo e Porto Alegre.

A busca dos movimentos - de e para mulheres e questões de gênero - por parcerias com o Estado para a implementação de políticas públicas resultou na criação do Conselho Estadual da Condição Feminina em 1983; na ratificação pelo Brasil da CEDAW em 1984; ao que se seguiu, em 1985, a implantação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; e, da primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM). A criação das Delegacias de Defesa da Mulher foi uma iniciativa pioneira

³ Em 2016, foram registrados nas polícias brasileiras 49.497 casos de estupro, conforme informações disponibilizadas no 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Nesse mesmo ano, no Sistema Único de Saúde foram registrados 22.918 incidentes dessa natureza, o que representa aproximadamente a metade dos casos notificados à polícia. Certamente, as duas bases de informações trazem indícios da dimensão do problema, tendo em vista o tabu engendrado pela ideologia patriarcal, que faz com que as vítimas, em sua grande maioria, não reportem a qualquer autoridade o crime sofrido.

Ver em http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Re_latorio.pdf. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

do Brasil que mais tarde foi adotada por outros países da América Latina. Pela última pesquisa realizada em 2003/2004, contavam-se 380 delegacias, tendo sua maior concentração na região sudeste (40%). (BRASIL: DEAMs, 2006)

Ao ratificar a CEDAW o Estado brasileiro se comprometeu perante o sistema global a coibir todas as formas de violência contra a mulher e a adotar políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência de gênero.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 incorpora aos direitos e garantias do seu texto original, os estabelecidos em decorrência de acordos e tratados internacionais. Desta forma, as Resoluções da Convenção de Belém do Pará e da CEDAW são também garantias constitucionais, como expressa o artigo 5º parágrafo 2º, da Constituição Federal: ‘Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte’. (BRASIL: DEAMs, 2006)

Desta forma, a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) vem efetivar o compromisso assumido perante os sistemas internacionais. Tal iniciativa contribuiu para dar maior visibilidade à problemática da violência contra a mulher, especialmente a doméstica; favorecendo a discussão da natureza criminosa da violência perpetrada sob questões de gênero, além de criar uma via de enfrentamento e erradicação da violência contra a mulher no Brasil.

A temática violência e mulher voltou à pauta no cenário internacional em 1993 com a Declaração de Viena. Nela foram considerados os vários graus e manifestações de violência, incluindo as resultantes de preconceito cultural e tráfico de pessoas. Um grande avanço desta declaração foi à revogação da violência privada como criminalidade comum, considerando assim, que a violência contra a mulher infringe os Direitos Humanos e é realizada principalmente na esfera privada. Um ano depois, em 06 de junho, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA aprovou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil em 1995.

[...] esta representa um marco contextual e conceitual para a violência de gênero, uma vez que define em seu artigo 1º o conceito de violência contra a mulher. Violência contra a mulher significa, nos termos desta convenção, ‘qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause ou passível de causar morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.’ (BRASIL: POLÍTICA NACIONAL DE COMBATE A VIOLÊNCIA, 2006, p. 15).

Nesse aspecto as diversas instâncias – nacionais e internacionais – buscaram legitimar o ‘Direito da Mulher’ de várias formas. Acordos, Leis, Campanhas Educativas, Programa de Ações Integradas Referenciais e incentivo a temática com veiculação na imprensa representaram algumas dessas alternativas.

3.1 A Mulher no Rio Grande do Sul: Políticas Públicas e Violência

Com o intuito de combater a violência ou estabelecer medidas protetivas foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SPM-RS) através da Lei nº. 13.601.⁵ Como missão o devido órgão tem a tarefa de atuar nos programas de governo, visando à promoção dos direitos da mulher para a eliminação das discriminações que as atingem, bem como à sua plena integração social, política, econômica e cultural.

É relevante assinalar que diversos e emergenciais eram os problemas na atuação das delegacias no atendimento e processamento das denúncias de violência doméstica e sexual contra as mulheres. Devido a uma visão de desvalorização da violência doméstica e sexual, havia grande dificuldade, por parte dos Inspetores, policiais e delegados, em reconhecer esse tipo de conflito como crime passível de penalidade. Agressões entre marido e mulher não eram consideradas como questões de polícia, mas incidentes meramente familiares. O cotidiano feminino era permeado por humilhação e constrangimento. Essas, geralmente eram desencorajadas a prosseguir com o registro policial e não raro aconselhadas a pensar se não haviam provocado a agressão, principalmente nos casos de violência sexual.⁶

Além de sua missão e fundamentação pode-se apontar enquanto competências da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo do Estado do Rio Grande do Sul seis eixos:

⁵ Diário Oficial - 1º de janeiro de 2011 - Art. 40, Seção XI, pág. 7.

⁶ De acordo com o Mapa da Violência (2012) elaborado pelo Instituto Sangari, as mortes de mulheres decorrentes de homicídio comumente acontecem na esfera doméstica (em 68,8% dos atendimentos a mulheres vítimas de violência, a agressão aconteceu na residência da vítima). Quanto à relação entre a mulher e seu agressor, 65% das agressões tiveram autoria do parceiro ou ex-parceiro das vítimas na faixa dos 20 aos 49 anos. E, apesar de as armas de fogo continuar a ser o principal meio de cometimento dos homicídios, o fator gênero diversifica marcadamente a proporção de armas utilizadas: nos casos de vítimas do gênero masculino, as armas de fogo somam 75,5% dos incidentes, enquanto nos de vítimas do gênero feminino somam pouco mais da metade. Já os meios que exigem contato direto, como objetos cortantes, penetrantes, contundentes, sufocação etc., são mais expressivos quando se trata de violência contra as mulheres, que em 26% são mortas com objetos cortantes ou penetrantes. É nítido o uso desses índices por parte das mídias - produção de programas televisivos e reportagens jornalísticas - ‘utilizando-se’ da situação para exploração enquanto condição de gênero.

- I - assessorar a Administração Pública na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres;
- II - elaborar e implementar campanhas educativas de combate a todo tipo de discriminação contra a mulher no âmbito estadual;
- III - elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo estadual com vista à promoção da igualdade entre os sexos;
- IV - articular, promover e executar programas de cooperação entre organismos públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;
- V - articular as políticas transversais de gênero do Governo;
- VI - implementar e coordenar políticas de proteção às mulheres em situação de vulnerabilidade.⁷

Superando a lógica de se tornar obrigatório ao poder público a devida Secretaria também buscou minimamente dar suporte a instalação das Delegacias das Mulheres e as prover com recursos humanos para reconhecer e incorporar as mulheres no complexo contexto de inclusão ao desenvolvimento de múltiplas estratégias para enfrentar a violência com práticas eficazes e fundamentais para a preservação e garantia dos Direitos Humanos.

A Delegacia das Mulheres tem suas atribuições e competências atualmente estabelecidas pelo decreto nº 42.082, de 12.08.97, e atendem mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos. Sua maior atuação pode-se dizer que são as de lesões corporais leves, ameaças e injúrias, e as menos notificadas são as de natureza sexual.

Assinala-se também que em 2014, com base no reordenamento da estrutura de governo do Estado do Rio Grande do Sul a Secretaria de Políticas para Mulheres foi incorporada a Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos através do Departamento de Políticas para Mulheres a qual estruturou-se em Divisão de Promoção e Autonomia da Mulher, e Divisão de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres da qual faz parte o Centro Estadual de Referência da Mulher – Vânia Araújo Machado.⁸

Enquanto políticas públicas a Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos através do Departamento de Políticas para Mulheres. Informa possuir:

A Rede Lilás: instituída para articular serviços públicos e ações coordenadas junto às instituições de acesso à segurança, à saúde, à educação, à assistência social, à justiça e ao mundo do trabalho levando as mulheres e as meninas gaúchas a saírem do ciclo de violência.

⁷ Diário Oficial - 1º de janeiro de 2011 - Art. 40, Seção XI, pág. 7.

⁸ O Centro Estadual de Referência da Mulher – Vânia Araújo Machado mantém os serviços de assistência social, psicologia e jurídico para atendimento das mulheres. É a principal porta de entrada na rede de enfrentamento a violência contra a mulher e de promoção da emancipação da mulher.

O telefone lilás 0800 541 0803: central de apoio gratuito. Compreende a principal ferramenta responsável por integrar as mulheres à rede, mantido pelo CRM - Vânia Araújo Machado acolhe e orienta as mulheres em situação de violência em relações heterossexuais, homossexuais, mulheres com deficiência, em situação de tráfico e de prisão, monitorando o atendimento e acionando os organismos públicos em diálogo com a Patrulha Maria da Penha, a Sala Lilás de perícias, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), a Defensoria Pública, o Ministério Público e os Juizados Especializados, com vistas a garantir um atendimento adequado e humanizado. O atendimento ocorre de segunda a sexta, das 08h30 às 18h, ou durante 24 horas através do Ligue 180, da SPM Nacional.

As unidades móveis “ônibus lilás”: estes fazem o atendimento especializado as mulheres do campo, regiões rurais, pescadoras, indígenas, quilombolas, levando os serviços às populações que não tem acesso a eles.

Patrulha Maria da Penha: composta por policiais militares capacitados fiscalizam o cumprimento das medidas protetivas.

IGP – Instituto-Geral de Perícias: Sala Lilás que oferece atendimento médico, psicossocial as mulheres vítimas de violência logo após o crime. SUSEPE – Projeto Metendo a Colher: visa o combate aos casos de reincidência da prática de crimes.

DEAMs: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher. (SDSTJDH/RS, 2018).

Além das políticas e ações que existiam foram mantidas, as seguintes:

- Retomada e Posse do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher;
- Capacitação das DEAMs (Delegacias Especializadas de atendimento da Mulher);
- Instalação de salas lilás;
- Instalação de mais patrulhas Maria da Penha;
- Ampliação da rede agregando novos parceiros que, através da transversalidade entre as diversas secretarias, órgãos do governo e demais poderes, busca romper com o ciclo de violência, retirando a mulher da dependência econômica do companheiro/agressor (maioridade dos casos), através da capacitação profissional e inserção no mercado de trabalho possibilitando a promoção de sua autonomia financeira;
- Formalização do Termo de Cooperação entre os poderes, garantindo sua sustentabilidade e transformando-a em Política de Estado;
- Assinatura do primeiro termo aditivo da Rede Lilás com a inclusão de novos parceiros;
- Lançamento do Programa Mulher: Vida e Direitos que visa, principalmente, fortalecer ações direcionadas a promoção da autonomia da mulher. (SDSTJDH/RS, 2018).

3.2 Violência no Rio Grande do Sul: Discussões Pontuais

No Estado do Rio Grande do Sul como em outros Estados a violência é algo anunciado e presenciado pelos agentes da Segurança Pública e a população como um todo diariamente. Segundo o 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017) em média, a cada duas horas uma pessoa é vítima de estupro no Rio Grande do Sul (RS). Em 2017, foram 4.372 registros deste tipo de crime no Estado, 6,8% a mais do que no ano anterior. Em número de casos, no ranking nacional o Rio Grande do Sul desponta em quinto lugar.

Registra-se também que no Brasil, houve elevação nos registros de violência sexual. No cenário nacional, o indicador é ainda mais grave com um caso de estupro a cada nove minutos. Foram 60 mil registros desse tipo de violência em 2017, enquanto em 2016 tinha 54,9 mil casos. Nos casos de feminicídio o Estado do Rio Grande do Sul ocupa o terceiro lugar no ranking nacional entre as unidades que mais tem mulheres vítimas desse tipo de violência. Somente Minas Gerais e São Paulo tiveram mais casos. Em números absolutos, o Rio Grande do Sul apresentou redução de 14% no índice, com 83 registros. Em 2016, foram 96 feminicídios.

Mais do que uma tipificação, que permite aumentar a pena do autor do crime, o feminicídio permite mensurar o alcance desse fenômeno de violência. No Rio Grande do Sul, quase 30% das mortes de mulheres foram registradas como feminicídios. De 280 casos, 83 foram entendidos como resultado de violência doméstica ou de gênero. (PC/RS, 2018)

Neste contexto, figuram entre os crimes mais presentes enquanto violência de gênero as categorias: ameaças, lesão corporal, estupro e feminicídio consumado. Dentre os anos de 2012-2017 foram registrados os seguintes índices, segundo tabela a seguir:

Quadro 1- Indicadores de Violência contra as mulheres do Rio Grande do Sul (2012-2017)

MULHERES VÍTIMAS - LEI MARIA DA PENHA		AMEACA	LESAO CORPORAL	ESTUPRO	FEMICÍDIO CONSUMADO ⁹	FEMICÍDIO TENTADO
2012	2012/Jan	4.271	2.655	154	12	
	2012/Feb	4.040	2.571	108	14	
	2012/Mar	3.912	2.305	126	8	
	2012/Apr	3.527	2.055	85	5	
	2012/May	3.617	2.012	106	8	
	2012/Jun	3.183	1.725	103	2	
	2012/Jul	3.188	1.714	125	12	
	2012/Aug	3.630	2.148	130	13	
	2012/Sep	3.395	2.079	107	9	
	2012/Oct	3.944	2.457	132	9	
	2012/Nov	4.020	2.427	140	3	
	2012/Dec	4.242	2.975	138	6	
TOTAL		44.969	27.123	1.454	101	
2013	2013/Jan	4.537	2.674	153	7	26
	2013/Fev	3.853	2.425	129	12	21
	2013/Mar	3.845	2.298	104	8	19
	2013/Abr	3.683	2.071	105	9	19
	2013/Mai	3.237	1.970	116	10	13
	2013/Jun	3.266	1.793	124	9	18
	2013/Jul	3.315	1.724	112	5	13
	2013/Ago	3.300	1.766	109	6	19
	2013/Set	3.251	1.932	98	8	22
	2013/Out	3.584	2.184	145	7	19
	2013/Nov	3.857	2.456	122	2	21
	2013/Dez	4.151	2.844	131	9	19
TOTAL		43.879	26.137	1.448	92	229
2014	2014/Jan	4.455	2.571	152	5	38
	2014/Fev	3.937	2.304	102	9	24
	2014/Mar	3.994	2.324	135	11	29
	2014/Abr	3.617	2.013	105	8	15
	2014/Mai	3.452	1.745	109	4	17
	2014/Jun	3.193	1.804	94	3	17
	2014/Jul	3.489	1.711	107	4	24
	2014/Ago	3.542	1.987	83	3	23
	2014/Set	3.540	1.871	109	6	26
	2014/Out	3.856	2.265	117	5	24
	2014/Nov	3.853	2.354	143	9	29
	2014/Dez	3.843	2.593	151	8	20

⁹ Homicídios tentados enquadrados pelo recorte de gênero.

TOTAL		44.771	25.542	1.407	75	286
2015	2015/Jan	4.434	2.639	142	5	25
	2015/Fev	3.902	2310	120	13	30
	2015/Mar	4.370	2371	126	5	32
	2015/Abr	3.893	2099	129	9	33
	2015/Mai	3.593	1928	111	8	33
	2015/Jun	3.152	1647	125	5	14
	2015/Jul	2.968	1647	95	7	18
	2015/Ago	2.983	1853	129	12	29
	2015/Set	2.744	1590	123	9	14
	2015/Out	3.382	1968	134	11	27
	2015/Nov	3.648	2104	92	7	25
	2015/Dez	3.772	2377	146	8	31
TOTAL		42.841	24.533	1.472	99	311
2016	2016/Jan	4.169	2504	206	10	16
	2016/Fev	3.923	2265	119	13	18
	2016/Mar	3.705	1976	147	8	20
	2016/Abr	3.359	1914	99	11	28
	2016/Mai	2.984	1514	99	3	15
	2016/Jun	2.846	1441	126	4	14
	2016/Jul	3.059	1633	129	6	20
	2016/Ago	3.080	1588	137	10	28
	2016/Set	2.843	1602	103	10	19
	2016/Out	3.131	1958	123	5	24
	2016/Nov	3.317	1966	145	7	26
	2016/Dez	3.190	2306	141	9	35
TOTAL		39.606	22.667	1.574	96	263
2017	2017/Jan	3.576	2197	167	9	23
	2017/Fev	3.356	2096	124	8	30
	2017/Mar	3.454	2026	127	6	32
	2017/Abr	2.905	1806	120	6	28
	2017/Mai	2.961	1550	124	3	17
	2017/Jun	2.770	1514	112	9	22
	2017/Jul	3.222	1797	132	4	25
	2017/Ago	3.184	1754	151	8	34
	2017/Set	3.112	1896	175	14	35
	2017/Out	3.104	1938	149	3	27
	2017/Nov	3.069	1973	137	7	21
	2017/Dez	3.233	2413	143	6	28
TOTAL		37.946	22.960	1.661	83	322

Fonte: SSP/RS. Acesso em 31 de outubro de 2018.

Já no ano de 2018¹⁰ foi possível obter os seguintes dados em face aos dados de registros:

Quadro 2- Mulheres Vítimas de Ameaça, Lesão Corporal, Estupro e Feminicídio Consumado no Rio Grande do Sul (jan-set 2018)

ANO	MÊS	AMEAÇA	LESÃO CORPORAL	FEMINICÍDIO CONSUMADO
2018	jan-18	3.558	2.131	30
2018	fev-18	3.264	1.984	16
2018	mar-18	3.452	2.068	21
2018	abr-18	3.294	1.838	27
2018	mai-18	2.870	1.627	21
2018	jun-18	2.625	1.437	5
2018	jul-18	2.847	1.433	26
2018	ago-18	3.001	1.452	22
2018	set-18	2.773	1.736	23

Fonte: Observatório Estadual de Segurança Pública/SSP-RS. Atualização dos dados em: 07/10/2018. Acesso em 31 de outubro de 2018.

4. CONCLUSÃO

A guisa de conclusão, é possível dizer que se faz mister o enfrentamento da violência contra a mulher. Dentre os mecanismos se faz necessário dar visibilidade aos crimes, bem como manter, ampliar e aprimorar as redes de apoio à mulher, previstos na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), que viabilizam o atendimento e as alternativas de vidas para as mulheres. A rede de atendimento deve garantir o acompanhamento às vítimas e empenhar um papel importante na prevenção da violência contra a mulher. Além de ser assistida pelo sistema de justiça criminal, a mulher deve conseguir ter acesso à rede também por meio do sistema de saúde, já que em muitos casos as mulheres passam várias vezes por esse sistema antes de chegarem a uma delegacia ou a um juizado.

¹⁰ Segundo dados da Polícia civil do Rio Grande do Sul, de janeiro a junho deste ano, 38 mil ocorrências de violência contra a mulher foram registradas no Rio Grande do Sul. (PCRS, 2018)

Denunciar apenas não basta e criar uma sistemática de denúncia exige que o Estado, através de seus agentes públicos, tenha condições estruturais e de formação para atender as diversas demandas que surgiram em âmbito de Segurança Pública em todo o território Nacional.

Enquanto Estado do Rio Grande do Sul houve uma melhoria na estrutura de atendimento as mulheres em situação de risco ou vítimas de violência, entretanto busca-se a melhoria a cada dia. Desde 2004 até 2014, mais cerca de 100 municípios passaram a ter unidades de polícia dedicadas ao atendimento de mulheres vítimas de violência. O Rio Grande do Sul possui Delegacias especializadas em 29 regiões em funcionamento, acrescido das DEAMs e PPMs com atuação no DPM em Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo e Porto Alegre. Dentre os crimes mais registrados encontra-se a ameaça, lesão corporal, estupro e feminicídio.

REFERÊNCIAS

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Relatorio.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados e Estatísticas**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. **Políticas para mulheres**. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/programa-mulher-viver-sem-violencia/programa-2018mulher-viver-sem-violencia2019>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. **Norma técnica de padronização**: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs. Brasília: Ministério da Justiça. Presidência da República, 2006.

BRASIL.Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Projetos e campanhas**. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

CEDAW. Comitê para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Poder - corpo**. In: **Microfísica do poder**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Mulheres**: documentos de referência. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/onu-mulheres/documentos-de-referencia/>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

PRIORE, Mary Del. **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública (RJ). **Dossiê mulher 2015**. Org.: PINTO, Andréia Soares; MORAES, Orlinda Cláudia R. de e MONTEIRO, Joana. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2015. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br>. Acesso em: 31 de jul. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **DEAM's E PPM's**. Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.policiacivil.rs.gov.br>. Acesso em 01 de out. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Dados e bases Estatísticas**. Secretaria Estadual de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.ssp.rs.gov.br>. Acesso: em 31 de out. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Polícia Civil. **Dados e estatísticas**. Disponível em: www.policiacivil.rs.gov.br. Acesso em 31 de jul. de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos através do Departamento de Políticas para Mulheres. Disponível em: <https://www.sdstjdh.rs.gov.br/departamento-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em 01 out. de 2018.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. In: **Educação & Realidade**, n. 20, v.2, p.71-99., 1995.

SILVA, Lúcia Soares da. **Mulheres e punição**: uma história das Delegacias de Defesa da Mulher. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; DACANAL, Sandra. **Máscaras do corpo**: da moral aos costumes. Passo Fundo: Méritos Editora, 2012.

TEORIA ECONOMICISTA DOS DELITOS E DAS PENAS: UMA ABORDAGEM BECKERIANA DO COMPORTAMENTO CRIMINAL SOB A ÓTICA DA RACIONALIDADE

Juarez Perfeito¹¹

Suzana Raquel Bisognin Zanon¹²

RESUMO: O presente trabalho tem por objeto realizar uma breve análise das propostas apresentadas por Gary Stanley Becker a respeito da utilização de modelos microeconômicos que explicam o crime, com aplicação do enfoque econômico do comportamento humano (Teoria Econômica do Crime). Becker argumenta que é possível analisar economicamente a consecução de um delito e analisa a ação criminal como atividade econômica, na qual o indivíduo age com racionalidade procurando maximizar a função utilidade. Tendo em vista tais considerações, questiona-se o seguinte: quais são os fatores que impulsionam a ação criminal e que elementos justificam a tese de ela ser uma atividade econômica? Quanto à metodologia, fez-se uma pesquisa básica, com objetivos exploratórios, abordagem qualitativa e procedimentos técnicos bibliográficos. Constata-se, neste artigo, que nem todos os fatores influenciadores estão identificados apesar das diversas teorias estudadas, e a racionalidade considerada não se apresenta em sua totalidade, pois a tomada de decisão não contempla todas as informações e tempo necessários para a maximização da função utilidade. Como resultado, é mais apropriado que se empregue o termo “satisfação” do que “maximização”, na análise custo/benefício.

Palavra-chave: Teoria Econômica do Crime. Gary Stanley Becker. Racionalidade. Comportamento criminal.

¹¹ Doutor em Ciências Económicas y Empresariales - Universitat de València (Espanha) (1995), reconhecido e apostilado pela Universidade de São Paulo (USP) como Doutorado em Administração; Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (1985) e em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (2014); Especialista em Economia de Empresas pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (1990); professor titular do Centro Universitário Municipal de São José - USJ (SC) e Coordenador do Curso de Administração – USJ.

¹² Doutora em Ciências da Linguagem (UNISUL) e Mestre em Letras pela URI (Campus de Frederico Westphalen); professora substituta do Centro Universitário Municipal de São José - USJ (SC).

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como finalidade obter melhor compreensão acerca do comportamento¹³ criminal¹⁴, isto é, entender por que o indivíduo comete delito¹⁵ e, mesmo ciente das consequências de seus atos ilícitos, decide cometê-los. Aqui estamos tratando do cidadão isento de pressão emocional, razoável conhecedor do que é crime e sua respectiva punição. Não trataremos do cidadão que levado por fortes emoções, comete crime. Ou do crime culposos. Nosso foco é o cidadão racional¹⁷ conhecedor das consequências de suas ações criminosas dolosas, bem como o conceito de racionalidade no contexto do crime.

Gary Stanley Becker é o autor que dará suporte a esta discussão. Seu artigo “*Crime and Punishment: an economic approach*”, publicado em 1968, é considerado o principal fundamento teórico que originou a vasta gama de trabalhos, utilizando uma abordagem econômica para um entendimento do crime, da violência e da segurança em geral. Esta abordagem passou a ser conhecida, dentre outras denominações, Teoria Economicista do Crime.

Tendo como base tais premissas, elege-se a seguinte questão norteadora: quais são os fatores que impulsionam a ação criminal e que elementos justificam ela ser uma atividade econômica? Para que o problema de pesquisa seja respondido, é necessário delimitar os objetivos específicos do trabalho, que são: entender o conceito de criminologia; discutir a análise feita por Becker sobre a conduta criminosa; conhecer o modelo beckeriano ou modelo do criminoso racional.

A respeito dos procedimentos metodológicos, a pesquisa é de natureza básica, com objetivos exploratórios, abordagem qualitativa e procedimentos técnicos bibliográficos.

Justifica-se a escolha do tema comportamento criminal sob a ótica da racionalidade, tendo em vista o seguinte pensamento: no lado dos benefícios, o criminoso compara o quanto poderá ganhar e em quanto tempo de “trabalho”.

¹³ Maneira de se comportar ou de se conduzir; conjunto de ações de um indivíduo observável objetivamente. Conduta.

¹⁴ Conceito de crime é usado no seu sentido amplo.

¹⁵ De acordo com Michel Foucault, “delito é aquilo que a sociedade define como tal, e delinquente é aquele que a sociedade decide tipificar como tal”.

¹⁷ Particularidade ou característica do que é racional; qualidade daquilo que se baseia na razão. Que se encontra em conformidade com a razão; compreensível logicamente.

Considera, alternativamente, qual o montante que ganharia no exercício de uma atividade lícita, na qual provavelmente teria que trabalhar tempo integral. Pelo lado dos custos, ele levará em conta as chances de ser flagrado, de ser condenado e de efetivamente ter que cumprir a pena correspondente. Por exemplo, se for um indivíduo de baixa qualificação profissional, com poucas oportunidades de conseguir emprego bem remunerado, a perspectiva de assumir risco na delinquência é mais atraente. Caso ele considere que a chance de ser preso e condenado é remota em função do reduzido número de policiais, da má preparação destes ou dos limitados equipamentos que estes dispõem, a perspectiva torna-se mais atraente. Mais ainda, se ele constatar que a legislação oferece diversas atenuantes e que devido a falta de penitenciárias os juízes tendem a aplicar penas suaves, tornando assim muito remota a hipótese de passar um período de tempo muito longo preso, a chance deste indivíduo de optar pelo crime é grande. Afinal, com todas essas variáveis, o indivíduo chega à conclusão de que “o crime compensa”.

Com base nessa conjuntura, este trabalho contribuirá a academia como fonte de pesquisa, uma vez que artigos sobre a temática em questão são raros, por isso, seu ineditismo. Por outro lado, para a sociedade, oferta-se uma nova forma de perceber e compreender o ato criminoso e os fatores que impulsionam a prática.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Criminologia e Seus Fundamentos

O delito ou a conduta criminosa é uma expressão de todas as sociedades sem exceção. Desde este ponto de vista, é possível observar este fenômeno sob uma tripla visão. Em primeiro lugar, uma realidade individual representada sempre por quem transgredir a norma legal, o delinquente que se afasta das normas básicas de convivência para sua ação prejudicar o normal desenvolvimento da vida social. Um segundo aspecto do fenômeno criminal se refere à realidade jurídica, isto é, o delito como a violação da lei penal, tão necessária para guardar normas também básicas de convivência, paz e harmonia social. Por último, esta expressão do indivíduo que viola a lei e comete um delito levada ao contexto social se traduz em uma expressão denominada “a delinquência” e suas distintas manifestações no âmbito social.

Neste cenário, é válido pontuar também que a criminologia estuda as causas do crime e apresenta os ajustes necessários ao comportamento antissocial

do indivíduo. As áreas de pesquisa criminológicas incluem a incidência e as formas de crime, assim como suas causas e consequências. Também reúnem as reações sociais e as regulamentações do Estado a respeito do crime e tem como objetivo, segundo Pinatel (apud ZAMBRANO, 2010), coordenar, comparar, confrontar os resultados obtidos pelas diversas ciências criminológicas e apresentar uma exposição sistemática. Enquanto ciência, em sentido limitado, utiliza métodos progressivamente exatos e, no possível, dados precisos. Outros autores, no entanto, consideram que na medida em que disciplinas que integram a criminologia, como a antropologia, psiquiatria, sociologia, geografia e estatística criminal, deve-se considerar, então, que a criminologia deixa o preciosismo da exatidão/precisão dos dados lidando com dados provenientes das ciências sociais e humanas. Lopez Rey (apud ZAMBRANO, 2010) se inclina por considerar a criminologia uma ciência que dispõe de um método, um objeto e é capaz de formular proposições universais.

Para compreender melhor o conceito de criminologia, é preciso fazer diferenciação do direito penal, que é uma disciplina normativa, enquanto que a criminologia é a ciência do fenômeno criminal. O direito penal estuda as normas jurídicas relativas à penalidade, enquanto que a criminologia atenta para os fatos e as pessoas envolvidas por estas normas penais. Ambas as disciplinas possuem estreita vinculação, porque para a elaboração do direito penal deve-se considerar o dado científico proporcionado pela criminologia, e ao mesmo tempo, o direito penal constitui fonte para a criminologia, porque é a partir de sua aplicação que a criminologia pode estudar os delitos e os delinquentes. Por outro lado, da conjunção de ambas as disciplinas é elaborada a política criminal, que é uma disciplina que objetiva, em função de princípios filosóficos e dados científicos e considerando as circunstâncias históricas, elaborar as políticas preventivas e repressivas que possam ser aplicadas na prática.

Interessante nesta parte do trabalho, fazer distinção entre criminologia e criminalística¹⁸, apesar de que alguns autores a consideram formando parte desta, dado que consideram uma ciência auxiliar daquela. Porém outros autores, de cuja tese compartilharmos, consideram que a criminalística é uma disciplina que se ocupa em estudar os fatos de procedimentos que gravitam em torno ao estabelecimento da materialidade do crime, da prova da infração penal. Assim, a criminalística fica fora do objeto da criminologia. Entretanto, há íntima interrelação existente entre ambas, dado que a criminalística pode extrair da criminologia, como apresenta Pinatel (apud ZAMBRANO, 2010), os dados que a

¹⁸ É a disciplina que tem por objetivo o reconhecimento e a interpretação dos indícios materiais extrínsecos, relativos ao crime ou à identidade do criminoso (I Congresso Nacional de Polícia Técnica, realizado em 1961).

Conjunto de conhecimentos que, reunindo as contribuições das várias ciências, indica os meios para descobrir crimes, identificar os seus autores e encontrá-los, utilizando-se de subsídios da química, da antropologia, da psicologia, da medicina legal, da psiquiatria, da datiloscopia, etc., que são consideradas ciências auxiliares do Direito penal” (Enciclopédia Saraiva de Direito, v. 21, 1997:486).

ajudarão a aperfeiçoar os métodos de identificação e investigação, enquanto a criminologia pode pedir à criminalística que lhe forneça os dados para o estudo descritivo do delito e dos delinquentes.

Da mesma forma, é útil diferenciar a criminologia da Penologia¹⁹, cujo objetivo é a prevenção do delito e os métodos de tratamento dos delinquentes, para o qual se apoiam na criminologia, daí sua interação com o delito, e a necessidade de conhecer as formas, as características e as causas. Portanto, para determinar os métodos de tratamento dos delinquentes, é necessário saber quais são os traços dominantes de sua personalidade e como essa personalidade está estruturada e se desenvolve.

Outro aspecto que é conveniente abordar é que a criminologia está apoiada na antropologia, na sociologia, na psicologia e na biologia dentre outros. Desta forma, estão configuradas as disciplinas próprias da biologia criminal, que estuda os aspectos genéticos, isto é, hereditários dos delinquentes; a antropologia criminal, que estuda cada tipo de delinquente por suas manifestações tanto morfológicas como funcionais; a sociologia criminal, que estuda o fenômeno criminal em seu conjunto, englobando as condições sociais da delinquência, em razão da idade, o sexo etc., as fontes sociais da motivação do ato delitivo e a formação da personalidade criminal no plano individual; a psicologia criminal, que em princípio estuda a inteligência, o caráter, as atitudes sociais e as atitudes morais do delinquente desde o ponto de vista da psicologia experimental, mediante a elaboração de diferentes testes. Todas estas disciplinas constituem parte do domínio da criminologia, porém conservando seu nível de autonomia científica. Alguns autores, como Pinatel (apud ZAMBRANO, 2010), com grande propriedade as denominam de “criminologias especializadas”.

2.2 Análise Beckeriana da Conduta Criminosa

Inicialmente, é interessante e esclarecedor a apresentação do fato que originou o que hoje entendemos como Teoria Econômica do Crime, na visão de Becker (1986):

Comecei a pensar sobre o crime nos anos 60 logo após dirigir meu carro até a Universidade de Columbia (USA) para aplicar o exame oral a um estudante de teoria econômica. Chegava tarde e tive que decidir

¹⁹ Podemos conceituar a Penologia como a disciplina vinculada à Criminologia que estuda as penas e suas modalidades de aplicação. O vocábulo foi empregado pela primeira vez em 1834 por Francis Lieber, publicitário germânico que viveu nos Estados Unidos.

rapidamente se deixava o carro em um estacionamento ou corria o risco de receber uma multa por estacionar na rua, em local não permitido. Calculei a probabilidade em ser multado, o valor da multa, e o custo de deixar o carro no estacionamento. Decidi que era conveniente correr o risco e estacionar na rua (não fui multado).

Enquanto caminhava as poucas quadras para a sala de exame me ocorreu que as autoridades da cidade provavelmente haviam atuado com base a uma análise similar. A frequência de suas inspeções de veículos estacionados e a quantia da penalidade imposta às violações dependeria de suas estimativas acerca do tipo de cálculos que fariam os violadores potenciais como eu. Óbvio que a primeira questão que formulei ao desventurado aluno foi que encontrasse a conduta ótima de ambos, os violadores e a polícia [...].

Neste depoimento, é apresentada de forma inequívoca a característica fundamental da análise beckeriana, a proposta em aplicar a todas as atividades humanas a metodologia da teoria econômica convencional. Esta metodologia se fundamenta na racionalidade do comportamento do indivíduo. A racionalidade, neste entendimento, é simplesmente a consistência de um comportamento focado na maximização de uma ordenada função, por exemplo, a função de utilidade/benefício.

Entende-se, neste cenário, que os indivíduos praticam crimes quando os benefícios, de qualquer tipo, obtidos na prática de atividades ilícitas são maiores aos obtidos trabalhando licitamente, levando em consideração a probabilidade de detenção e consequente condenação, e a severidade da punição correspondente.

Becker (1986) se determina responder a seguinte pergunta: quantos recursos e quanto castigo deveriam ser utilizados para fazer cumprir diferentes tipos de legislação? Isto é: quantos crimes deveriam ser permitidos e quantos criminosos deveriam ficar sem castigo?

Fleisher e Ehrlich, dentre outros, na mesma época, apresentando seus estudos sobre o efeito da taxa de desemprego sobre o crime, passaram a utilizar a análise econômica para compreender as causas dos crimes violentos, principalmente os homicídios. Perceberam que a variável taxa de desemprego era um indicador complementar referente às oportunidades de ingresso no mercado de trabalho formal. Nos estudos destes autores, foi demonstrado que as taxas de desemprego não apresentaram significância estatística. Não foi encontrada relação significativa entre crime e desemprego na aplicação de séries temporais²⁰.

²⁰Uma série temporal é uma série estatística onde a variável estudada está ordenada em função do tempo.

Da mesma forma que a Teoria do Consumidor²¹, o modelo beckeriano não trata em explicar os valores subjacentes²² dos padrões de escolha característicos do comportamento do indivíduo. Por sua vez, a “indústria do crime”, para Becker, em princípio, é uma “indústria” como qualquer outra. Seu nascimento, desenvolvimento ou morte são resultados do mercado onde está inserida. Entende que os cidadãos decidem como alocar seus recursos (tempo e talento, por exemplo) entre atividades ilícitas e lícitas orientadas pelas expectativas de retorno. A “indústria do crime”, que possui destacada a importância para a sociedade, resulta das expressivas externalidades negativas²³, apresentando significativos custos sociais.

A teoria beckeriana admite a existência de certos crimes que não são percebidos de imediato, para o autor, como tendo natureza econômica, por exemplo, o homicídio e o estupro. Considerando que os benefícios para o criminoso não são expressos monetariamente e possa existir alguma dúvida quanto à mensuração correta, isso não significa que haja inexistência de valor econômico resultante desses crimes.

Da mesma forma, hipóteses semelhantes são aceitas em relação aos danos para a sociedade. Na situação de um homicídio, o valor decorrente é seguramente maior do que a renda deixada de ser gerada pela vítima. O valor total pode ser expresso monetariamente. De outra forma, por exemplo, o que a sociedade perde com a prisão de um homicida pode ser calculado, aproximadamente, levando em consideração os desembolsos necessários e a renda deixada de ser gerada por parte do encarcerado.

A teoria beckeriana aborda a alocação ótima de recursos da sociedade objetivando o menor prejuízo possível considerando o padrão de penalidades, eficiência policial e judicial, assim como a disposição dos indivíduos para cometerem atos criminosos. Esta alocação dependeria destes dois fatores citados e de um conjunto de características da sociedade, como por exemplo, a educação, a distribuição de renda, o nível de emprego, dentre outros.

Para a sociedade, a taxa ideal de criminalidade nula estaria distante de representar a situação ótima para esta mesma sociedade porque envolveria um gasto desmensurado de recursos públicos para garantir a detenção e devida punição de todos os pretensos criminosos. Por outro lado, a total ausência de polícia e do judiciário permitiria uma elevação desmedida da criminalidade

21Estuda as preferências do consumidor analisando o seu comportamento, as suas escolhas, as restrições quanto a valores e a demanda de mercado.

22Que não se expressa com clareza; que está oculto; implícito: pensamentos ou intenções subjacentes.

23As externalidades (ou efeitos sobre o exterior) são atividades que envolvem a imposição involuntária de custos ou de benefícios, isto é, que têm efeitos positivos ou negativos sobre terceiros sem que estes tenham oportunidade de impedi-lo e sem que tenham a obrigação de pagá-los ou o direito de ser indenizados.

comprometendo de forma importante a qualidade de vida. Considerando estas duas situações extremas, encontraríamos uma situação cujo custo final para a sociedade, considerando os gastos com polícia e judiciário, assim como os danos causados pelas atividades criminosas, seria mínimo. Torna-se mister o destaque de que a estrutura policial/judiciária colossal tornaria tão arriscada a atividade criminosa que esta estrutura se tornaria totalmente ociosa.

Pensadores liberais, entre os quais Becker se inclui, defendem que a situação ótima somente é alcançada quando se encontra em um mercado livre, proporcionando assim, a possibilidade de um nível de bem-estar mais alto. Esta situação ótima de mercado se apresenta através de uma situação teórica, por suposto, em que os entes envolvidos alcançam o maior ganho possível tendo como contrapartida o menor custo possível, sendo observadas as respectivas restrições e preferências.

Assim, a teórica situação ótima de mercado se estenderia para produtos e serviços comercializados sejam na legalidade ou não, por exemplo, saúde, segurança, educação, sexo, drogas, armas, alimentos etc. Sempre que alguma coisa é comercializada há o consequente reflexo no equilíbrio do mercado apresentado como uma situação teórica em que a livre interação entre seus entes (vendedores e compradores) definiria um preço e uma quantidade comercializada por período de tempo. O criminoso também segue o raciocínio do custo-benefício quando compara a expectativa de ganhos com a expectativa dos custos, resultando desta comparação na produção da ação criminosa ou não. Considera que se trata de extensão do modelo de decisão de qualquer outro ente racional do mercado. Tal raciocínio é o mesmo utilizado por traficante de drogas ou educador, pois seu fundamento está na premissa de que a produção de crimes é decidida com base no cálculo econômico que envolve expectativas de custos e de benefícios.

2.3 Modelo Beckeriano ou Modelo do Criminoso Racional

O modelo padrão do criminoso racional pode ser apresentado como uma função²⁴ da análise custo-benefício que o potencial criminoso considera antes da tomada de decisão. Os benefícios a serem obtidos pelo potencial criminoso dependerão em magnitude e facilidade de quantificação considerando o crime a praticar; e poderão ser classificados em duas categorias: benefícios pecuniários e benefícios psicológicos.

²⁴ As funções são ferramentas que descrevem as regras ou relações matemáticas específicas entre duas ou mais medidas. Na economia, as definições de lucro, de custo e de receita podem ser usadas como aplicações para ilustrar esse importante conceito da matemática.

Em alguns crimes, os benefícios pecuniários são facilmente quantificáveis, como por exemplo, o caso dos delitos patrimoniais. Em outros crimes a quantificação pecuniária do benefício poderia tender a zero como no caso de homicídio por motivos passionais. Por outro lado, os benefícios psicológicos são de difícil quantificação monetária, mas mesmo assim igualmente importantes. Nesta categoria encontramos a satisfação ou o prazer resultante da atividade criminal, o desejo de sentir-se aceito por um determinado grupo social etc.

Os custos pecuniários podem ser entendidos como os insumos necessários para a perpetração do ato ilícito: equipamentos, ferramentas etc. Os custos psicológicos podem ser manifestados através do tempo, estresse, ansiedade etc. Importante considerar nesta análise outros dois custos adicionais: o custo de oportunidade²⁵ relacionado com o tempo e o custo esperado da ação ilícita em função da pena prevista pela legislação.

O conceito de custo oportunidade (doravante, *Co*) faz referência aos ganhos (utilidade²⁶) que deixamos de receber ao recusar uma alternativa de ação em relação à outra. Como exemplo, o custo oportunidade decorrente de deixar de trabalhar um dia útil corresponde ao que teríamos recebido se caso tivéssemos trabalhado. Neste sentido, o potencial criminoso tem no tempo utilizado no planejamento e na execução do crime um importante custo de oportunidade em relação à alternativa de gerar receitas através de uma atividade lícita. Quanto maior for o custo oportunidade, menores serão os benefícios derivados da ação ilícita e, portanto, menores serão os incentivos à criminalidade. Do contrário, quanto menor o custo oportunidade, maiores serão os benefícios obtidos e, portanto, maiores serão os incentivos para cometer crimes.

Portanto, *ceteris paribus*²⁷, pessoas em situação de desemprego ou em situação de subemprego, podem situar-se em condições de maior risco de delinquir do que aqueles que possuem empregos estáveis e bem remunerados.

O outro custo associado ao crime é o que se refere à sanção que enfrenta o potencial criminoso. A pena, que seja pecuniária ou não, pode ser analisada como um “preço” que deve pagar por desenvolver um comportamento ilícito.

25 O custo de oportunidade é um conceito económico que permite fazer referência ao valor da melhor opção não realizada ou ao custo do investimento dos recursos disponíveis em detrimento dos investimentos alternativos disponíveis. É dizer que o custo de oportunidade está associado àquilo a que um agente económico renuncia na hora de tomar uma decisão. O custo de oportunidade também é o custo de um investimento não levado a cabo (calculado, por exemplo, com base na rentabilidade esperada dos fundos investidos).

26 A utilidade, conceito base de toda a teoria do consumidor, representa a satisfação ou prazer que os consumidores retiram do consumo de determinado bem. O comportamento do consumidor baseia-se na premissa fundamental de que as pessoas tendem a escolher os bens e serviços a que atribuem maior valor, isto é, aqueles que lhes permitem obter maior utilidade.

27 Trata-se de uma expressão subjacente ao carácter essencial das leis económicas. Condição que significa, literalmente, mantidos inalterados todos os demais fatores; ou, ainda permanecendo iguais todos os demais elementos.

Conforme a teoria de microeconomia, quanto mais altos os preços, menor será a quantidade demandada de um bem ou serviço. Assim sendo, quanto maior for a pena, menor será a disposição dos indivíduos para cometer atos ilícitos. Assume-se irreais o pressuposto que os delitos cometidos sempre serão punidos. A realidade apresenta que diversos crimes que frequentemente ficam impunes por diversos motivos, desde situacionais e/ou estruturais.

Nota-se que a sanção penal se apresenta como um custo ou castigo esperado, isto significa é vista como uma função de duas variáveis a sanção penal propriamente dita (doravante designada S) e a probabilidade de que esta sanção seja efetivamente aplicada.

Com o apresentado, o modelo básico de decisão de cometer um delito assume que a pessoa atua como se estivesse “realizando²⁸” uma análise custo-benefício.

Aos custos, neste sentido, podemos agregar as seguintes variáveis: a remuneração pecuniária (passível de monetarização) obtida do delito (R), o benefício emocional que o criminoso obtém ao delinquir (Be), o custo dos insumos necessários para delinquir (Ci), os custos emocionais associados ao ato criminoso (Ce) e finalmente, o custo da sanção penal se aplicada (Cs). Importante considerar que, assim como a sanção penal é um valor esperado, a remuneração patrimonial também o é, e dependerá do sucesso da prática do delito.

Assim, como dito, R (remuneração pecuniária obtida do delito) está sujeita a uma determinada probabilidade (P). Sendo o produto destes elementos em conjunto resultará nos ganhos estimados do delinquente (Gd): $Gd = P * R + Be - Ci - Ce - Cs$, isto é, para o criminoso, o crime “compensa” se o ganho esperado pelo cometimento do crime (Gd) for igual a probabilidade (P) de obter uma remuneração pecuniária (R), mais a carga emocional positiva obtida (Be), menos o custo do material necessário para a consecução do crime (Ci), menos os custos emocionais negativos (Ce), menos o custo da potencial sanção penal caso venha a ser aplicada (Cs).

Simplificando o modelo, consideraremos que as pessoas que avaliam o cometimento do crime são pessoas neutras ao risco²⁹, portanto os custos e benefícios emocionais serão iguais a zero: $Gd = P * R - Ci - Cs$, isto é, eliminado da equação o fator emocional, tanto positivo, como negativo devido a neutralidade do autor.

28 Não significa de nenhuma forma que o potencial criminoso realize matematicamente (com calculadora etc.) este cálculo. Porém, seu comportamento se assemelha sobremaneira a esta situação hipotética.

29 Algumas pessoas não são avessas ou neutras ao risco; elas gostam de correr riscos, procurando ativamente por grandes variações, mesmo que, em média, ganhem um pouco menos. Contudo, assim como indivíduos neutros ao risco, essas pessoas são raras, e é possível dizer que a maioria das pessoas é avessa a correr riscos.

Recordando o conceito de custo oportunidade (Co) já comentado, será mais simples deduzir que o crime será cometido naquelas condições onde se cumpre a condição: $Gd \geq Co$, isto é, o crime “compensará” se o custo oportunidade for igual ou menor que os ganhos advindos do cometimento do crime.

É evidente que utilizamos uma demonstração simplista do modelo beckeriano na tentativa de compreender o comportamento criminoso doloso e racional. O que está fora desta apresentação é a gama de variáveis intervenientes possíveis de modificações importantes na função. Como exemplos, o nível de educação, a desigualdade social, a presença de patologias de caráter psicológicas etc. Quando se apresenta uma função para a explicitação de uma realidade, obrigatoriamente, há uma simplificação do problema abordado. Para diminuir os efeitos desta simplificação, para Becker, a oferta agregada de delitos (O) é definida em função (daí o termo função utilizado $=f$) da sanção penal para o tipo (s), a probabilidade de que esta sanção venha ser aplicada (p) e da extensa gama de variáveis que de uma ou outra forma venha a afetar o custo de oportunidade (r). Assim apresentado: $O = f(s, p, r)$. Isto significa que o delito é praticado em função da pena, da probabilidade de aplicação desta pena e de um conjunto de outras variáveis. Esta função é genérica, isto é, a sanção (s) e sua probabilidade de aplicação (p) se repetem em todos os casos que envolvem o indivíduo que comete delito de forma dolosa e racional; o que muda de caso para caso são as demais variáveis (r).

Esta teoria dá ênfase a importância da magnitude da sanção e à grande probabilidade que esta sanção venha a ser aplicada para as políticas públicas de prevenção do crime. Todavia, as demais variáveis, que dependerão de cada caso a ser analisado, deverão ser, evidentemente, consideradas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Definir uma metodologia de pesquisa adequada é um dos requisitos para o sucesso de um trabalho de investigação. Neste sentido, este artigo contou com os procedimentos metodológicos descritos na sequência.

Quanto à natureza do estudo, fez-se uma pesquisa básica, ou seja, sem a intenção de sugerir procedimentos a serem colocados em prática. Optou-se por fazer um estudo que levasse às comunidades acadêmica e em geral conhecimentos acerca dos fatores que motivam o crime e em que consiste a economia do crime para que ampliem os seus saberes neste campo temático. Prodanov e Freitas (2013) entendem que a pesquisa de natureza básica envolve verdades e interesses gerais com a finalidade de gerar conhecimentos sem aplicá-

los no cotidiano. Objetiva gerar novos conhecimentos sem aplicação prática, envolve interesses e verdades.

A respeito da abordagem do problema, foi feita uma pesquisa qualitativa. Segundo os autores supracitados, uma pesquisa desta natureza busca interpretar fenômenos subjetivos sem a necessidade de quantificação de fatores.

Empregou-se também uma pesquisa com objetivos exploratórios, que tem o intuito de

[...] proporcionar mais informações sobre o assunto que Metodologia do Trabalho Científico voltar sumário principal Capa sumário capítulo avançar vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51-52)

A pesquisa bibliográfica foi o procedimento técnico utilizado para compor o arcabouço das análises. Para isso, foram utilizados livros, artigos científicos, ensaios e outras formas de materiais bibliográficos para compreender, de melhor forma, o tema em questão. Prodanov e Freitas (2013, p. 54) salientam que a pesquisa bibliográfica é elaborada “[...] a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, [...] com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa.”

4. ENFOQUE METAECONÔMICO DAS DETERMINANTES DO CRIME E A RACIONALIDADE NAS TEORIAS CRIMINOLÓGICAS HODIERNAS

O enfoque neoclássico, como se conhece o enfoque original de Becker, postula que o indivíduo como ente econômico é livre na opção de participar de qualquer das duas atividades produtivas: atividades legais e ilegais. A decisão estará fundamentada na racionalidade e na motivação individual em responder de maneira ótima aos diversos incentivos ou desincentivos que o mercado oferece e/ou a política pública do Estado. Fundamentado neste enfoque, o sistema de penalidades se otimiza ao estabelecer sentenças severas. Entretanto, este enfoque neoclássico vem recebendo importantes aprimoramentos de parte de outros economistas que modificam a severidade implícita sobre a otimização de

sentenças. Especialmente, Block e Lind (1975) e Akerlof e Yellen (1994) desenvolveram modelos que incorporam a probabilidade do indivíduo ser detectado no delito em função da atitude da comunidade e a maneira em que as instituições do sistema de leis são administradas e implantadas. Outros aprimoramentos incorporam a relação do mercado laboral, o potencial de gerar ingressos, o uso de drogas ilegais, a educação, a demografia e o desenvolvimento urbano, entre outros.

Uma abordagem mais atual é o reconhecimento do modelo de decisão criminal considerando outros aspectos associados à sociedade como organização, isto é, o capital social³⁰. Coleman (1990) e Putman (1993) apregoam que elementos dentro de uma sociedade tais como normas, crenças, associações cívicas, desportivas e comunitárias, a escola, a igreja, a família etc. são formas de capital que condicionam a racionalidade das decisões de delinquir ao evidenciar uma melhor ou pior intercomunicação dos mesmos.

Este capital social atuará como dissuasivo no evento do delito se os custos forem maiores que os benefícios. Este enfoque que incorpora aos modelos de decisão racional do crime, elementos sociais e culturais é o que chamamos *enfoque meta-econômico*. Obviamente, este enfoque é diferente do neoclássico proposto por Becker ao introduzir elementos sociais e culturais, apesar de validar a racionalidade do processo decisório e, principalmente, a motivação econômica como determinante na decisão de delinquir.

O capital social agregou novos elementos à concepção beckeriana do comportamento criminoso tornando o tema de maior complexidade e profundidade.

O enfoque meta-econômico do modelo de decisão econômica do crime é apresentado graficamente apresentando à esquerda os fatores econômicos motivadores do comportamento criminoso. Estes fatores são derivados das condicionantes do mercado ou das instituições que servem de marco operacional da economia. Estes provêm os incentivos ou desincentivos para a atividade criminosa e, portanto, se postulam como elementos apriorísticos da atividade criminosa. Como exemplos destes fatores econômicos temos o mercado laboral (taxa de desemprego, número de contratos de trabalho, dentre outros); as aspirações econômicas (renda, dívida, consumo etc.); níveis de pobreza, consumo de drogas ilícitas e lícitas, distribuição de renda e de riquezas (renda per capita); o ciclo econômico (recessão, expansão), entre outros. Outro fator determinante

³⁰Para a sociologia, o capital social é o que possibilita a cooperação entre duas partes. A noção não implica necessariamente algo positivo, já que os contatos entre as pessoas podem dar lugar a situações negativas (como as sociedades mafiosas, por exemplo). Dito por outras palavras, o capital social implica a sociabilidade de um grupo humano, com os aspectos que permitem a colaboração e o seu uso. Os sociólogos sublinham que o capital social é formado pelas redes sociais, pela confiança mútua e pelas normas efetivas, três conceitos que não são fáceis de definir e que podem variar dependendo do ponto de vista do analista.

citado por Cantor e Land (1985) é o “efeito sistema³¹” o qual implica que enquanto mais ou menos bens e serviços estão em circulação, maior ou menor será a motivação para cometer crimes.

Todos estes fatores serão considerados pelo potencial criminoso dentro da concepção do capital social (instituições, regras, normas, dentre outros), dentro da qual avaliará a decisão de delinquir ou não. O potencial criminoso avaliará sua tomada de decisão dentro de uma lógica de custos e benefícios. Dentro dos benefícios serão considerados os monetários e não monetários e, dentro dos custos, a probabilidade de detenção e do efetivo cumprimento da pena. Se o benefício for maior do que os custos e o capital social for insuficiente, o potencial criminoso poderia ter a motivação para cometer o delito. Caso contrário, se os custos são maiores do que os benefícios, ainda que o capital social seja insuficiente, o potencial criminoso não teria o incentivo para converter-se em criminoso ao tomar a decisão para delinquir.

Finalmente, à direita do esquema, os fatores econômicos controladores que são aqueles de natureza política que surgem dentro do setor público e privado e que tem o propósito de reduzir ou eliminar a possibilidade de ser vítima da atividade delitiva. São elementos *a posteriori* da atividade delitiva, porém poderiam ter o efeito de fazer reduzir (ou aumentar devido a falta de ação) a atividade criminosa. Um exemplo conhecido da política pública é aumentar o orçamento da polícia e/ou o efetivo policial, juízes, tribunais, uma reorganização da estrutura judiciária, lei de armas mais restritivas etc. Por outro lado, o setor privado poderá adotar mais sistemas de alarmes para as propriedades, grades, seguranças, uso de cães etc. Estes fatores são denominados por Cantor e Land como “efeito guardião”³² pois constituem a reação social deliberada contra a atividade criminal com a intenção de reduzir seus efeitos negativos. É óbvio que tenha implicações na reorganização dos recursos produtivos do Estado e do setor privado.

O Modelo Decisório Econômico do Crime, apresentado graficamente, traduz e resume a complexidade do processo de decisão delitiva. Por suposto que não aborda o universo conhecido dos fatores motivadores e controladores, bem como o que ainda não foi considerado, por não sabido. Porém, pode servir de ponto de partida para um melhor entendimento do comportamento criminoso considerando o aspecto econômico.

É sem dúvida alguma que esta forma de olhar os problemas do comportamento humano, usando uma lógica dedutiva apoiada em certos postulados econômicos, está distante da usual experiência dos criminólogos e advogados penalistas em geral. A análise econômica do Direito em geral, e do delito e o castigo em particular vem ganhando cada vez maior importância nas

³¹“system effect”.

³²“guardianshift effect”.

escolas de Direito das principais universidades do mundo, e a partir do seu impacto na prática do Direito no mundo anglo-saxão começou a ter cada vez maior espaço de aplicação. Em todo caso, a advertência de Posner (2000, p. 125) não deixa de ser relevante, quando diz: “A noção do delinquente como um calculista racional parecerá pouco realista para muitos leitores, sobretudo quando se aplica a delinquentes que têm escassa educação ou aos delitos não pecuniários.”

A concepção de que o delito pode ser considerado como o produto de um cálculo individual, racional e economicamente motivado surgiu há mais de dois séculos com Beccaria (1764) e Bentham (1789), quando apresentaram à literatura criminológica os princípios fundamentais do enfoque econômico do crime.

A criminologia com enfoque sociológico apresenta diversos óbices à perspectiva econômica. Consideram que o enfoque econômico mantém implícita relação com ideologias políticas de tendências neoliberais, conservador e privatista, e até argumentam, a simplicidade e pouco realismo de seus princípios, principalmente o modelo de criminoso solitário, egoísta, motivado economicamente, com informação completa e livre de “amarras” sociais e culturais. Esta posição somente demonstra importante desconhecimento das teorias criminológicas que atualmente utilizam o conceito de racionalidade. Assim, vejamos.

A teoria ortodoxa³³ utiliza os postulados dos utilitaristas³⁴ clássicos como Becker (1968, 1976), Erlich (1973, 1977) e Heineke (1988) entre outros. Compreende o criminoso através de três características centrais.

Primeiramente, trata-se de um cidadão que opta livremente entre a legalidade e a ilegalidade. Isto significa que nem a estrutura sociocultural, nem a presença de outras pessoas ou grupos sociais de seu contexto condicionam seu agir. Em segundo lugar, o ato delitivo é entendido como racional. O cidadão procura os meios mais adequados para atingir seu objetivo criminoso, apresentando plena consciência entre seus desejos, crenças e ações: considerando suas crenças, sua ação é a melhor forma de satisfazer seus desejos (ELSTER, 1983). Em terceiro lugar, a motivação principal para o cometimento de um delito é aumentar o nível de utilidade individual. Ao delinquir, o criminoso espera maiores benefícios econômicos que os que conseguiriam com condutas lícitas. A utilidade depende da recompensa obtida pelo crime, ponderada pelos possíveis

33 A ortodoxia tem um pensamento mais rígido, num postulado ortodoxo, o problema A se resolve com X e o B com o Y, no Brasil podemos ver um exemplo na política feita para se manter a inflação baixa, a qualquer sinal de que ela possa aumentar, se aumenta a taxa de juros.

34O utilitarismo encara um indivíduo como a expressão da utilidade, da satisfação, do prazer, da felicidade ou do desejo de realização. Em sua essência, a utilidade se torna a medida da realização do nosso desejo, o denominador comum de tudo que queremos.

custos, a possibilidade de ser detido e punido, assim como também a magnitude da pena que poderia receber (BECKER, 1968).

Sintetizando, considerando um conjunto determinado de recursos e preferências sobre os quais a disciplina econômica não se pronuncia, o cidadão tentará maximizar sua utilidade satisfazendo suas preferências sem superar os limites do possível financeiramente. A atividade criminosa é uma função das oportunidades, recursos, preferências e avaliação das consequências das ações do criminoso.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Teoria Econômica do Crime é uma abordagem relativamente nova que apresenta um campo fértil de pesquisa para os estudiosos da Criminologia. No Brasil, com base na literatura pesquisada para este trabalho, o desenvolvimento de estudos nesta área é modesto devido, talvez, pela ausência de vasos comunicantes que tem caracterizado o Direito em relação a outras disciplinas e às Ciências Sociais.

Para os pesquisadores da abordagem econômica do Direito, o delito é igual às outras condutas humanas que podem ser explicadas em função de critérios para a maximização/satisfação do bem-estar do indivíduo. O que diferencia o delinquente de outras pessoas não são suas motivações, e sim os custos e benefícios que estes associam às alternativas existentes para sua atuação.

Com referência a este raciocínio, todos nós somos delinquentes em potencial, pois basta que o benefício esperado em ferir a lei exceda seu custo para que a transgressão seja a opção. Estes custos e benefícios podem ser de caráter objetivo como subjetivo. Como custos objetivos temos as sanções e os benefícios obtidos que podem ser diretamente quantificados monetariamente e como custos subjetivos podemos considerar o grau de satisfação, prazer, *status* que a atividade criminal possa causar.

Como proposto na introdução, o presente trabalho teve o objetivo apresentar a Teoria Econômica (Economicista) do Crime através de seu expoente, o Prêmio Nobel em Economia no ano de 1992, Gary Stanley Becker (02/12/1930 – 03/05/2014). Esta teoria propõe o entendimento do comportamento criminal sob a ótica da racionalidade. Apresenta o crime como resultado de decisão racional considerando análise de custo/benefício. O crime considerado neste trabalho é o crime doloso, intencional. O indivíduo é conhecedor das consequências de suas ações criminosas dolosas e utiliza racionalidade limitada para a tomada de decisão para o cometimento do crime.

A partir das discussões delineadas ao longo desta pesquisa bibliográfica, observou-se que as múltiplas ações de um mesmo indivíduo não têm por que ter coerência racional entre si. Este indivíduo pode ter desejos incompatíveis em um momento dado ou entre diferentes momentos de sua vida. Cada ação particular tem sua própria racionalidade, posto que cada indivíduo assume referências diferentes que delimitam seu próprio conceito do que é racional fazer, isto é, até onde sua decisão o satisfaz.

Foram apresentadas as principais críticas à Becker em função de suas limitações e incapacidade de previsão, bem como a não consideração da prevenção criminal. Todavia, parafraseando Paul Krugman, “A modelização, ainda que possa parecer simplista, é na prática uma disciplina que evita alguém seja mais simplista”. Isto é, um bom modelo (teoria) formal elimina do cenário a mera retórica e expulsa o grotesco charlatanismo.

A abordagem beckeriana, talvez não seja a mais completa por carecer de faculdades para predizer delitos, mas resgata os componentes sociais que mais afetam a economia. Com Becker, o campo econômico deixou de ser visto como uma ciência dura, acima da humanidade, e passa para o campo social tornando-a mais próxima da sociedade.

Com Becker, a economia que nasce como ciência social, se distancia dos clássicos, volta a reaparecer mais próxima da sociedade, abarcando fatores do comportamento humano que explicam as causas da criminalidade. Becker marcou o campo econômico ao incorporar os fatores sociais e psicológicos, e sedimentou a base para muitos outros economistas sociais do comportamento.

Retomando ao cerne deste trabalho, a modo de conclusão, é possível afirmar que a ação criminal é resultante de decisão racional onde as pessoas ponderam custos e benefícios em vez de sofrimento e prazer. As decisões racionais não são cálculos matemáticos precisos. São processos influenciados constante e permanentemente por uma complexa estrutura de incentivos ou condicionantes (não determinantes).

O crime não é, automaticamente, a resultante da baixa escolaridade, desemprego, marginalização social ou da falta de oportunidades. Porém, não é possível negar que tais situações servem de incentivo na tomada de decisão quando comparados suas vantagens e desvantagens. A maneira como a pessoa pondera vantagens e desvantagens é influenciada pelo modo como são valorados riscos e perdas. A educação, neste processo, desempenha papel crucial, pois existe correlação negativa com o crime, isto é, mais educação menos crimes. A educação é fator determinante para a melhoria do mercado laboral e também porque permite à pessoa melhores condições para avaliação dos riscos. O mesmo ocorre com a renda e o emprego. Tais condicionantes são influenciados pela capacidade em controlar os impulsos ao crime.

É possível argumentar que o controle do crime é dependente de ações e políticas e se apresenta em três dimensões. Primeiramente, a dimensão da competência do Estado que trata de aumentar a capacidade de aplicação da justiça, isto é, capacidade na apuração de crimes e condenação à prisão dos responsáveis. Considera-se que tanto a certeza quanto a celeridade e a extensão da pena estão negativamente correlacionadas com as taxas de crimes. Em outras palavras, quanto mais certeza da punição, rapidez processual e severidade da pena, menor as taxas de crimes.

A segunda dimensão trata das políticas direcionadas para a diminuição do impacto dos condicionantes sociais na tomada de decisão do crime. O ponto central, nesse sentido, é o investimento direcionado à educação e à capacitação dos indivíduos para o mercado laboral. Estudos diversos apontam que a educação está relacionada negativamente com o crime. Isto é, menos educação, mais crimes. A educação é fator preditivo de melhores condições de trabalho e salário, por si, fatores anticrime.

A terceira dimensão envolve a aproximação dos valores fundamentais da educação na família e na escola através dos valores como o respeito, a disciplina e a responsabilidade. Estas dimensões não diminuem a importância e a necessidade da repressão estatal ao crime.

Portanto, é pertinente reconhecer criminoso doloso, racional e/ou amoral age influenciado e condicionado por uma extensa gama de fatores exógenos e endógenos. Estes fatores ainda carecem de mais estudos para propiciar uma abordagem mais extensa e profunda do fenômeno criminoso. A cada nova abordagem teórica, apresentam-se novos fatores e a complexidade do tema cresce exponencialmente. Conhecer estes fatores e suas correlações propiciam um melhor entendimento do porquê do ato criminoso.

Uma abordagem para o tratamento do crime deveria estar definida em, basicamente, duas ações: para a atual geração, certeza de detenção, celeridade do processo e severidade da pena; para a futura geração: educação, porém, educação na sua concepção mais abrangente e recomendável, isto é, educação na família, igreja, entidades sociais e formação na escola. A premissa de que um indivíduo educado socialmente, formado profissionalmente com boas perspectivas na sociedade, os custos do cometimento de crimes aumentarão e este indivíduo com racionalidade, mesmo que limitada, tomará a decisão que lhe trouxer mais utilidade não cometendo crime.

REFERÊNCIAS

- AKERLOF, G.A.; YELLEN, J., Gang Behavior, Law enforcement, and community values. In: ARON Henry, et al. (editors). **Values and public policy**. Washington D.C. Brooking Institution, 1994. p. 173-209.
- BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**: texto integral. 2. ed. São Paulo: M. Claret, 2000. 128 p.
- BECKER, G. S. Economic approach to human behavior. In: ELSTER, Jon. **Rational choice**. Oxford: Basil Blackwell, 1986. p. 108-122.
- BENTHAM, Jeremy. **Panopticon; or, the Inspection-House**. T. Payne, London, 1791.
- BLOCK, M.; LIND, R. C. **Crime and punishment reconsidered**. **Journal of Legal Studies**. vol. 4, n. 2, p. 241-247 January, 1975.
- BRENNER, G. **Entendendo o comportamento criminoso**: educação, ensino de valores morais e a necessidade de coibir o comportamento criminoso: uma contribuição da teoria econômica e um recado para nossas autoridades. Porto Alegre: AGE, 2009.
- CANTOR D.; LAND, K., Unemployment and crime rates in the Post-World War II United States: a theoretical and empirical analysis. **American Sociological Review**. v.50, p. 317-332. junio 1985.
- COLEMAN, J.S. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- ELSTER, J. **Sour Grapes**: studies in the subversion of rationality. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- ERLICH, I. Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. **Journal of Political Economy**. v. 81, p. 521-565, 1973.
- ERLICH, I.; MARK, R. Fear of Deterrence - a critical evaluation of the report of the panel on research on deterrent and incapacitative effects. **Journal of Legal Studies**. v. 6, p. 293-316, 1977.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D.; LOAYZA, N. Crimen y victimización: una perspectiva económica. In: FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman. **Crimen y violencia en América Latina**. México, 2001.

FOUCAULT, M. **Vigilar y castigar**: nacimiento de la prisión. 16. ed. México: Siglo XXI, 1989.

HEINEKE, J. Crime, deterrence, and choice: testing the rational behavior hypothesis. **American Sociological Review**. v. 53, p. 303-30, 1988.

POSNER, R. **El análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PUTMAN, R. D. **Making democracy work**: civil traditions in modern Italy. Princeton University Press, 1993.

ZAMBRANO, F. **Criminología**. Venezuela: Editorial Atenea. 2010.

USO DA FORÇA PELO POLICIAL MILITAR: UMA ABORDAGEM BASEADA NO MODELO DA PIRÂMIDE DO EMPREGO DA FORÇA E OS ASPECTOS SUBJETIVOS DAS REAÇÕES DOS ENVOLVIDOS NUMA OCORRÊNCIA POLICIAL

Aurélio José Pelozato da Rosa¹

RESUMO: A crescente violência e criminalidade, nesta 1ª década do século XXI, traz consigo mais um desafio para o Estado: proporcionar aos policiais militares, responsáveis pela preservação da ordem pública, uma formação técnico-profissional adequada para responder aos anseios de segurança que tanto clama o cidadão. Essa formação deve seguir um modelo moderno, de preservação dos direitos humanos, ético, legal e com alta qualidade técnica, permitindo segurança também ao operador, no exercício da atividade profissional policial diária. Alguns aspectos não podem ser esquecidos ou negligenciados durante a formação dos policiais militares, chamados, no ambiente de formação e capacitação, de “aspectos que fogem ao controle do policial militar”, durante a resposta ou atendimento de uma ocorrência policial. São situações ou comportamentos cuja análise passa pela subjetividade da interpretação da cena ou das reações dos envolvidos, quando, muitas vezes, o policial militar dispõe de algumas frações de segundos, para escolher a resposta adequada ao evento crítico, tecnicamente chamado de “abordagem policial”. O presente artigo exibirá aspectos da formação e do treinamento dos policiais militares catarinenses, baseado no modelo da Pirâmide do Emprego da Força, os recursos tecnológicos, mídias empregadas e a análise de alguns aspectos subjetivos que definem ou determinam o sucesso ou fracasso da ação, resultando ou representando, em muitos casos, a diferença entre vida ou morte, o chamado “Encontro Mortal”.

Palavras-chave: Polícia Militar. Abordagem Policial. Subjetividade. Encontro Mortal.

¹Graduação: Curso de Formação de Oficiais na Academia de Polícia Militar da Trindade, da Polícia Militar de Santa Catarina. Pós-graduação: Especialização em Atividade Física e Qualidade de Vida, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Especialização em Administração de Segurança Pública, Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL); Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

1. INTRODUÇÃO

O crescente aumento da criminalidade e violência, estampado nas páginas dos tablóides e veiculado pela mídia jornalística, forma um quadro desafiador para os profissionais responsáveis pela preservação da ordem pública, os policiais militares. Vinte e quatro horas, todos os trezentos e sessenta e cinco dias do ano, “dia útil” e também “feriado”, faça chuva ou sol, calor ou frio, o policial militar está próximo do cidadão, cumprindo sua missão maior, da defesa da vida. Este contato aproximado faz do policial militar “um legítimo guardião” dos direitos humanos, responsável pela preservação da dignidade da pessoa humana e da promoção de uma cultura de paz social, caracterizando-se, o exercício de sua atividade profissional-policial diária pela atuação preventiva, pró-ativa, baseada nos princípios e conceitos de polícia de proximidade, de contato, de resolução de problemas, mediação de conflitos, doutrina amplamente difundida através da filosofia de polícia comunitária. Esta relação tão próxima do cidadão, expõe o policial militar aos mais diversos tipos de conflitos e confrontos, desde uma simples abordagem para orientar ou advertir, por exemplo, um cidadão que apresenta “comportamento incivilizado”, até ao extremo oposto, quando se defronta com uma ocorrência de alto ou altíssimo risco, o chamado “Encontro Mortal”.

Por não ser especialista em psicologia humana, este pesquisador utilizou, como referência neste trabalho, o livro publicado por Bock, Furtado e Teixeira(1999), para encontrar algumas “explicações” do comportamento das pessoas envolvidas numa abordagem policial.

2. A POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

2.1 Histórico da Corporação

Criada por Feliciano Nunes Pires, então Presidente da Província de Santa Catarina, através da Lei Provincial Nº 12, de 05 de maio de 1835, a “Força Policial”, substituiu, à época, os existentes Corpos de Guardas Municipais Voluntários, com a missão de manter a ordem e a tranquilidade públicas e atender às requisições de autoridades judiciárias e policiais. Sua área de atuação ficava restrita à Vila de Nossa Senhora do Desterro (atual Florianópolis) e distritos vizinhos.

Em 1916, recebe a denominação de “Força Pública” (Lei Nº 1.137, de 30 de Setembro) e em 1917 passa a ser considerada, através de acordo firmado entre a União e o Estado, Força Reserva do Exército.

Em 10 de janeiro de 1934, um acordo entre a União e o Estado eleva a Força Pública à categoria de Força Auxiliar do Exército Brasileiro. No mesmo ano, a Constituição Federal passa também a considerar as Forças Públicas como Auxiliares do Exército, conferindo-lhes “status” constitucional.

Em 1946, a Constituição Federal altera a denominação para PMs, descrevendo como missão a segurança interna e a manutenção da ordem. Prevê ainda que a União legislará sobre a organização, instrução, justiça e garantias das PMs.

Em 1967, a Constituição Federal prevê que a União passará a controlar também o efetivo das PM, criando a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM). Orienta ainda que as Polícias Militares devem voltar-se às atividades policiais.

Em 1988, a Constituição Federal prevê como missão das Polícias Militares, em seu artigo 144, a Preservação da Ordem Pública. (BRASIL, 1988).

2. 2 O Ingresso

O ingresso na Polícia Militar de Santa Catarina se dá mediante a realização de concurso público, de duas formas: Inclusão no Curso de Formação de Oficiais, com requisito intelectual, a formação em nível superior, Bacharelado em Direito; e, a segunda forma de inclusão, no Curso de Formação de Soldados, tendo como requisito intelectual, a formação em nível superior, em qualquer área do conhecimento.

O Curso de Formação de Oficiais tem duração de dois anos e o Curso de Formação de Soldados dura sete meses.

2. 3 Formação Básica e Continuada

Durante a Formação Básica (inicial), os policiais militares estudantes dos Cursos de Formação de Oficiais e de Soldados, recebem treinamento em diversas áreas de concentração do conhecimento, como por exemplo: Direito, Direitos

Humanos, Trânsito, Filosofia de Polícia Comunitária, Educação Física, Defesa Pessoal, Tiro Policial e Técnicas de Polícia Ostensiva, entre outras disciplinas relacionadas ao cumprimento da missão constitucional de preservação da ordem pública.

Depois da formação básica, o policial militar recebe durante a carreira treinamento continuado, previsto nas Normas Gerais de Ensino (NGE), documento que regula a Formação Básica e Continuada dos Policiais Militares catarinenses. (SANTA CATARINA, 2011).

Em estudo realizado por Rosa e Pavanati (2011) identificou-se que disciplinas como Tiro Policial e Técnicas de Polícia Ostensiva, evoluíram durante os anos, passando do simples repasse de conhecimento teórico, para um conteúdo direcionado a prática profissional-policial diária. Assim, o policial militar recebe um conhecimento de emprego prático, o qual será utilizado no cotidiano do exercício profissional, junto da população, observando a doutrina e a filosofia dos Direitos Humanos e de Polícia Comunitária.

Para Rosa e Pavanati (2011), essa evolução foi marcada pelo surgimento e uso de tecnologias multimídias que, no caso da Polícia Militar de Santa Catarina, têm servido para aproximar o contexto da formação e o treinamento policial militar, daquela realidade que será enfrentada nas ruas, durante o exercício profissional.

Multimídia consiste na integração, controlada por computador, de textos gráficos, imagens, vídeo, animações, áudio e outras mídias, que possam representar, armazenar, transmitir e processar informações de forma digital. (KIRNER; SISCOOTTO, 2007, p. 6).

A Polícia Militar de Santa Catarina dispõe de recursos multimídia, como é o caso do simulador de atendimento de ocorrências policiais e de tiro policial (Figura 1). Mídia que possibilita, ao policial militar, em ambiente controlado, simular o atendimento de ocorrências onde poderá se deparar com diversas situações, diferentes formas de enfrentamento, estando sujeito às mais variadas respostas agressivas do cidadão durante uma abordagem policial.

Abordagem Policial - É a ação Policial militar de atuar em uma situação que exija intervenção policial, aproximando-se, interpelando, identificando e procedendo a busca de um ou mais cidadãos, que pode resultar na prisão, advertência ou orientação das pessoas envolvidas. (ROSA, et al., 2009, p. 52).

Durante a execução de uma abordagem policial, observam-se critérios técnicos, legais, éticos, devendo haver uma motivação para sua realização. Sendo uma ação de força, a abordagem deve atender requisitos preconizados para o uso da força. São os requisitos da abordagem:

- Legalidade: A abordagem nesta situação é legal?
- Necessidade: A abordagem nesta situação é necessária?
- Proporcionalidade: A técnica de abordagem nesta situação e emprego da força é proporcional à situação?
- Conveniência: A abordagem nesta situação é conveniente em relação ao momento e ao local da intervenção policial. (ROSA, et al., 2009, p. 52).

Fotografia 1- Policial militar utilizando o simulador de atendimento de ocorrências policiais e de tiro policial, simulando uma abordagem policial



Fonte: Rosa e Pavanati, 2011.

Valendo-se do conceito da variabilidade, no processo de aprendizagem, desenvolvimento e controle motor, é possível simular diversos tipos de ocorrências, onde o policial militar poderá se deparar com um cidadão que apresenta comportamento incivilizado, por exemplo: a mãe que ao deixar o filho na creche, para com seu veículo automóvel sobre a faixa de pedestre (além de ser uma infração de trânsito), ou um cidadão descumprindo proibição expressa de pisar na grama da praça. “Comportamento Incivilizado é, em resumo, o comportamento humano que foge às regras de aceitação social, porém não se caracteriza crime ou contravenção”. (ROSA, et al., 2009, p. 51).

No outro extremo, poderá se deparar com um cidadão armado, que de forma abrupta saca de uma arma, fazendo com que o policial militar tenha que responder em frações de segundos, de forma legal, técnica, ética, sem a opção ou possibilidade do cometimento de erros que podem representar a perda da vida do cidadão ou do próprio policial militar (Encontro Mortal).

O “Encontro Mortal” se caracteriza pela situação ou evento de alto ou altíssimo risco, onde o contexto ou a caracterização da cena indica como resultante do confronto, a morte de um dos envolvidos. (Do autor)

Mesmo valendo-se de todos esses recursos tecnológicos, e da evolução das técnicas policiais empregadas na atividade profissional-policial diária, o Policial militar ainda está sujeito as mais diversas formas de reação do “cidadão abordado” - subjetividade. O conflito social expressa tanto as condições objetivas quanto a subjetividade de seus atores. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 190).

Encontramos nos estudos de Bock, Furtado e Teixeira (1999, p. 28) que subjetividade é a maneira de sentir, pensar, fantasiar, sonhar, amar e fazer de cada um.

A subjetividade é a síntese singular e individual que cada um de nós vai constituindo conforme vamos nos desenvolvendo e vivenciando as experiências da vida social e cultural; é uma síntese que nos identifica, de um lado, por ser única, e nos iguala, de outro lado, na medida em que os elementos que a constituem são experienciados no campo comum da objetividade social. Esta síntese — a subjetividade — é o mundo de idéias, significados e emoções construído internamente pelo sujeito a partir de suas relações sociais, de suas vivências e de sua constituição biológica; é, também, fonte de suas manifestações afetivas e comportamentais. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 28).

Bock, Furtado e Teixeira (1999) citam que a subjetividade individual representa a constituição da história de relações sociais do sujeito concreto dentro de um sistema individual. O indivíduo, ao viver relações sociais determinadas e experiências determinadas em uma cultura que tem idéias e valores próprios, vai se constituindo, ou seja, vai construindo sentido para as experiências que vivencia. Este espaço pessoal dos sentidos que atribuímos ao mundo se configura como a subjetividade individual.

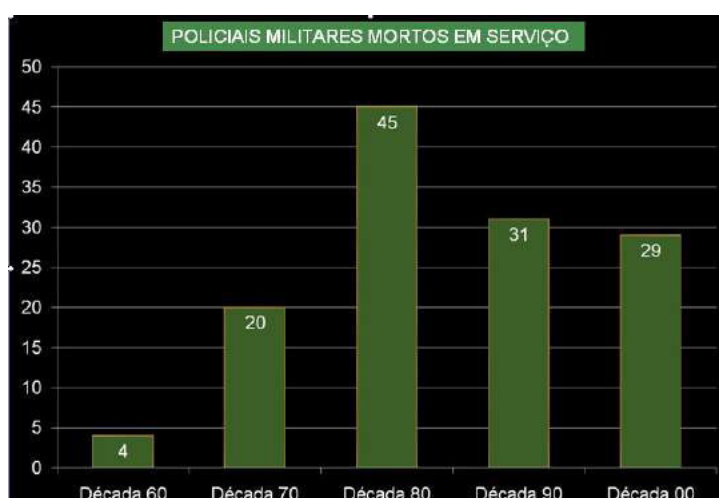
Mesmo os policiais militares mais experientes encontram dificuldades na análise do risco a que estão expostos e na escolha da resposta a determinadas ações agressivas, muitas vezes ocasionando sua morte ou ferimentos.

O gráfico 1 demonstra que com a evolução e modernização das técnicas policiais empregadas nas ruas, mediante a intensificação dos treinamentos, nas décadas de 1990 e 2000, fez reduzir o número de policiais militares mortos em serviço, mesmo com a evolução da criminalidade, aumento no número de confrontos e a periculosidade decorrente do crescimento do poder bélico dos criminosos. No entanto, estudos de casos de atendimentos de ocorrências policiais, apresentados nos Cursos de Formação de Oficiais e Aperfeiçoamento de Sargentos da Polícia Militar de Santa Catarina (ROSA; PAVANATY, 2011), que resultaram em policiais militares mortos ou feridos, demonstram que o resultado

que, mesmo dominando modernas técnicas policiais, não foi possível identificar as intenções dos agressores, antecipando ou prevendo a letalidade de suas pretensões.

Lévy (1999), filósofo francês da cibercultura, confirma essa impossibilidade de se prever ou antecipar eventos como descrito no parágrafo anterior. O que é preciso saber profissionalmente já não pode ser totalmente planejado e nem precisamente definido com antecedência.

Gráfico 2 - Quadro de policiais mortos em eerviço em Santa Catarina, décadas de 1960 - 2000.



Fonte: SANTANA, Marli; BORGES, Luiz Claudio. Estudo de caso de ocorrência policial. Preprint: 2003, dados retirados da Diretoria de Pessoal da PMSC.

Para Rosa e Pavanati (2011), compreender as implicações e complicações relacionadas à prática operacional policial militar diária, nesta realidade de mudanças sociais e intelectuais experimentadas, principalmente no final do século XX e primeira década do século XXI, faz-se necessário um estudo dessa relação policial x cidadão, observando os aspectos subjetivos que envolvem o atendimento de uma ocorrência policial, utilizando como base o modelo da Pirâmide do Emprego da Força (figura 1).

Este trabalho se apoia no método fenomenológico, com foco na interação entre cultura e sujeito para construção do conhecimento. Para Triviños (2006, p. 47), o enfoque fenomenológico permite a observação de uma dada realidade porque “exalta a interpretação do mundo que surge intencionalmente à nossa consciência.”

Propõe-se uma investigação acerca dos processos de melhoria do trabalho policial. Pois, conforme Meksenas (2002, p. 22) “pesquisar diz respeito à capacidade de produzir um conhecimento adequado à compreensão de determinada realidade, fato, fenômeno ou relação social”. Assim busca-se, por meio da investigação, entender melhor o processo de formação do efetivo policial militar catarinense.

Demo (2007) e Santaella (2004) propõem que a cibercultura transforma os modos humanos de perceber e de estar no mundo, alterando também as formas de aprender. Considera que a navegação interativa no ciberespaço promove alterações no âmbito das sensações, percepções e cognições, diferenciando-se das experiências anteriormente propostas pela cultura literária. Isso concorre para “a formação de um novo tipo de sensibilidade corporal, física e mental”.

3. A PIRÂMIDE DO EMPREGO DA FORÇA

A doutrina do Uso Progressivo da Força, entre outras, é empregada na formação e treinamento dos policiais militares catarinenses. O modelo adotado é o da Pirâmide do Emprego da Força (Figura 3).

De forma resumida, o modelo determina que ao deparar-se com uma situação de risco ou agressiva, o policial militar empregará um dos recursos definidos no escalonamento da figura, variando em grau de intensidade, do menor até o topo da pirâmide e vice-versa, tudo dependerá do tipo de ameaça que estará enfrentando. O conceito básico, observado, inicialmente, é do chamado “Perigo Imediato”, definido por Rosa e outros (2011). Perigo imediato é o ponto, local ou situação em um ambiente onde existe a maior probabilidade de surgir uma ameaça física contra o policial. (ROSA, et al., 2009, p. 52).

A identificação do perigo imediato é fundamental para o policial decidir a escolha da força e resposta adequada ao evento. Aonde ir e o que fazer, seu deslocamento, ação de busca, reação ou evasão, deve ser prioritariamente dirigida ao perigo imediato identificado.

No caso de uma agressão com a chamada força letal, por exemplo, com arma de fogo (“Encontros Mortais”), a correspondente resposta do policial será também o emprego da força letal, em nível e intensidade mínima igual ($F_1 = F_2$) ou maior intensidade ($F+1$) ao potencial de força do agressor (cidadão abordado), obtendo, assim, vantagem tática (de força) sobre seu agressor.

Figura. 1- Pirâmide de Emprego da Força



Fonte: MJ/SENASP/EAD apud ROSA, Aurélio José Pelozato da. Análise do atendimento de ocorrências policiais que resultaram em policiais militares mortos e feridos. *Revista Ordem Pública*, v. 3, n. 1 e 2, 2010. Florianópolis: Associação de Oficiais Militares de Santa Catarina – ACORS. p. 62.

A Pirâmide de Emprego da Força (figura 3), está definida por Rosa e outros (2009, p. 36)

A “Pirâmide de Emprego da Força” identifica os aspectos da relação “policial x cidadão abordado”, indicando a correspondente “ação policial” adequada. Sua análise é bem simples, para cada reação apresentada pelo cidadão, decorrente da abordagem policial, existe previsão da correspondente resposta policial, podendo evoluir do menor nível (Presença Policial) até o maior nível (emprego da Força Letal) ou do contrário, do maior para o menor nível de força.

O princípio identificado no conceito é do escalonamento de emprego da força, permitindo ao policial adaptar-se à situação que se apresenta, respondendo à agressão de acordo com o meio ou instrumento mais eficaz de que dispõe, possibilitando rapidez no raciocínio na tomada de decisão.

A forma da figura, piramidal, determina a restrição ou limitação do emprego de determinado recurso, conforme se acende aos níveis mais superiores. Para um entendimento mais simples, significa que o uso da força letal, último nível de emprego da força por parte do policial militar, é exceção. A regra é não usar a força letal, sendo, portanto, o último recurso a ser empregado.

As cores permitem também a identificação do risco a que está submetido o policial militar. Do menor nível de risco, identificado pela cor verde até o maior risco a que está exposto, na cor preta.

A seta em duplo sentido, localizada no centro da pirâmide, indica que os níveis de força poderão variar de acordo com a agressão enfrentada e também se

ajustando às mudanças percebidas. Significa que a abordagem poderá começar com o policial militar com a arma em punho (cor preta), indicando o emprego do maior nível de força e terminar com o policial militar com sua arma no coldre, pela avaliação de redução do risco ao menor nível (cor verde).

O modelo da Pirâmide de Emprego da Força serve para uso em qualquer tipo de ocorrência policial, ou abordagem policial. Desde, por exemplo, uma ocorrência de encontro de uma criança perdida (nível 1 da pirâmide), respondido pela presença policial, até o extremo, no atendimento de uma ocorrência de roubo a banco, por exemplo, por uma quadrilha muito bem organizada e armada (nível 6 da pirâmide).

Para análise de risco, o policial militar de Santa Catarina vale-se do emprego do conceito do chamado Ciclo OODA (Observar, Orientar, Decidir e Agir), figura 2.

O conceito do Ciclo OODA (OODA cycle) foi estudado e desenvolvido por John Boyd, Coronel da Força Aérea Americana, e tem sido aplicado não somente em ações militares, mas também em ações policiais, em informática e como estratégia empresarial.

Figura 2 - Ciclo OODA

CONSCIÊNCIA SITUACIONAL



Fonte: ROSA, A. J. P. e outros (2009, p. 36).

O Ciclo OODA permite ao policial militar desenvolver aquilo que chamamos no ambiente de formação, treinamento e também na prática operacional policial diária, “consciência situacional”.

Identificar, através da cena observada, a estratégia de resposta ou atendimento aquela ocorrência policial (abordagem) que deverá proceder. O

Ciclo OODA é dinâmico, ao estático, permitindo ao operador modificar a estratégia o procedimento anteriormente identificado como “ideal”. Por exemplo: ao início da abordagem o policial militar identifica um cidadão portando arma de fogo. Com o emprego da técnica de verbalização, determina que o mesmo “largue a arma”, ao que é atendido. Novo Ciclo OODA passa a ser desencadeado, instantaneamente, de imediato, considerando a mudança na cena e não mais a necessidade de emprego da força letal como resposta àquela, inicialmente, agressão letal.

Todo esse processamento mental, passa pela percepção de risco do policial militar, frente aquela situação vivida.

Para os gestaltistas, entre o estímulo que o meio fornece e a resposta do indivíduo, encontra-se o processo de percepção. A percepção do outro é uma forma de comunicação que depende da atribuição de significado à situação vivida. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 190).

A percepção é, pois, um processo que vai desde a recepção do estímulo pelos órgãos dos sentidos até a atribuição de significado ao estímulo. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 178).

Rosa e Pavanaty (2011, p. 5) citam que todas estas variáveis interferem em cada indivíduo policial militar, integrante da Polícia Militar de Santa Catarina. Este, por sua vez, possui individualidade, história, subjetividades e sua visão de mundo, que precisam ser constantemente revistas e transformadas pelo processo de formação desenvolvido na profissão.

Assim, se buscará nas experiências práticas – que são resultantes de interações entre indivíduo (PM) e meio, controladas pela Pirâmide de Emprego da Força – a reflexão sobre as práticas cotidianas do seu trabalho, na direção da produção de conhecimentos que assegurem respostas eficientes nos eventos que demandam a atuação técnica dos indivíduos.

Rosa e outros (2009, p. 37-38) identificam algumas variáveis ou circunstâncias que interferem ou contribuem para a decisão ou escolha de determinada opção de emprego da força por parte do policial. São os “aspectos que fogem ao controle do policial militar”, no momento da abordagem, assim chamados no ambiente de formação e treinamento dos Policiais Militares catarinenses.

- Diferença física entre o policial e o cidadão (idade, tamanho, gênero, etc);
- Nível de treinamento e experiência do policial;
- Habilidade do policial;
- Armas disponíveis ao cidadão;
- Danos físicos ao policial ou cidadão;
- Exaustão do policial;
- Policial derrubado;

- Antecedentes do cidadão;
- Comportamento bizarro;
- Uso de drogas;
- Problemas psicológicos;
- Ambiente.

Observa-se, analisando cada item anteriormente relacionado, os aspectos subjetivos que permeiam cada circunstância ou situação, podendo ser possível inferir o alto grau de dificuldade para a escolha da resposta adequada por parte do policial militar. As experiências anteriores, sua visão do mundo, a capacidade de percepção do policial militar, são vitais para a escolha correta da resposta a agressão sofrida. Como dizia o filósofo francês Michel Foucault:

O estudo dessas novas subjetividades vai desvendando as relações do cultural, do político, do econômico e do histórico na produção do mais íntimo e do mais observável no homem - aquilo que o captura, submete-o ou mobiliza-o para pensar e agir sobre os efeitos das formas de submissão da subjetividade. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 29).

Para Bock, Furtado e Teixeira (1999, p. 81), esta particular interpretação do meio, onde o que percebemos agora é uma “realidade” subjetiva, particular, criada pela nossa mente, é o meio comportamental. Naturalmente, o comportamento é desencadeado pela percepção do meio comportamental. O que o indivíduo percebe e como percebe são dados importantes para a compreensão do comportamento humano. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 77).

A *Gestalt* encontra nesses fenômenos da percepção as condições para a compreensão do comportamento humano. A maneira como percebemos um determinado estímulo irá desencadear nosso comportamento. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999).

No entanto, inferem Bock, Furtado e Teixeira (1999, p. 180), não é com tanta facilidade que conseguimos prever o comportamento de alguém a partir do conhecimento de sua atitude, pois nosso comportamento é resultante também da situação dada e de várias atitudes mobilizadas em determinada situação.

A partir da percepção do meio social e dos outros, o indivíduo vai organizando estas informações, relacionando-as com afetos (positivos ou negativos) e desenvolvendo uma predisposição para agir (favorável ou desfavoravelmente) em relação às pessoas e aos objetos presentes no meio social. A essas informações com forte carga afetiva, que predisõem o indivíduo para uma determinada ação (comportamento), damos o nome de atitudes. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999, p. 179).

Estudar a subjetividade, nos tempos atuais, é tentar compreender a produção de novos modos de ser, isto é, as subjetividades emergentes, cuja fabricação é social e histórica. (BOCK; FURTADO; TEIXEIRA, 1999).

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou mostrar, neste país do futebol e da segurança pública, onde “todo brasileiro” é um técnico de futebol e um especialista em segurança pública, alguns aspectos relacionados à formação, ao treinamento e às dificuldades da prática policial militar diária, deste profissional responsável pela preservação da ordem pública.

Apesar de estar bem próximo do cidadão, salvando vidas, socorrendo, protegendo e defendendo suas riquezas, o policial militar é visto, por muitos com desdém e desrespeito, como “um mal necessário”, “uma anomalia”, “um ser estranho neste mundo”, como se a profissão policial militar fosse menos digna e importante do que outras.

Na língua portuguesa encontramos apenas dois gêneros. Ninguém nasce policial militar. Ele é “concebido” nas nossas casas, nas nossas ruas, nos nossos bairros e cidades; nas nossas escolas e universidades. É, portanto, um extrato desta sociedade e, por consequência, um profissional mais ou menos honesto, mais ou menos digno, mais ou menos legalista, mais ou menos medíocre, quanto mais ou menos somos todos nós, nesta “sociedade Brasil”.

Quando o policial militar extrapola no emprego da força, fazendo uso de forma indevida, arbitrária e violenta, ilegal, desproporcional e desnecessária, perdendo com esse comportamento inadequado e inaceitável, a condição de legitimidade de sua ação, certamente será uníssona a crítica e a repercussão negativa em toda a sociedade. A mídia irá explorar repetidamente aquela cena, captada pelas lentes de algum cinegrafista, no horário nobre de transmissão, claro, cumprindo seu papel ético-social de levar a verdade à sociedade brasileira.

Por outro lado, quando o policial militar é vítima desta mesma violência urbana, alguns poucos e, rapidamente esquecidos segundos, são dedicados à notícia, parecendo que a vida deste profissional que arrisca a sua própria vida, diuturnamente, todos os trezentos e sessenta e cinco dias do ano, na “defesa de estranhos”, tivesse menor valor. “Frente ao perigo, o homem lembra-se de Deus e chama a polícia. Passado o perigo, o homem esquece Deus e amaldiçoa a polícia.” (anônimo)

REFERÊNCIAS

BOCK, Ana Mercês Bahia; FURTADO, Odair; TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi. **Psicologias**: uma introdução ao estudo de psicologia. 13 ed. São Paulo: Saraiva., 1999. p. 190.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

DEMO, Pedro. O porvir. **Desafio das linguagens do século XXI**. Curitiba: IBPEX, 2007.

KIRNER, Claudio; SISCOOTTO, Robson (Edit.). Realidade virtual e aumentada: conceitos, projeto e aplicações. Livro do Pré-Simpósio. In: SYMPOSIUM ON VIRTUAL AND ARGUMENTED REALITY, 9., 2007, **Anais...** Petrópolis, RJ, 2007, p. 6.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1999.

MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa social e ação pedagógica**: conceitos, métodos e práticas. São Paulo: Loyola, 2002. p. 22.

ROSA, Aurélio José Pelozato da et al. **Manual de Técnicas de Polícia Ostensiva da PMSC**: sob a perspectiva da preservação da dignidade da pessoa humana e defesa da vida. Florianópolis, SC, 2009. p. 52.

ROSA, Aurélio José Pelozato da; PAVANATY, Iandra. A utilização da Realidade Virtual e Aumentada na formação dos Policiais Militares em Santa Catarina. In: CONGRESSO DE TGS, 2011, **Anais...** Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2011. p. 3.

ROSA, Aurélio Pelozato da. Análise do atendimento de ocorrências policiais que resultaram em policiais militares mortos e feridos. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 3, n. 1 e 2, 2010.

SANTA CATARINA. Polícia Militar. **Normas gerais de ensino**. Florianópolis: PMSC, 2011.

SANTAELLA, Lucia. **Navegar no ciberespaço**: o perfil cognitivo do leitor imersivo. São Paulo: Paulus, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2006. p. 47.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO JOSÉ PROJETO DE EXTENSÃO DO CENTRO UNIVERSITÁRIO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ E DA 11ª REGIÃO DA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA

Marinez Chiquetti Zambon – USJ¹
Nadiny Beatriz Cardoso – 11ª RPM-SC²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo criar a cultura do debate acadêmico em prol da temática da Segurança Pública, apresentando e discutindo a criação do Observatório de Segurança Pública de São José-SC (OSPSJ) e sua importância para a sociedade, projeto que se define a partir da seguinte problemática: como estimular a comunidade acadêmica a desenvolver pesquisas científicas voltadas para a área da segurança pública? O estudo se ampara na importância de fomentar o debate sobre a temática e assim, envolver os acadêmicos, estimulando-os ao desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre a Segurança Pública. Com relação à estrutura teórica da pesquisa, inicialmente, são analisados alguns pontos envolvendo a temática da segurança pública, que é o objeto principal de estudo do Observatório. Em seguida, apresentam-se as duas entidades que participaram efetivamente da criação desse projeto: a 11ª RPM e a USJ. Por fim, apresentam-se todas as informações referentes ao Observatório: quando foi criado, motivo de sua criação, e também as principais atividades desenvolvidas e que são indicadas no estudo. Como resultados, se evidenciaram a criação do Observatório de Segurança Pública de São José e, na continuidade, no ano de 2018, a realização do primeiro Seminário de Segurança Pública e Cidadania, organizado pelas instituições parceiras deste estudo.

Palavras-chave: Segurança Pública; Observatório; Estudos; Pesquisas; Projetos.

¹ Docente do USJ e UDESC - Pedagoga Mestra em Educação – Especialista em Gestão de Defesa Civil – Coordenadora do Projeto de Extensão Observatório de Segurança Pública de São José – OSPSJ no ano de 2017/2018.

² Ex-Agente Temporária da PMSC - Bacharel em Direito pela UNIVALI - Especialista em Direito Internacional pela Damásio Educacional. Coordenadora do Projeto no ano de 2017 pela 11ª RPM.

1. INTRODUÇÃO

Para iniciar o estudo é necessário contextualizar o lugar do qual estamos falando. O Centro Universitário Municipal de São José (USJ) é uma instituição de caráter público, vinculada ao município de São José-SC, criada por meio da Lei n. 4.279/2005 e que oferece tanto cursos de graduação quanto de pós-graduação. O USJ dispõe de um sistema de cotas, com a oferta de 70% (setenta por cento) das suas vagas para estudantes egressos de escolas públicas estaduais, municipais e federais. Atualmente, o público que frequenta a instituição é, em sua grande maioria, oriundo de escolas públicas, sendo constituído por aproximadamente 100.000 acadêmicos, segundo dados do Ministério da Educação (MEC). Por esta razão, fica consolidada a sua função social na comunidade na qual está inserida, já que os estudantes da instituição acabam por aplicar aquilo que aprenderam na própria localidade.

Por sua vez, a 11ª Região da Polícia Militar (RPM), criada em 20.10.2009, é uma das unidades da Polícia Militar de Santa Catarina (PMSC) e engloba três grandes batalhões e uma guarnição especial, que são: 7º Batalhão de Polícia Militar (BPM); 16º BPM; 24º BPM e a Guarnição Especial de Polícia Militar de Santo Amaro da Imperatriz (GESA). Em sua totalidade, a circunscrição abarca 12 (doze) municípios: Palhoça, São José, São Pedro de Alcântara, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Angelina, Rancho Queimado, Águas Mornas, Santo Amaro da Imperatriz, Anitápolis e São Bonifácio. Durante toda a sua existência, a 11ª RPM buscou ter um contato mais direto com a população de toda a regional. Nesse sentido, fez esforços para divulgar programas, como a Rede de Vizinhos (programa que aproximou polícia e comunidade para a melhor manutenção da segurança nos bairros), mas também não se esqueceu de voltar sua atenção para o lado acadêmico.

Por conseguinte, a aproximação do USJ com as instituições militares aconteceu por ocasião do primeiro Curso de Especialização em Gestão de Defesa Civil, atendendo a qualificação profissional, feito em parceria com a Defesa Civil do Estado de Santa Catarina, o que demandou a formação de profissionais de áreas militares distintas, como a Guarda Municipal de São José, a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar.

Além da formação desses profissionais, é necessário também contextualizar os Projetos de Extensão, que vêm sendo oferecidos para a comunidade acadêmica e para a comunidade em geral, da qual fazem parte as instituições com as quais o USJ mantém parcerias. Podemos citar como exemplo, o Corpo de Bombeiros Militar de SC, com o Projeto Bombeiros Mirim; curso de formação para as acadêmicas que ministravam aulas para as crianças das escolas públicas da Rede Regular de Ensino; curso de formação para professoras/es da Rede Regular de Ensino de SJ e para os professores que atuam no Centro de Formação de Oficiais (CFO) do Corpo de Bombeiros de Florianópolis. Vale

ressaltar que a parceria da qual estamos falando é o Projeto de Extensão Observatório de Segurança Pública de São José – OSPSJ, uma parceria entre o USJ e a 11^a RPM.

Os projetos de extensão universitária são fundamentais para envolver a comunidade acadêmica e a comunidade em geral, e neste processo, é importante destacar a relevância de se aproximar os conhecimentos científicos dos acadêmicos com as instituições parceiras, que irão se consolidar na resposta e na devolução de diferentes serviços para a sociedade, como é o caso da parceria entre o USJ e a PMSC.

O projeto que vamos focalizar nesse estudo é o Observatório de Segurança Pública de São José – OSPSJ. Foi em meados de 2016 que, a partir do contato inicial entre o então Comandante da 11^a RPM, Coronel Araújo Gomez, com a reitoria da USJ, se iniciou o processo de criação desse grupo. Após muitas tratativas, em 2017, o Termo de Cooperação Técnico Científico foi assinado pelas instituições, em reunião realizada no gabinete da Prefeitura de São José. A ideia desse projeto seria a de utilizar os conhecimentos acadêmicos desenvolvidos dentro da universidade e também a prática profissional da PMSC para desencadear a elaboração de trabalhos e pesquisas que tivessem um retorno útil para a comunidade e, principalmente, para fomentar o estudo dentro da área da segurança pública.

Tendo isso em mente, foi necessário passar para a fase seguinte, que foi a de identificar qual seria a problemática que nortearia as ações da academia e da própria PMSC. A pergunta feita foi a seguinte: como estimular a comunidade acadêmica a desenvolver pesquisas científicas voltadas para área da segurança pública?

Após uma análise aprofundada, ficou delimitado como objetivo geral criar a cultura do debate acadêmico em prol da temática da Segurança Pública. Para tanto, se contaria com o apoio da PMSC para fomentar o debate e o desenvolvimento da pesquisa. Quanto aos objetivos específicos, determinou-se que seria feita uma chamada pública dentro do USJ, voltada para o curso de Sistema da Informação, a fim de selecionar estudantes interessados em trabalhar com a temática. Após a seleção, os discentes escolhidos teriam como trabalho principal a criação e organização de um site, no qual seriam disponibilizadas as notícias e informações sobre o tema da segurança pública. Com a criação, o website do Observatório seria divulgado como um projeto das instituições nos diversos meios de comunicação e, principalmente, dentro do próprio USJ, como modo de aproximar a comunidade acadêmica e os demais membros da sociedade da informação científica.

O presente estudo se justifica pela necessidade de se fomentar o debate e movimentar o meio acadêmico para que sejam desenvolvidos pesquisas e estudos

sobre a importância da segurança pública. A ideia é demonstrar que há necessidade de não deixar esse debate apenas aos órgãos da segurança pública, pois o assunto extrapola o limite da responsabilidade militar. Com isso, se difundiria a cultura de que, juntas, comunidade geral e acadêmica, podem contribuir de alguma forma, seja com ações educativas preventivas, seja desenvolvendo pesquisas que possam criar novos recursos tecnológicos e ou estratégicos a fim de que as pessoas se sintam mais seguras na sua vida diária.

Dessa forma, iniciaremos esse trabalho apresentando algumas questões doutrinárias sobre o que seria a segurança pública. Em seguida, apresentaremos mais detalhadamente os dois atores envolvidos na criação do referido Projeto, destacando como se deu a criação a partir da visão de cada instituição, qual a sua atual estrutura, focando também naquilo que ambos buscam com o desenvolvimento do estudo. Por fim, apresentaremos a organização e a estrutura das ações feitas no Projeto de Extensão, explicando como se deu o início dos trabalhos para que o projeto se efetivasse dentro das ações planejadas e delimitadas. É importante ressaltar que vamos apresentar o trabalho a partir das pesquisas e dos estudos feitos por diferentes autores que discorrem sobre a temática.

2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA

Na contextualização do estudo, cabe destacar alguns pontos importantes, dentre eles, o conceito de segurança pública, tendo em vista que este é o foco do projeto desenvolvido como Projeto de Extensão que envolve as duas referidas instituições. Nesse sentido, cabe fazer uma análise dos principais dispositivos legais que tratam disso, assim como apresentar a doutrina especializada que aborda o tema da segurança pública. Dessa forma, será possível identificar qual é o conceito aceito atualmente e utilizado para definir segurança pública, além de indicar quais são os atores responsáveis pela sua manutenção, assim como a competência e circunscrição de trabalho.

2.1 Definição de Segurança Pública

Esse tema não é nenhuma novidade dentro do mundo jurídico brasileiro, uma vez que, desde o século XIX, o termo já estava presente na Carta Magna da época (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES; 2009, p. 137). É de se esclarecer que após todos esses anos, em virtude do desenvolvimento dos ideais jurídicos e

daquilo que a sociedade passou a debater e defender, os ditames referentes à temática foram evoluindo, chegando aos contornos hoje aceitos e explícitos na Constituição Federal de 1988.

É nesse documento que a Constituinte acabou destinando um capítulo inteiro para tratar dessa matéria, além de fazer menção a ela em outros dispositivos constitucionais. Os juristas, à época, decidiram determinar que a segurança faz parte do rol de direitos individuais e também sociais, conforme se pode depreender da leitura dos artigos relacionados a seguir:

Art. 5º, *caput* - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos seguintes termos[...]

Art. 6º - São **direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como consequência desse reconhecimento, é esperado que o Estado tome as medidas necessárias para garantir aos seus cidadãos o acesso a esse direito, assim como a outros destacados como importantes nos referidos dispositivos legais. Portanto, ele se aproxima de um serviço público do qual o cidadão se torna o destinatário, e também se conclui que ele deve “ser garantido pela máquina estatal, direito inalienável de todos” (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES; 2009, p. 143). Isso também explica o motivo pela qual as forças de segurança - que serão apresentadas mais a frente - são um braço do Estado.

Trabalhar um conceito de segurança pública somente com o que é apresentado pela Constituição se torna um pouco complicado. O referido documento não traz informações suficientes que deixam clara a delimitação do assunto. Dessa forma, a doutrina especializada tornou-se de grande valia. Destaca-se, a seguir, uma definição que se julga adequada sobre o tema:

Problematizamos o conceito de segurança em dois sentidos: pública e pessoal. *Segurança Pública*, segundo Silva, constitui a garantia que o Estado oferece aos cidadãos contra todo o perigo que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade dos cidadãos: é a essência da missão dos policiais e deriva do campo jurídico. (MINAYO; SOUZA; CONSTANTINO; 2007).

Observe-se que nesse trecho fica clara a existência de uma ligação entre ordem pública e segurança pública. O que se entende é que aquela é uma definição macro, da qual esta faz parte, juntamente com a “salubridade pública” e a “tranquilidade pública” (LAZZARINI, Alvaro, p. 11). Outro ponto importante é que esse texto se refere aos policiais como aqueles que têm como função manter

a segurança dos cidadãos. Sendo assim, a seguir, apresenta-se quem faz parte desses grupos de proteção.

2.2 Órgãos Responsáveis pela Manutenção da Segurança Pública

Um dos principais objetivos do art. 144 da Constituição Federal de 1988 foi o de elencar os órgãos competência para promover a manutenção da ordem pública, com suas respectivas circunscrições de atuação. Para entender melhor, relaciona-se parte do referido dispositivo:

Art. 144 - A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, 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”

Entretanto, a constituição se limita a afirmar o que a segurança pública faz, mas não fornece uma melhor definição do conceito. (BRASIL, 1988 p.1, grifo nosso).

Cabe aqui, fazer algumas considerações breves sobre esses órgãos: **a)** todos são vinculados à União (que é o caso dos incisos I a III) e aos Estados (incisos IV e V); **b)** o rol apresentado é taxativo, ou seja, não será possível a criação de nenhum outro órgão além desse (LAZZARINI, 1989); **c)** não há hierarquia entre eles (apenas hierarquia funcional dentro dos próprios órgãos, mas não há qualquer vínculo entre um ou outro) (LAZZARINI, 1989). Destaca-se que, no presente artigo, não se pretende analisar profundamente todos esses itens, porque não é, de fato, o objeto deste trabalho.

De todos esses órgãos, aquele que interessa apresentar neste Projeto é a Polícia Militar. Esta entidade, como já informado anteriormente, é vinculada ao Estado. Portanto, em cada um dos estados que existem no Brasil há uma polícia militar. Isso se dá pelo fato de que a própria Constituição, em seu art. 144, § 5º, incumbe à PM o dever de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, ou seja, se alguma infração ocorrer, a tarefa da polícia militar é a de ajustar a situação para que a ordem volte a existir.

Mesmo sendo o órgão que está mais próximo da população, pouco se conhece de fato sobre o seu funcionamento e as suas atividades. A pesquisa científica também acabou sendo muito restrita, referindo-se apenas àqueles que trabalham no meio. E é esse cenário que está começando a se alterar. Tem-se a

pretensão de enriquecer mais o meio da segurança com o desenvolvimento de pesquisa. É pensando nisso que a Polícia Militar de Santa Catarina decidiu se aproximar do meio acadêmico. Na sequência, se mostrará como isso foi feito.

3. 11ª RPM E USJ: EXPLANAÇÃO SOBRE AS DUAS ENTIDADES

A criação do Observatório não se deu por parte de apenas um grupo. Foi a partir da união de esforços entre Polícia Militar de Santa Catarina (representada pela 11ª RPM) e o Centro Universitário Municipal de São José (USJ) que foi possível tirar o projeto do papel. As duas instituições contribuíram de maneira singular para o crescimento e desenvolvimento do projeto.

Para entender um pouco melhor o que levou cada entidade a criar o Observatório, far-se-á, neste momento, a apresentação de cada uma delas. Isso possibilitará a melhor identificação das partes e dos motivos que as levaram a se unir.

3.1 A unidade representante da PMSC: a 11ª RPM

Em 20 de outubro de 2009, o então Governador do Estado em exercício, Sr. Jorginho dos Santos Mello, assinou o Decreto n. 2.695/2009, criando a mais nova Região da Polícia Militar de Santa Catarina. O referido documento deu vida ao que se conhece hoje como a 11ª Região de Polícia Militar (11ª RPM), a qual engloba as áreas de grandes batalhões, como o 7º Batalhão de Polícia Militar (BPM), o 16º BPM, o 24º BPM e a Guarnição Especial de Polícia Militar de Santo Amaro da Imperatriz (GESA).

A circunscrição da 11ª RPM é considerada de grande porte, pois abarca o total de 12 (doze) municípios no Estado de Santa Catarina. São eles: Palhoça, São José, São Pedro de Alcântara, Antônio Carlos, Biguaçu, Governador Celso Ramos, Angelina, Rancho Queimado, Águas Mornas, Santo Amaro da Imperatriz, Anitápolis e São Bonifácio.

Quando foi feita a inauguração dos trabalhos, a 11ª RPM contava apenas com três integrantes: dois soldados, que atualmente são cabos (Cabo PM RR Maria do Carmo Xavier Peres e a Cabo Julcimara Mendes Gonçalves Paulo), e o comandante (Coronel PM RR Manoel Gomes Filho), tendo a sua sede no Centro Histórico de São José-SC.

A instalação da unidade naquele local se deu no ano de 2010, e em fevereiro do ano seguinte, houve a troca para a atual sede, localizada na Rua Silvia Maria Fabro, n. 79, no bairro Kobrasol, próxima da Igreja São Francisco de Assis e do USJ. A mudança não se deu apenas no quesito localidade, também houve um aumento no efetivo existente, o qual cresceu gradualmente durante os anos. Atualmente, a unidade conta com uma agente temporária, dezessete praças (número no qual se incluem os policiais do CTISP e os ativos) e três oficiais.

Com esse efetivo, o comando da regional procurou desenvolver ações de controle e de fiscalização das unidades operacionais subordinadas já citadas. Dessa maneira, tornou-se possível manter uma integração de toda região de forma mais uníssona, proporcionando instruções e capacitações aos policiais militares para melhorar sua atuação e para prestar um apoio mais direcionado a cada uma das unidades.

Os trabalhos da 11ª RPM não se limitaram apenas à parte interna da corporação. Por muito tempo, procurou-se estudar e implantar projetos que trouxessem a comunidade para mais perto da instituição, a fim de mostrar para a sociedade que ela também faz parte do processo de manutenção da segurança pública.

Além disso, a 11ª RPM busca ter contato mais direto com a população de toda a regional. Nesse sentido, faz esforços para divulgar programas, como a Rede de Vizinhos, e também se volta para o lado acadêmico. A proximidade com o USJ tornou possível uma parceria que resultou na criação do Observatório de Segurança Pública.

3.2 USJ: Centro Universitário Municipal de São José

O Centro Universitário Municipal de São José (USJ) é uma instituição pública municipal que tem como mantenedora a Fundação Municipal Educacional (FUNDESJ), coordenada pela Professora Ana Cristina da Silva Hoffmann, sendo a Fundação uma entidade com personalidade jurídica de direito público, órgão da administração indireta da Prefeitura Municipal de São José, SC.

Sua história se iniciou no ano de 2005, quando o USJ foi criado, por meio da Lei Municipal nº 4.279, com o objetivo de promover a Educação Superior gratuita para os munícipes da Cidade de São José, oportunizando o acesso à educação de qualidade ofertada pelo município, com a intenção de fomentar o desenvolvimento de São José com responsabilidade social. A instituição USJ se afirmar na comunidade a partir da sua função social e se destaca na Educação Superior, oferecendo cursos de graduação e pós-graduação, bem como

articulando os diferentes saberes com cursos de extensão universitária e desenvolvendo pesquisas, numa perspectiva de desenvolvimento local sustentável.

O USJ é uma instituição que ainda está em fase embrionária se comparada com outras instituições da região, mas se destaca pelo reconhecimento da comunidade, expresso por meio de premiações e excelentes conceitos nas avaliações externas, podendo-se citar: o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE; o Guia do Estudante do Grupo Abril Mídia S.A.; o Prêmio Elpídio Barbosa, concedido pelo Conselho Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina; bem como o Ranking Universitário da Folha de São Paulo. É uma instituição pública municipal que se mantém pelo trabalho e comprometimento da sua comunidade acadêmica, composta de acadêmicos, docentes e equipe gestora.

4. PROJETO DE EXTENSÃO: OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DE SÃO JOSÉ

O tema da segurança pública vem sendo discutido pela sociedade há algum tempo, desde que as pessoas passaram a não se sentir mais tão seguras, uma vez que se percebeu que ocorrem muitos eventos de criminalidades em todos os estados brasileiros. Tal fato promoveu e ampliou o debate em diferentes instâncias da sociedade. Convém destacar aqui que:

O sistema de segurança pública brasileiro em vigor, desenvolvido a partir da Constituição Federal de 1988, estabeleceu um compromisso legal com a segurança individual e coletiva. Entretanto, no Brasil, em regra, as políticas de segurança pública têm servido apenas de paliativo a situações emergenciais, sendo deslocadas da realidade social, desprovidas de perenidade, consistência e articulação horizontal e setorial. (CARVALHO; SILVA, 2011 p. 62).

A segurança pública é um processo que precisa ser discutido, pesquisado e compartilhado, sendo que, como afirma a Constituição Federal, a segurança é um direito de toda a sociedade.

Na realidade, este é um processo complexo que precisa ser pensado a partir da Política de Segurança Pública, envolvendo os diferentes atores que compõem as instituições que trabalham especificamente com ações no âmbito da segurança. Além disso, é necessário ampliar o leque, levando a temática para outras instâncias, como os espaços educativos, as escolas e universidades, promovendo a cultura da discussão em relação à importância do entendimento da temática. Pode-se afirmar que se trata de

[...] uma questão significativamente complexa que impõe a necessidade de aproximação entre diversas instituições e sujeitos. Entende-se, portanto, a segurança pública como um processo articulado e dinâmico que envolve o ciclo burocrático do sistema de justiça criminal. Sem articulação entre polícias, prisões e judiciário, inclusive sem o envolvimento da sociedade organizada, não existe eficácia e eficiência nas ações de controle da criminalidade e da violência e nas de promoção da pacificação social. (CARVALHO; SILVA, 2011 p.62).

A união das diferentes instituições da sociedade pode contribuir para melhorar consolidar e promover iniciativas em prol da promoção do direito de todos a viverem e se sentirem seguros. Conforme discorrem Carvalho e Silva, (2011 p. 62): "A atuação dos órgãos da segurança pública requer interação, sinergia de ações combinadas a medidas de participação e inclusão social e comunitária, cabendo ao Estado o papel de garantir o pleno funcionamento dessas instituições".

Considerando que as ações de segurança pública podem ser pautadas em uma ação conjunta do Estado e das diferentes instituições, de acordo com Carvalho e Silva (2011 p. 62):

[...] a política de segurança pública passa a ser pensada sob o contexto de uma sociedade democraticamente organizada, pautada no respeito aos direitos humanos, em que o enfrentamento da criminalidade não significa a instituição da arbitrariedade, mas a adoção de procedimentos tático operacionais e político-sociais que considerem a questão em sua complexidade.

Mas há outras questões importantes que precisam ser consideradas para criar a cultura da discussão sobre segurança pública, aproximando as instituições das diferentes instâncias da sociedade.

Portanto, levando em conta que a segurança pública pode ser pautada em ações de prevenção, a seguir, apresenta-se o tema das ações extensionistas como possibilidade de cultura da prevenção.

4.1 Ação Extensionista: Prevenção e Segurança Pública

O trabalho educativo de prevenção é uma ação intencional que pode contribuir para aprofundar o olhar para essa questão, assim como se faz com os demais temas transversais abordados nas escolas e nas universidades, aproximando as instituições responsáveis pela segurança pública dos processos educacionais. Com efeito:

A extensão possibilita a formação do profissional cidadão e se credencia, cada vez mais, junto à sociedade como espaço privilegiado de produção do conhecimento significativo para a superação das desigualdades sociais existentes, como prática acadêmica que interliga a Universidade nas suas atividades de ensino e de pesquisa, com as demandas da maioria da população. (SCHEIDEMANTEL; KLEIN TEIXEIRA, 2004, p.2)

Entretanto, é preciso considerar que iniciar um processo educativo demanda uma série de ações coordenadas, tendo em vista que:

[...] ao contrário do que pensa o senso comum, muitas energias são gastas na busca por soluções e há várias iniciativas que podem e devem ser mais bem estudadas e incentivadas. As melhores práticas na redução da violência e da criminalidade têm se concentrado no tripé aproximação com a população, uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação. (LIMA; BUENO; GUARACY, 2016, p. 66).

Primeiramente, deve-se criar, nas universidades, a cultura da discussão sobre a importância da segurança pública, por meio de projetos de extensão, em que se aproxima a comunidade acadêmica da vida em sociedade. Seu objetivo é propiciar aos acadêmicos a oportunidade de aplicar seu conhecimento científico em prol do bem comum, mostrando à comunidade que ela precisa entender a importância de reconhecer que a segurança pública é um processo de responsabilidade de todos os cidadãos. A esse respeito, pode-se afirmar que:

Analisar os aspectos da Segurança Pública no Brasil é uma tarefa que requer reflexão, investigação teórica e acima de tudo elucidação sobre fatos sociais em contextos específicos. Afirmamos isso em função da multiplicidade de fenômenos da qual esse evento se posiciona na composição da sociedade brasileira. (MARRA, 2008, p.78).

É impossível não perceber que a criminalidade está cada vez mais em evidência, com um aumento significativo da violência em casos como: conflitos em presídios, homicídios, sequestros, violência doméstica, tráfico de drogas, e até a própria corrupção. Tudo isso provoca o medo em toda a população brasileira, principalmente em casos com abusos referentes à dignidade das pessoas, chegando a uma dimensão inaceitável, colocando em risco a paz e tranquilidade de toda uma sociedade e impactando na própria convivência entre as pessoas. Nesse sentido:

A universidade, através da extensão, influencia e também é influenciada pela comunidade, ou seja, possibilita uma troca de valores entre a universidade e o meio. A extensão universitária deve funcionar como uma via de duas mãos, em que a Universidade leva conhecimentos e/ou assistência à comunidade e também aprende com o saber dessas comunidades. (SCHEIDEMANTEL; KLEIN; TEIXEIRA, 2004, p.2).

Ao se fazer a reflexão sobre a dimensão dos problemas que afetam a segurança pública, apresentam-se diferentes possibilidades para toda a sociedade, criando-se um novo cenário de ampliação de políticas públicas que podem apresentar novas soluções de prevenção para dirimir este grave problema que atinge a todos, sem distinção.

Contudo, acredita-se que é muito importante refletir sobre o que tem provocado este aumento da criminalidade no Brasil, no sentido de entender, de perceber que não são somente as diferentes instituições que são as responsáveis pela segurança pública, pois toda a sociedade pode contribuir para diminuir o avanço da criminalidade.

A situação em que se apresenta a segurança pública não diz respeito apenas ao campo das instituições responsáveis para combater e resolver as questões criminais. É importante que seja lançado o desafio de encontrar novas soluções, e não se percebe outro local que possa contribuir mais do que a academia, representada pelas universidades. Com certeza, este espaço pode fortalecer o debate, fomentar as pesquisas e promover uma política de conscientização da sociedade de que tem que se comprometer com sua própria segurança.

Com relação a este aspecto, é relevante ressaltar as boas práticas extensionistas que são criadas por meio da parceria das instituições universitárias com a polícia, o ministério público e demais entidades que se comprometem a combater a insegurança do Estado. Em outras palavras:

A perspectiva de Segurança Cidadã defende uma abordagem multidisciplinar para fazer frente à natureza multicausal da violência, na qual políticas públicas multissetoriais são implementadas de forma integrada, com foco na prevenção à violência. Nesse sentido, uma política pública de Segurança Cidadã 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, etc. (FREIRE, 2009, p. 107).

Para a autora citada, a segurança de uma sociedade precisa ser pensada em diferentes instâncias, levando em consideração as pessoas que compõem esta sociedade, as quais precisam estar cientes de que todos podem contribuir com ações éticas e morais para a promoção da sua segurança que, conseqüentemente, vai impactar na segurança do outro.

Vale ressaltar que, quando se fala em responsabilidade da população em relação à segurança pública, faz-se referência aos pequenos delitos que são cometidos sem que se dê conta, como a compra de produtos mais baratos no mercado negro, entre eles, celulares, peças de carros, dentre outros. Com efeito, este é um processo que alimenta o crime e a pessoa, sem refletir sobre essa ação, ao adquirir um desses produtos, contribui para a insegurança dela mesma. Este é

apenas um exemplo dentre outros que poderiam ser levantados. Com a criação de projetos extensionistas é possível promover o debate para mostrar à população o que é segurança pública, estabelecendo quem são os responsáveis pela promoção dessa segurança.

Portanto, as ações que são integradas a partir de projetos de extensão que aproximam a comunidade acadêmica da Polícia Militar, bem como de outros órgãos que promovem a segurança pública, podem ampliar a visão e o entendimento que se tem sobre a responsabilidade de todos em prol de uma sociedade mais segura. É importante enfatizar que com este discurso não se está tirando das instâncias que cuidam da segurança pública a sua responsabilidade, mas abrindo a reflexão a todos, para que compreendam que uma população ciente dos seus deveres pode ajudar nessa demanda que está tão evidente e que é a violência no Brasil.

4.2 A Criação do Observatório

Foi durante o comando do Coronel Araújo Gomes (11ªRPM) e no mandato do reitor do USJ, Juarez Perfeito, que se deu início às tratativas quanto à parceria entre as duas entidades. A ideia era a de que o trabalho mútuo entre universidade e PM seria de grande valia tanto no plano acadêmico quanto na prática. Apesar da entrada do Coronel Áureo Sandro Cardoso no comando da PM e da mudança na reitoria, quando o Reitor passou a ser o Prof. Renato Brittes, o projeto teve continuidade, sendo que a parceria foi crescendo e ganhou força a ponto de se tornar oficialmente um projeto de extensão institucional do USJ e da 11ªRPM.

Para formalizar a parceria, em 13/09/2017, foi assinado o Termo de Cooperação, no qual as duas entidades e a própria Prefeitura de São José endossaram a criação desse grupo. O envolvimento municipal se deu tanto em razão do vínculo do Centro Universitário com esse ente público quanto pela possibilidade de ajudar na busca de informações que subsidiassem as pesquisas e os projetos desenvolvidos no âmbito universitário.

A contrapartida foi a seguinte: enquanto a universidade investiria na escolha de bolsistas para desenvolver seus projetos dentro da temática segurança pública e na abertura da universidade para o recebimento de atividades envolvendo o projeto, a polícia militar abriria seu espaço a fim de munir os estudantes com dados e informações obtidas dentro da própria instituição militar.

O projeto inicial, desenvolvido pelos alunos bolsistas membros do observatório, foi a elaboração de um website do OSPSJ. Inicialmente, apenas os acadêmicos do curso de análise e desenvolvimento de sistemas fizeram parte do projeto. Foram eles: Erivelton Farias, Ismael Fortunato, Mateus de Amorim Araujo, Andrey Rogerio Abreu, Bruno Lima Perdigão, Édipo Augusto Fernando, Camila Freiburger e Edegar Chiquetti Junior. Com a ajuda deste grupo de acadêmicos, foi possível organizar o projeto e fazer o seu lançamento junto ao Comando Geral da PMSC no dia 07/12/2017.

4.3 Objetivos e fontes do OSPSJ

O objetivo principal do projeto é o de fomentar a pesquisa dentro do USJ e estimular os estudos referentes à área da segurança pública. Tem-se clareza de que o desenvolvimento desse tipo de pesquisa deve se adequar aos cursos existentes na universidade. Para isso, cada professor tem que apresentar o seu projeto ao Observatório, para que seja verificada a viabilidade da elaboração da pesquisa. Com o aval dos membros do grupo de extensão, basta a escolha de um ou mais bolsistas para dar início ao trabalho.

Para instrumentalizar as atividades, há praticamente dois tipos de fontes: **a)** as fontes obtidas dentro da PMSC; e **b)** as fontes existentes dentro da própria USJ.

A Polícia Militar tem, em sua estrutura, diversas tecnologias que facilitam a obtenção de informações em pequena e grande escala. Como exemplo, pode-se citar o BI (*Business Intelligence*), sistema digital que permite o acesso a dados quantitativos (número de ocorrências, de pessoas detidas; quais os delitos que ocorrem com maior frequência em determinada localidade, identificando com precisão em qual bairro há foco de delitos, etc.). Isso somente é possível por meio do acesso da própria PM, devendo cada pesquisador requisitar os dados necessários. Convém lembrar que, dependendo do tipo das informações (como, por exemplo, dados pessoais de um cidadão ou endereço para contatá-lo), estas não são passíveis de serem transmitidas para o público civil. Isso se dá pelo fato de que a máquina estatal não deve ser utilizada para tal fim.

Quanto aos elementos fornecidos pela USJ, podem-se citar os estudos desenvolvidos em cada curso, assim como o próprio conhecimento dos docentes que fazem parte da instituição. É a partir disso que os professores adaptam o tema da segurança pública dentro de suas áreas de trabalho e orientam seus alunos a fim de os ajudarem a desdobrar suas pesquisas.

5. CONCLUSÃO

A temática da Segurança Pública, muitas vezes, fica restrita ao âmbito dos órgãos que têm competência para assegurar a sua manutenção, e sua divulgação acontece por meio de notícias que são apresentadas nos diversos programas televisivos, o que causa, em muitos momentos, conflitos na divulgação das informações. Entretanto, o principal local de desenvolvimento de pesquisas e de discussão é a universidade, e raramente havia alguma veiculação do tema nestes espaços. Foi somente ao perceber a falta de tecnologias e de informações nessa área que a Polícia Militar de Santa Catarina passou a buscar parcerias com universidades a fim de debater esse assunto.

E foi pensando nisso que a 11ª RPM e a USJ se uniram para criar o Observatório de Segurança Pública de São José. Esta iniciativa garantiu um movimento que se iniciou com o projeto de extensão promovido entre as duas instituições. Num primeiro momento, ocorreu a criação do Observatório de Segurança Pública da cidade de São José, e com a continuidade das ações extensionistas do projeto, no ano de 2018, foi criado o primeiro Seminário de Segurança Pública, no USJ, numa continuidade da parceria que tem o comprometimento não apenas das instituições como também de todos os envolvidos. Esse seminário objetivou debater, em diferentes instâncias, o tema da Segurança Pública e Cidadania, buscando integrar a comunidade acadêmica para criar a possibilidade de disseminação e reflexão sobre a importância de se estar ciente sobre a responsabilidade de todos em prol de uma sociedade mais segura.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Que segurança pública queremos?:** pesquisa qualitativa dos grupos de diálogo sobre segurança pública. São Paulo: Equipe Ação Educativa/JADS, 2016.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

FREIRE, Moema Dutra. **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.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patricia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição Federal de 1988: continuidade e perspectivas. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Edição especial. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4327>>. Acesso em: 1 out. 2018.

KHAN, Tulio. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo: Ilanud, 2002. Disponível em: <www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdocrime%20ILANUD.pdf>. Acesso em: 1 out. 2018.

LAZZARINI, Álvaro. A segurança pública na Constituição de 1988. **O Alferes**, Minas Gerais, v. 7, n. 21, p. 11-14, 1989. Disponível em: <<https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/viewFile/445/421>>. Acesso em: 14 out. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e Segurança Pública no Brasil**. Revista Direito GV. V. 12 N. 1 Jan-Abr 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf> > Acesso em: 1 de out. 2018.

MARRA, Maria Lucia Martins Pedrosa. **Violência e transgressão na periferia de Belém**: sociabilidade e os arranjos criminosos no espaço de ocupação Riacho Doce. 2008. 194 f. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/5285/1/Dissertacao_ViolenciaTransgressaoPeriferia.pdf>. Acesso em: 1 out. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2767-2779, nov. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO102-311X2007001100024>. Acesso em: 14 out. 2018.

SCHEIDEMANTEL, Sheila Elisa; KLEIN, Ralf; TEIXEIRA, Lúcia Inês. A Importância da Extensão Universitária: o Projeto Construir. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2., 2004, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: UFMG, 2004. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/congrext/Direitos/Direitos5.pdf>> Acesso em: out. 2018.

SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia”. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 106-120, 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

PROMOÇÃO DA SEGURANÇA POR MEIO DO USO DA TECNOLOGIA PELA POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA: OKTOBERFEST 2018

Edna Mello de Liz¹.
Sayonara de Fátima Teston².

RESUMO: Sabe-se que o aprimoramento de estratégias adotadas pela Polícia Militar pode promover o sentimento de segurança por parte de visitantes de eventos, sejam eles residentes ou turistas. Um evento significativo para o Estado de Santa Catarina é a Oktoberfest. Neste contexto, o estudo foi realizado com vistas a analisar quais práticas foram realizadas pela PMSC na edição 2018 da Oktoberfest e de quais formas estas práticas podem estar associadas ao sentimento de segurança do público. Para tal, realizou-se uma busca teórica, principalmente focada no aspecto da segurança como uma dimensão do bem-estar social. Por meio de uma abordagem exploratória, do uso de técnicas de observação comportamental e não comportamental e, de análise de conteúdo temático, apresentam-se os dados coletados do estudo. Como principais conclusões, observou-se que várias tecnologias foram adotadas pela PMSC, sendo: RPA/drones, PMSC *mobile*, câmeras filmadoras, monitoramento interno e externo e sistemas de reconhecimento facial. Entende-se que estes instrumentos podem ser percebidos pelos visitantes, e que a percepção de aprimoramento tecnológico, agregou resultados ao trabalho dos policiais, gerando sentimentos de segurança e bem-estar nos participantes do evento.

Palavras-chave: Segurança. Bem-estar. Tecnologia. Polícia Militar.

1. INTRODUÇÃO

No ano 1984, na cidade de Blumenau, no Estado de Santa Catarina, após as enchentes que assolaram o município, promoveu-se pela primeira vez a Oktoberfest. Idealizou-se e realizou-se um evento que pudesse, além de contribuir para a sua reconstrução, valorizar e relembrar a colonizadora cultura alemã (OKTOBERFEST, 2018). Juntos, empresários, entidades de classe, poder

¹ Doutoranda em Administração, Mestre em Turismo e Hotelaria, Bacharel em Turismo e Hotelaria.

² Doutora em Administração, Mestre em Administração, Bacharel em Psicologia.

público e população, planejaram e executaram uma festa de dez dias, que contou com mais de 100 mil participantes ainda em sua primeira edição (OKTOBERFEST, 2018). O evento acontece anualmente no Parque Vila Germânica.

Conforme divulgado na página oficial da Oktoberfest (2018), na década de 90 a festa se tornou um dos maiores eventos turísticos do Brasil e uma das festas mundiais da categoria. Neste contexto, a Polícia Militar do estado de Santa Catarina, tem garantido a segurança do público de turistas e da população local em todas as edições, visto que o aumento do fluxo de pessoas foi significativo durante os eventos. Além disso, sabe-se que no ano de 2018, houve uma melhoria significativa nos serviços prestados pela corporação através do uso de novas tecnologias.

Entende-se que a estratégia de usar a tecnologia pode ampliar a sensação de segurança dos visitantes, pois o atendimento por parte da PMSC foi maximizado, a ponto de fazer com que a qualidade, eficiência e eficácia do efetivo policial fossem percebidas pelo público. Neste sentido, elaborou-se a pergunta da pesquisa: quais práticas foram realizadas pela PMSC na edição 2018 da Oktoberfest e de quais formas estas práticas podem estar associadas ao sentimento de segurança do público?

Para responder a pergunta que norteou o estudo, estabeleceu-se o objetivo geral da pesquisa: analisar quais práticas foram realizadas pela PMSC na edição 2018 da Oktoberfest e de quais formas estas práticas podem estar associadas ao sentimento de segurança do público. Entende-se que este estudo possui principalmente contribuição empírica, pois busca aclarar e divulgar aspectos referentes às ações de segurança realizadas pela PMSC em eventos festivos, bem como, apresentar fatores que demonstram o aprimoramento profissional dos policiais do Estado por meio da adoção de novas ferramentas tecnológicas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

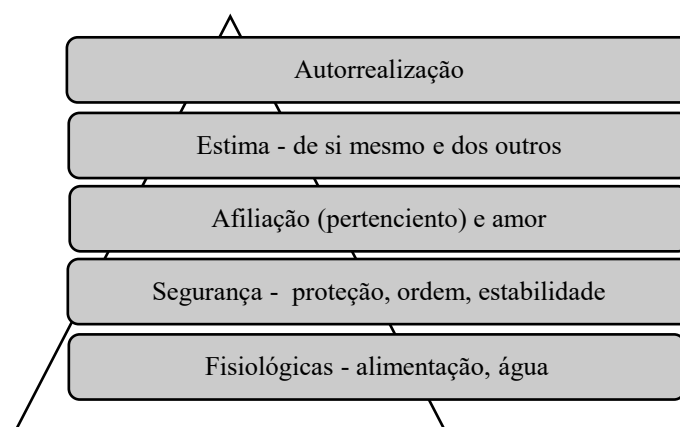
Abraham Maslow é considerado o fundador do movimento humanista da psicologia, e cobrou os demais estudiosos da área para que voltassem os olhos para os aspectos positivos da personalidade, focando em pessoas maduras, saudáveis, autossuficientes e criativas (SCHULTZ; SCHULTZ, 2011). Segundo Maslow, os aspectos da personalidade direcionam as necessidades individuais. Por meio deste movimento, Maslow propôs uma hierarquia de cinco necessidades inatas que ativam e direcionam o comportamento humano, sendo: fisiológicas,

segurança, afiliação (pertencimento) e amor, estima e autorrealização (MASLOW, 1968; 1970).

Ainda de acordo com Maslow, estas necessidades são instintivas, possuem um componente hereditário e podem ser potencializadas ou anuladas pelo processo de aprendizagem, pelas expectativas sociais e pelo medo de desaprovação, além de variar em intensidade de uma pessoa para outra (MASLOW, 1970). Ou seja, pode-se afirmar que as necessidades podem ser influenciadas pelo meio social, ou pelos eventos aos quais as pessoas estão expostas ou participam. Estas necessidades são dispostas ordenadamente, da mais forte para a mais fraca, então as necessidades inferiores precisam ser pelo menos parcialmente satisfeitas antes que as superiores se tornem influentes (SCHULTZ; SCHULTZ, 2011). Ou seja, as necessidades fisiológicas e de segurança assumem prioridade.

Maslow (1968, 1970) descreveu diversas características para as necessidades: as necessidades da parte superior da pirâmide são mais fracas do que as inferiores; a ordem de surgimento das necessidades aparece no decorrer do ciclo vital; o insucesso em satisfazer as necessidades mais fortes (ou inferiores na pirâmide) provoca um *déficit* ou deficiência; a satisfação das necessidades mais fracas (ou superiores na pirâmide) provoca saúde, longevidade e felicidade; as necessidades superiores requerem melhores circunstâncias externas (econômicas e sociais); e, uma necessidade não precisa ser totalmente satisfeita antes que a próxima também se torne relevante. Parece que os seres humanos não são impulsionados por todas as necessidades ao mesmo tempo, geralmente uma das cinco domina a personalidade, o que depende de quais forem satisfeitas. A hierarquia pode ser observada na Figura 01.

Figura 1 – Cinco necessidades de Maslow



Fonte: Elaboração dos autores, 2018. Com base em Schutz e Schutz (2011).

As pessoas podem buscar a satisfação de suas necessidades por meio da participação em eventos, como por exemplo, a Oktoberfest. Sabe-se que os serviços de apoio para os visitantes dos eventos contribuem para a satisfação desde as necessidades mais fortes, ou seja, fisiológicas e de segurança, bem como, podem promover motivações de etapas mais altas da pirâmide. Também é importante mencionar que é característica da personalidade na fase adulta do ciclo vital buscar por situações conhecidas em detrimento das desconhecidas, ordem ao invés de caos (MASLOW, 1970). Para Korstanje (2015) a hospitalidade é um fator primordial para o visitante que se fica vulnerável num território ao qual não está familiarizado e no qual desconhece as intenções do hospedeiro. Neste sentido os serviços essenciais como os de segurança são fundamentais para a promoção da motivação dos visitantes, sejam eles residentes ou turistas.

Sabe-se que o comportamento de consumo de eventos é motivado pela tendência à busca do bem-estar. Além disso, também produz resultados econômicos, gera empregos diretos e indiretos, melhorando a qualidade de vida dos visitantes e da comunidade local. Desta forma, eventos como a Oktoberfest geram dividendos econômicos, financeiros, sociais e culturais. Compreendem a integração de culturas e a experimentação de sentimentos positivos. Ou seja, a Oktoberfest é um evento turístico. A Organização Mundial do Turismo (1999) considera que o turismo na sua promoção e no seu desenvolvimento tem como fim contribuir para o crescimento econômico, para a compreensão internacional, para a paz e a prosperidade dos países.

Estas constatações também parecem corroborar Beni (1997), o qual afirma que a oferta básica no turismo deve contemplar um conjunto de equipamentos, entre eles, a oferta de bens e serviços de alojamento e de alimentação, o que contribuirá para a satisfação das necessidades fisiológicas e de segurança. As necessidades de segurança também podem ser supridas pelos serviços de assistência médica, serviços mecânicos e de socorro, expedição de documentos, bombeiros e telefones. Já as necessidades superiores, podem ser supridas por alternativas de recreação e lazer, de caráter artístico, cultural, social ou de outros tipos (BENI, 1997). Assim, percebe-se que eventos como a Oktoberfest podem atender a todos os níveis das necessidades humanas, e, portanto tem potencial de atrair cada vez visitantes, já que promove sentimentos hedônicos.

Diversos pesquisadores têm contribuído com apontamentos acerca das associações entre ações do Estado e o bem-estar social (ONO; LEE, 2013; JAKUBOW, 2016; PACEK; RADCLIF; BROCKWAY, 2018). Discorrem sobre o quanto as decisões sobre políticas públicas podem afetar o bem-estar subjetivo de uma sociedade (JAKUBOW, 2016; PACEK; RADCLIF; BROCKWAY, 2018). Neste contexto, podem ser consideradas as decisões sobre estratégias de

segurança como exemplo. Ono e Lee (2013) fizeram importantes constatações sobre políticas que geram sentimentos de segurança. De acordo com o estudo realizado por estes autores com dados de 29 países, a felicidade sofre uma redistribuição quando são comparados indivíduos que vivem em situação de baixo risco com aqueles que vivem em situação de alto risco (ONO; LEE, 2013). Estes dados demonstram que é possível que as estratégias adotadas pela polícia militar ultrapassem o intuito de gerar segurança e alcancem também a felicidade individual dos participantes da festa. Parece que ações assertivas de segurança precisam ser cada vez mais sofisticadas, pois atendem necessidades de diferentes níveis individuais.

No Brasil, a Constituição de 1988 prevê que é dever do Estado promover a segurança pública e a defesa civil. Saporì (2007, p. 17) corrobora que a segurança pública é dever do Estado, e que “vigora no Estado democrático de direito [...] a máxima ordem sob a lei”. A manutenção do sentimento de segurança caracteriza, portanto afirmação de cidadania, que se encontra nos níveis mais elevados da Pirâmide proposta por Maslow. Apesar disso, e da alta taxa de violência brasileira, Rolim (2007) aponta que os espaços para a inovação nessa área são estreitos, e o apego à tradição é consolidado. Estes aspectos se traduzem como resistência incomum à inovação, que constitui em si mesma, parte do problema a ser enfrentado (ROLIM, 2007) pelos profissionais da área de segurança. Outra parte do problema apontado por Rolim (2007, p. 38) é que “ainda se observa um estranhamento entre as atividades policiais e os ambientes de pesquisa acadêmica” e as responsabilidades são compartilhadas entre os governos, as polícias e as universidades.

Recentemente, Rodrigues (2018) afirmou que a segurança pública tem sido um tema bastante discutido, porém as ações de governantes nessa área têm se mostrado ineficientes em sua maioria, contribuindo para o aumento da violência em todo o país (OBSERVATÓRIO.ORG, 2018). Uma das principais razões para tal é o constante corte de recursos financeiros, promovendo, ano a ano, o sucateamento das forças policiais (OBSERVATÓRIO.ORG, 2018). O desafio de se fazer mais com menos assume papel central diante da crescente demanda pelos serviços que se constituem na última linha de defesa entre o cidadão e a criminalidade (RODRIGUES, 2018). Certamente, investimentos constantes e adoção de práticas e estratégias contemporâneas e tecnológicas para reverter este quadro são necessários no Brasil.

Enquanto países desenvolvidos utilizam amplamente tecnologia para instrumentalizar instituições policiais, parece que no Brasil ainda é um processo recente. Porém, após a adoção da inovação em práticas diárias, a tendência é ocorrer um fenômeno chamado por Rogers (1995) de *take-off* ou decolagem. Para que este processo ocorra, um grupo de agentes transformadores adota a inovação e passa a divulgá-la amplamente, e quando 5% a 15% da população interessada no tema toma conhecimento, o processo será provavelmente irreversível

(ROGERS, 1995). Portanto, além da adoção de estratégias contemporâneas, é importante que ocorra a divulgação das práticas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo (DENCKER, 2007). Para Dencker (2007, p. 151) a pesquisa exploratória serve para “aprimorar ideias ou confirmar intuições” e caracteriza-se por ter um planejamento flexível. Já a pesquisa descritiva busca discorrer sobre fenômenos ou estabelecer associações entre variáveis (DENCKER, 2007).

Para a coleta de dados, utilizou-se de técnicas de observação (COOPER; SCHINDLER, 2016). De acordo com os autores, uma forma predominante de pesquisa de observação é a análise de registros, que podem ser históricos ou atuais, públicos ou privados. Este tipo de coleta de dados é denominado por Cooper e Schindler (2016, p. 175) como “observação não comportamental”. A coleta de dados não comportamental foi realizada por meio da análise de relatórios produzidos pela PMSC após o evento Oktoberfest 2018. Também se realizou “observação comportamental” (COOPER; SCHINDLER, 2016, p. 175), a qual se refere ao estudo do comportamento não verbal, que inclui movimentações corporais, expressões motoras, ou trocas de olhares do público participante do evento. Estas observações foram realizadas no mês de outubro de 2018, durante a Oktoberfest. As observações comportamentais foram registradas em um protocolo de observação, conforme orientam Danna e Matos (2006).

Com vistas a analisar os resultados, realizou-se uma análise de conteúdo centrada em nível semântico (NAVARRO; DÍAZ, 1994). Para Navarro e Díaz (1994) este é o método clássico de análise de conteúdo, que gira em torno de uma análise temática, instrumentalizada por meio do estabelecimento de categorias. E, após a elaboração das categorias, realizou-se um trabalho de cotejamento entre as informações adquiridas por meio das técnicas de coleta de dados e a fundamentação teórica realizada sobre o tema da segurança. As categorias temáticas e as respectivas associações com a busca teórica serão apresentadas na sessão de apresentação e análise de resultados.

O estudo não foi submetido ao Comitê de Ética em pesquisa por se caracterizar como um estudo de risco mínimo (SHAUGHNESSY; ZECHMEISTER; ZECHMEISTER, 2007) já que não promove contato direto com os participantes das observações comportamentais realizadas, e, portanto, não gera qualquer desconforto psicológico ou físico. As imagens divulgadas nos resultados deste estudo foram devidamente autorizadas pela PMSC.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As categorias temáticas do estudo foram selecionadas a partir das tecnologias adotadas pela PMSC, sendo: RPA/DRONE; PMSC *mobile*; câmera filmadora individual; monitoramento externo; monitoramento interno; e, sistema de reconhecimento facial.

4.1 RPA/DRONES

Identificou-se o uso de drones por policiais militares habilitados para operar esses equipamentos de forma segura e eficiente no monitoramento aéreo do Parque Vila Germânica e nos desfiles que aconteceram na rua XV de novembro no centro da cidade durante a Oktoberfest. Também ocorreu treinamento do efetivo policial com capacitação teórica e prática sobre como funciona, como devem ser manuseadas e usadas aeronaves remotamente pilotadas (RPA). Na Figura 02 apresenta-se um registro da capacitação.

Figura 2 – Capacitação da PMSC para manuseio e uso de RPA



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

Além disso, na fase anterior ao evento foram feitos registros de todos os RPA (aeronaves remotamente pilotadas) pertencentes à PMSC nos Sistemas SISANT (Sistema de Aeronaves Não Tripuladas) e SARPAS (Solicitação de Acesso de Aeronaves Remotamente Pilotadas).

Sabe-se que os serviços de apoio voltados para a promoção da segurança podem promover motivações de diferentes níveis da pirâmide. Demonstrar para o público visitante o aprimoramento tecnológico dos policiais para trabalhar em um evento como a Oktoberfest por meio da utilização de RPA/drones, por exemplo, certamente possui potencial de provocar sentimentos de segurança, pois demonstra sinais de desenvolvimento, modernização e ordem ao invés de caos (MASLOW, 1970).

4.2 PMSC Mobile

Observou-se que as ocorrências atendidas na parte externa do evento foram registradas pelo PMSC *mobile*, através de um *smartphone* ou *tablet* no local onde o incidente ocorreu. Esta ferramenta proporcionou agilidade aos procedimentos, já que foi utilizada durante o policiamento no local do fato, garantindo agilidade no atendimento e a satisfação do cidadão comunicante ou vítima. Todas as guarnições policiais estavam conectadas ao PMSC *mobile*, o que permitiu acompanhamento da ocorrência em tempo real por parte do comandante do policiamento, através de um programa intitulado PMSC gestão (Figura 03).

Figura 3 – PMSC Gestão



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

A manutenção do sentimento de segurança caracteriza, portanto, afirmação de cidadania (SAPORI, 2007), que se encontra nos níveis mais elevados da pirâmide proposta por Maslow. Para tal, é fundamental que ocorram investimentos e foco em melhorias constantes. A partir das práticas observadas no estudo, parece que o Brasil está alcançando um novo patamar, apesar dos apontamentos de Rolim (2007) sobre o apego à tradição e resistência incomum à inovação em serviços de segurança no país.

4.3 Uso de câmeras filmadoras individuais

Foi realizado treinamento para utilizar as câmeras filmadoras e sobre como acioná-las, sendo utilizadas 21 câmeras de uso individual durante a Oktoberfest. Esse equipamento traz proteção ao policial contra denúncias caluniosas, possibilitando transparência nas ações adotadas. As filmadoras individuais faziam parte do equipamento que constava na farda dos policiais, conforme pode ser observado na Figura 04.

Figura 4 – Filmadoras individuais



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

Retoma-se os estudos de pesquisadores como Ono e Lee (2013), Jakubow (2016), Pacek, Radclif e Brocway (2018), os quais têm contribuído com apontamentos acerca das associações entre ações do Estado e o bem-estar social. Para os participantes do evento, identificar que os policiais estavam equipados para garantir a segurança de todos é relevante para a promoção do bem-estar social.

4.4 Monitoramento externo por câmeras

Na parte externa ao Parque Vila Germânica foi instalada a base móvel do 10BPM (micro ônibus), por meio do qual foi realizado monitoramento por câmeras instaladas na sua própria estrutura, o que permitiu cobertura significativa e próxima ao trecho de maior fluxo de pessoas. O monitoramento feito com drones teve sua base nesse mesmo espaço para que se pudesse fazer uso de energia elétrica e *internet*. O ponto de decolagem e pouso das RPA estava localizado na lateral do micro ônibus (Figura 05). Observou-se que este local foi bastante visitado pelos participantes do evento, os quais demonstravam admiração pelo uso de ambos os equipamentos pela PMSC.

Figura 5 – Base móvel 10BPM



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

Esta é uma das ações adotadas pela PMSC que reflete inovação em práticas diárias, oportunizando que ocorra o fenômeno chamado por Rogers (1995) de *take-off* ou decolagem. Relembra-se que para que este processo ocorra, um grupo de agentes transformadores adota a inovação e passa a divulgá-la

amplamente, e quando 5% a 15% da população interessada no tema toma conhecimento, o processo será provavelmente irreversível. (ROGERS, 1995).

4.5 Monitoramento interno por câmeras

Em todos os pavilhões e demais áreas do Parque Vila Germânica foram instaladas 60 câmeras para o monitoramento interno e no posto de comando foram instalados equipamentos (monitor, computador e *softwares* específicos). Estas câmeras possibilitaram o acompanhamento da movimentação da festa e o deslocamento dos policiais para atender as ocorrências vistas pelas filmagens em tempo real, conforme pode ser observado na Figura 06.

Em um evento com potencial de atender diversos níveis de necessidades humanas e pela tendência a busca do bem-estar, gerando dividendos econômicos, financeiros, sociais e culturais, o papel da segurança foi crucial. Como evento turístico, a Oktoberfest pode contribuir para a finalidade divulgada pela Organização Mundial do Turismo (1999). A OMS (1999) considera que o turismo na sua promoção e no seu desenvolvimento tem como fim contribuir para o crescimento econômico, para a compreensão internacional, para a paz e a prosperidade dos países.

Figura 6 – Monitoramento Interno



Fonte: Elaboração dos autores, 2018.

4.6 SISTEMA DE RECONHECIMENTO FACIAL:

Foi instalado um sistema de reconhecimento facial dos acessos ao Parque Vila Germânica, por uma empresa de segurança privada. A partir deste sistema, fez-se um banco de dados com a identificação facial de todas as pessoas, e aquelas que criaram qualquer tipo de problema durante a festa foram colocadas para fora do evento. Esse banco de imagens poderá ser usado em novas edições ou outros eventos, com a finalidade de monitorar e/ou impedir a entrada de pessoas com registro de problemas. O sistema também oportunizará a geração de alertas quando pessoas cadastradas em festas anteriores estiverem entrando no evento.

A cada ano, mais de 500 mil pessoas (OKTOBERFEST, 2018) visitam as edições da Oktoberfest, e contar com um sistema moderno e tecnológico ultrapassa a possibilidade de atendimento de segurança dos visitantes, passa a ser um serviço que pode ser estendido a novas possibilidades e ser adotado como uma etapa em outras operações de segurança. Assim, entende-se que além de atender níveis individuais, como o de felicidade. (ONO; LEE, 2013), serviços como este podem atender níveis coletivos de interesse, como por exemplo, melhorias de sistemas de gestão de segurança pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da realização deste estudo foi possível analisar quais melhorias foram realizadas pela PMSC na edição 2018 da Oktoberfest e de quais formas estas práticas podem estar associadas ao sentimento de segurança do público. Entende-se que no ano de 2018 as operações da Polícia Militar no evento apresentaram caráter inovador, já que se utilizaram equipamentos tecnológicos de ponta no policiamento. Entre os instrumentos utilizados estavam RPA/drones, PMSC *mobile*, câmeras filmadoras, monitoramento interno e externo e sistemas de reconhecimento facial.

A instituição adotou uma estratégia, que se mostrou efetiva e trouxe um diferencial ao evento, no qual o público visitante e a população local puderam perceber o quanto a corporação tem ampliado o uso de novas tecnologias nas atividades de policiamento e inteligência policial. Infere-se que o uso de novas ferramentas tecnológicas de segurança na festa é um excelente laboratório para Polícia Militar para outras ações da corporação. Observou-se que estes instrumentos podem ser percebidos pelos visitantes, e que a percepção de aprimoramento tecnológico, agregara resultados ao trabalho dos policiais, gerando sentimentos de segurança e bem-estar nos participantes do evento.

Infere-se que o estudo teve importância empírica, pois contribuiu com a projeção das práticas da PMSC para aqueles que não tiveram a oportunidade de visitar a Oktoberfest em 2018. A promoção da imagem do destino turístico Blumenau foi projetada positivamente, permitindo que novos eventos, feiras e convenções sejam captados para cidade, agregando valor ao produto turístico; ampliando a visibilidade de utilização do centro de eventos, e a rentabilidade e o retorno dos investimentos. Além disso, a pesquisa oportunizou uma aproximação entre a Universidade e o Serviço Público, incitando trocas de ideias, conhecimentos e experiências.

Para estudos futuros, sugere-se que nas próximas edições da Oktoberfest também ocorram coletas de dados, para que se possam registrar os avanços anuais alcançados pela PMSC no que diz respeito ao uso da tecnologia, e com isso, a promoção da segurança para os participantes e para os próprios policiais. Em todas as pesquisas há limitações. Sabe-se que se tivessem sido utilizadas outras técnicas de coleta de dados, informações mais amplas poderiam ter sido alcançadas, portanto, esta também se constitui como sugestão para novas pesquisas neste campo.

REFERÊNCIAS

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1997.

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

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

DANNA, M. F.; MATOS, M. A. **Aprendendo a observar**. São Paulo: Edicon, 2006.

DENCKER, A. F. M. **Pesquisa em turismo**. 9. ed. São Paulo: Futura, 2007.

JAKUBOW, A. Subjective well-being and the welfare state: Giving a fish or teaching to fish? **Social Indicators Research**, v. 128, n. 3, p. 1140–1169, 2016.

KORSTANJE, M. E. Constructing the others through the concept of hospitality: the urgency of literature in Argentina. **International Journal of Philosophy of Culture and Axiology**, v. 12, n. 1, p. 145-157, 2015.

MASLOW, A. H. **Toward a psychology of being**. 2nd ed. Nova York: Van Nostrand Reinhold, 1968.

ASLOW, A. H. **Motivation and personality**. 2. ed. Nova York: Harper & Row, 1970.

NAVARRO, P.; DÍAZ, C. Análisis de Contenido. In: DELGADO, J. M.; GUTIERREZ, J. **Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales**. Madrid: Síntesis, 1994. cap. 7.

OBSERVATÓRIO.ORG. **Observatório de segurança pública**. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/politicas>>. Acesso em: 31 out. 2018.

OKTOBERFEST. **Blumenau**. 2018. Disponível em: <<http://oktoberfestblumenau.com.br/a-festa/>>. Acesso em: 31 out. 2018.

ONO, H.; LEE, K. S. Welfare states and the redistribution of happiness. **Social Forces**, v. 92, n. 2, p. 789–814, 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/barometer>>. Acesso em: 31 out. 2018.

PACEK, A.; RADCLIF, B.; BROCKWAY, M. Well-Being and the Democratic State: How the Public Sector Promotes Human Happiness. **Social Indicators Research**, p. 1-13, 2018.

RODRIGUES, R. M. **Projeto e desenvolvimento de dispositivo de imageamento through-wall de alta resolução para identificação de características biométricas e bioestruturas, com aplicações na segurança pública, defesa civil e defesa nacional**. 2018. 26 f. Tese (Doutorado em Biotecnologia) – Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2018.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations**. New York: Free Press, 1995.

ROLIM, M. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 1, n. 1, p. 32-47, 2007.

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

SCHULTZ, D. P.; SCHULTZ, S. E. **Teorias da personalidade**. 9. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SHAUGHNESSY, J. J.; ZECHMEISTER, E. B.; ZECHMEISTER, J. S. **Métodos de investigación en psicología**. 7. ed. México: McGraw-Hill Interamericana, 2007.

A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ/SC EM DECORRÊNCIA DA LEI FEDERAL N. 13.675/2018

João Carlos Valentim Veiga Junior³

Luciane Aparecida Filipini Stobe⁴

RESUMO: Em 2018, foi promulgada a Lei Federal n. 13.675 que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do artigo 144 da Constituição da República. Referida lei institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), abarcando como princípios a eficiência na prevenção e redução de riscos e de desastres, e, por consequência, a proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente. Ao criar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a legislação federal inovou ao considerar o órgão central federal responsável pelas ações de proteção e defesa civil como componente operacional do SUSP. Frente à recente alteração legislativa, este artigo tem o escopo de verificar se o município de Chapecó/SC se encontra, no plano fático e jurídico, em consonância com o preconizado pela legislação federal. Trata-se de estudo descritivo, com cunho bibliográfico-documental, que analisa a questão da autonomia municipal exposta na Carta Política de 1988, e constata que o município é dotado de capacidade de auto-organização, podendo, com isso, proceder a adequações legislativas – não apenas em virtude de simetria com o cenário federal – por questões de interesse local. Ao constatar que o órgão municipal de Chapecó responsável pelas ações de proteção e defesa civil está subordinado à Secretaria de Assistência Social, pondera-se pela viabilidade de transferir suas atribuições à Pasta de Defesa do Cidadão e Mobilidade, a qual se vinculam os demais órgãos de segurança pública, o que tende a proporcionar um atendimento mais eficiente e célere por parte da Administração Pública em casos de emergência.

Palavras-chave: Proteção e Defesa Civil. Sistema Único de Segurança Pública. Reorganização Administrativa. Proposta.

³ Mestre em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo. Técnico em Administração na Prefeitura de Chapecó/SC. Professor da Universidade do Contestado – Campus Concórdia/SC. Contato: joao.veiga@unc.br.

⁴ Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Secretária de Defesa do Cidadão e Mobilidade de Chapecó/SC. Professora titular da Universidade Comunitária da Região de Chapecó/SC.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal n. 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com o fim de disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do artigo 144 da Constituição da República.

Da referida legislação, consta como princípio expresso a “eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente” aliado ao princípio da “proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente” (art. 4º, VI e X) (BRASIL, 2018).

Quanto à composição do SUSP, dispõe o art. 9º da Lei n. 13.675/2018 que, além dos órgãos policiais, também se incorpora, como órgão de caráter operacional, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) (BRASIL, 2018) - órgão central do Poder Executivo Federal no âmbito do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (BRASIL, 2012), a quem cabe o desenvolvimento de ações nesta seara (BRASIL, 2017a; 2017b).

Considerada a inovação jurídica trazida pela referida norma, que gera reflexos em todos os níveis da federação, questionou-se a adequação do município de Chapecó, mormente sob o aspecto orgânico, quanto à integração do órgão municipal de proteção e defesa civil aos demais órgãos municipais de segurança pública.

Para tanto, este trabalho adotou caráter descritivo, bem como bibliográfico e documental, abordando-se inicialmente aspectos inerentes à autonomia dos entes municipais em virtude da Constituição Federal de 1988; e na sequência a questão da gestão de riscos e de desastres no âmbito da Lei Federal n. 13.675/2018.

Ao fim, apurando-se que a legislação local é dissonante da normativa federal, verifica-se plausível a reorganização administrativa, no âmbito do município de Chapecó, com o intuito de, ao aproximar a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil dos demais órgãos vinculados ao SUSP, propiciar atendimento mais eficiente e célere à população.

2. A AUTONOMIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Atualmente, o Brasil é uma federação, cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do artigo 18 da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988).

O Estado federado implica na divisão territorial do poder, pois neste coexistem núcleos de poder especialmente limitados, os quais detém autonomia (FERREIRA FILHO, 2010, p. 273).

Os Municípios possuem um papel primordial na forma federativa de Estado. O enquadramento do Município como ente federado confere-lhe autonomia de organização político-administrativa.

Segundo Tomio (2005), nas Constituições anteriores à de 1988, já se atribuía aos municípios relativa autonomia, contudo a plenitude de tal característica decorre da Carta vigente, ao serem elevados ao nível de entes federativos.

A palavra autonomia compõe-se de dois vocábulos: autos (= próprios) e nomos (= norma). Num sentido jurídico é o poder que alguém dispõe de se dar as próprias normas jurídicas, o poder de autonormação jurídica (NABAIS, 2010, p. 27-28).

Ser um ente autônomo num contexto federalista corresponde à possibilidade de realizar uma gestão particularizada, respeitando-se os limites impostos pelo ordenamento jurídico, com foco no interesse local, conforme explicita o art. 30 da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]. (BRASIL, 1988).

A autonomia aferida pela Constituição aos municípios lhes confere as prerrogativas de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração (LÉPORE, 2015).

Em relação à auto-organização, admite-se que os municípios redijam, por intermédio de seu Poder Legislativo, sua Lei Orgânica, instrumento legal que, para Silva (2002), equivaleria a uma espécie de “Constituição Municipal”,

conforme consta na Carta Constitucional: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...]” (BRASIL, 1988).

Quanto à capacidade de autolegislação, trata-se da possibilidade do ente municipal proceder à elaboração de espécies normativas de interesse local, aplicáveis em seu território, com fulcro no art. 30, I, da CF/88.

No que concerne ao autogoverno, corresponde à possibilidade de serem eleitos os agentes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, nos termos do art. 29, I, da CF: “Art. 29. [...] I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País [...]” (BRASIL, 1988). Este é o viés político da autonomia municipal.

Por fim, a autoadministração se traduz na prestação de serviços públicos próprios, segundo Lépure (2015), dentre eles podendo se elencar a título exemplificativo o transporte coletivo de passageiros, previsto no art. 30, V, da CF/88.

Por suas características⁵, a federação é um modelo de organização do Estado que permite aproximar a vontade do cidadão da decisão do Governo, possibilitando que o povo participe da gestão pública. A descentralização da forma de gestão viabiliza o trato das questões locais, por agentes locais, que melhor conhecem as peculiaridades e podem solidarizar-se com as demandas da comunidade.

A partir destas características e considerando que o Município também é responsável pela consecução dos valores estampados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, volta-se a atenção ao tema central.

No caso da municipalidade chapecoense, observa-se em sua Lei Orgânica a seguinte disposição:

Art. 97 O Município, na sua circunscrição territorial e dentro de sua competência constitucional, assegurará a todos [...] existência digna, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais. (CHAPECÓ, 1990).

A referida existência digna preordena, portanto, uma proteção, pelo poder público, “de algo que é de todos e de ninguém simultaneamente” (RAMPAZZO; NAHUR, 2017, p. 206). E esse modo protetivo estatal se

5 José Mauricio Conti (2010, p.17) reconhece como fundamentais ao Estado Federal as seguintes características: “a) existência de ao menos duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira; c) organização do Estado expressa em uma Constituição; d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e f) indissolubilidade.

transfigura, na prática, na atividade da segurança pública que, como se verá na sequência, não se limita ao senso de controle criminal, mas a aspectos diversos da própria vida em comunidade, dentre eles a gestão dos riscos e dos desastres.

3 A GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES NA LEI FEDERAL N. 13.675/2018

A Lei Federal n. 13.675/2018 assume um caráter programático, sendo estas regras entendidas como aquelas “[...] que buscam conciliar interesses de grupos políticos e sociais antagônicos, apresentando conteúdo econômico-social e função eficaz de programa, obrigando os órgãos públicos, mediante a determinação das diretrizes que estes devem cumprir.” (PIMENTA, 2012, p. 9).

Dentre seus diversos dispositivos legais, destaca-se constituir um princípio da PNSPDS a “eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres⁶ que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente” bem como a “proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente”, nos termos do art. 4º, incisos VI e X, respectivamente (BRASIL, 2018).

A PNSPDC, portanto, reflete um anseio da sociedade, “pautada pelo pragmatismo da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma série de direitos ao cidadão, que devem ser implementados ou viabilizados pelo poder público, por intermédio de seus agentes” (VEIGA JUNIOR, 2017a, p. 175), sociedade esta que se vê, na questão da proteção ambiental posta na Política de Segurança Pública, obrigada a adotar providências preventivas aos desastres, já que:

Na atualidade, os riscos socioambientais constituem um forte objeto de debates, haja vista que o aumento do número de ocorrências e da intensidade de eventos extremos de diversas ordens, seja ambiental, seja mesmo social provocam diversas discussões de como se pode minimizá-los e mesmo resolvê-los no contexto social vigente. (CALGARO; PEREIRA, 2017, p. 279).

6 Entende-se redundante a afirmação do dispositivo legal, já que situações de desastres afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente. Os desastres, segundo Carvalho e Damacena (2013) podem ser associados a fenômenos externos ao sistema social ou a tecnologias, mas assumindo, em grande parte das ocorrências, caráter misto. Veiga Junior (2017b) explica que trarão, sempre como resultado de um evento adverso, danos humanos, materiais e ambientais.

A nova normatização, em seu artigo 9º⁷, inclui entre os integrantes operacionais do SUSP, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec). (BRASIL, 2018).

A SEDEC é tida como o órgão central do Poder Executivo Federal no contexto do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituído pela Lei Federal n. 12.608/2012 (BRASIL, 2012), já que àquela Secretaria cabe o desenvolvimento de ações, em nível federal, de proteção e defesa civil, nos termos do art. 45, VIII⁸, da Lei Federal n. 13.502/2017, e dos arts. 1º, VIII⁹, e 13¹⁰ do Decreto n. 8.980/2017 (BRASIL, 2017a; 2017b).

Ainda que a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil tenha sido mantida administrativamente subordinada à Pasta do Ministério da Integração Nacional, passou a se vincular operacionalmente ao SUSP, sob coordenação do Ministério da Segurança Pública¹¹.

Ratifica-se, nesta oportunidade, o entendimento apresentado por Veiga Junior (2017b) de que não é pertinente restringir aos Corpos de Bombeiros

7“Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

[...] § 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.” (BRASIL, 2018).

8 Art. 45. Constitui área de competência do Ministério da Integração Nacional: [...] VIII - defesa civil [...]. (BRASIL, 2017b).

9 Art. 1º O Ministério da Integração Nacional, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: [...] VIII - proteção e defesa civil; [...]. (BRASIL, 2017a).

10 Art. 13. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil compete: [...] II - coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...]. (BRASIL, 2017a).

11 Aponte-se que, ainda que a Lei Federal n. 13.675/2018 denomine o órgão central do SUSP como “Ministério Extraordinário da Segurança Pública”, cuja extraordinariedade decorria do ato de criação da pasta, por meio de medida provisória. Quando da promulgação da Lei Federal n. 13.690/2018, suprimiu-se a questão extraordinária, constituindo-se em pasta regular na estrutura do Executivo Federal.

Militares as atividades de proteção e defesa civil, já que, nos termos do art. 144 da Carta Constitucional, a segurança pública é dever do Estado¹², mas também direito e responsabilidade de todos (BRASIL, 1988), instrumentalizada, no contexto da gestão de riscos e gerenciamento de desastres, por todos os partícipes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, dentre os quais se incluem não apenas os representantes governamentais, como também as instituições acadêmico-científicas e a sociedade civil organizada (BRASIL, 2012).

4. PROPOSTA DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA MUNICIPAL À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.675/2018

O Município de Chapecó se localiza na mesorregião oeste do Estado de Santa Catarina, com população estimada, no ano de 2017, em mais de 210 mil habitantes, sendo o sexto município mais populoso do Estado e o primeiro da mesorregião (IBGE, 2011; 2017), gozando, nos termos de sua Lei Orgânica, de autonomia e responsabilizando-se pela esfera de governo em nível local (CHAPECÓ, 1990).

É a autonomia insculpida no art. 18 da Constituição Federal que assegura ou possibilita ao Município de Chapecó proceder à sua própria organização administrativa (BRASIL, 1988), direito reprisado no diploma máximo local, ao assim pactuar em seu art. 10: “Compete ao Município: [...] VI - dispor sobre organização, administração e execução dos serviços municipais [...]” (CHAPECÓ, 1990).

No ano de 2012, em decorrência de reforma administrativa, foi sancionada a Lei Complementar n. 498, que dispôs sobre a organização administrativa do Poder Executivo municipal. Segundo o referido instrumento legal,

Art. 8º Ao Gabinete do Prefeito subordinam-se diretamente: [...] VI - a Coordenadoria de Defesa Civil – CDC [...]. (CHAPECÓ, 2012).

Nos termos do art. 7º da Lei Complementar n. 498/2012, o Gabinete do Prefeito é órgão equivalente a uma Secretaria na estrutura administrativa adotada pelo município (CHAPECÓ, 2012), atendendo ao que fixa a Lei Orgânica Municipal, que veda a criação de órgãos sem subordinação a qualquer Secretaria: “Art. 81 [...] Parágrafo Único - Nenhum órgão da administração pública

¹²Estado em seu sentido originário, composto por povo, território e soberania; não apenas Estado como unidade da federação, já que, pela sistemática constitucional, caso o constituinte tivesse a pretensão de delimitar a atuação em segurança pública aos entes estaduais, faria uso do plural, a exemplo do que ocorre nos arts. 13, 18 e 19, dentre outros.

municipal, direta ou indireta, deixará de ser vinculado a uma Secretaria Municipal.” (CHAPECÓ, 1990).

Observa-se consonância entre o que apregoou a Lei Complementar n. 498/2012 e a Lei n. 6.795/2015, que criou o Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil e vinculou a Coordenadoria diretamente ao Prefeito:

Art. 12 A Coordenadoria Municipal Proteção e Defesa Civil - COMPDEC, órgão de subordinação direta ao Prefeito Municipal, ao qual compete coordenar todo o Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil, implementando uma política de proteção e de defesa civil à população será coordenada pelo Coordenador Municipal de Defesa Civil. (CHAPECÓ, 2015).

Contudo, dissonante era a previsão legal daquilo que se verificava no plano fático, já que as ações de proteção e defesa civil eram vinculadas à Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade¹³.

Com o advento da Lei Complementar n. 575/2016, a coordenação de tais ações passou jurídica e faticamente à Secretaria de Assistência Social (CHAPECÓ, 2016).

Hoje, no âmbito municipal, os órgãos de segurança pública concentram suas atribuições junto à Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade: nela se encontram agentes municipais de trânsito, guardas civis municipais e vigias.

Ademais, no âmbito do Poder Executivo local, a Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade é um dos poucos órgãos cujas atividades são realizadas de forma ininterrupta. De modo que, agregar, aos quadros desta Secretaria os agentes públicos lotados na Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil tende a respaldar as ações de campo desenvolvidas pelo pessoal técnico, que se verá apoiado em situações emergenciais por outros servidores municipais da área de segurança pública, tais como agentes de trânsito e guardas municipais¹⁴.

Portanto, em decorrência da inovação legislativa federal, torna-se ideal a reestruturação dos órgãos administrativos no município de Chapecó, visando reunificar, no âmbito de uma única Secretaria, as atribuições relativas ao atendimento de emergências.

A centralização das forças de segurança em um único órgão possibilita a prestação de um serviço mais eficiente, em razão da integração que se propõe aos órgãos de segurança pública municipais. De igual modo, cria condições para

13 À época, denominada apenas como “Secretaria de Defesa do Cidadão – SDC”, renomeada por força da Lei Complementar n. 575/2016.

14 Destaca-se, inclusive, que foi estabelecida competência aos guardas municipais para apoiarem o desenvolvimento de ações de proteção e defesa civil, nos termos do art. 5º, VIII, do Estatuto Geral das Guardas Municipais (BRASIL, 2014).

celeridade, já que tais órgãos de segurança são dotados de maior capilaridade no território municipal. Tais princípios, de eficiência e celeridade, além de constarem explicitamente na Carta Constitucional, em seu art. 37, são norteadores da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social¹⁵.

Assevera-se, de antemão, que a reestruturação deve ser realizada por meio de lei cuja iniciativa é de exclusividade do Chefe do Poder Executivo, atendendo ao disposto no art. 51 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 51 São iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
[...] III - criação, estruturação e atribuições das secretarias, departamentos ou diretorias equivalentes e órgãos da administração pública direta e indireta [...]. (CHAPECÓ, 1990).

Salienta-se, porém, não ser necessário que se proceda à alteração estrutural por intermédio de lei complementar. A Lei Orgânica Municipal, ao tratar do processo legislativo, tipifica quais as matérias são reservadas às leis complementares:

Art. 50 [...] Parágrafo Único - Serão Leis Complementares, dentre outras, as previstas nesta Lei Orgânica:
I - Código "Tributário Municipal";
II - Código de Obras;
III - Código Municipal do Meio Ambiente;
IV - Código de Posturas;
V - Lei instituidora do Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais;
VI - Lei de criação de Cargos, Funções ou Empregos Públicos;
VII - Lei que institui o Plano Diretor do Município;
VIII - Lei do Sistema Municipal de Ensino. (CHAPECÓ, 1990).

No caso em tela, propõe-se apenas a redistribuição de competências administrativas, procedimento este que se realiza sem a necessidade de criar novos cargos ou funções, já que será aproveitada a estrutura existente na Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, hoje no âmbito da Secretaria de Assistência Social, passando a figurar como órgão descentralizado da Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade. Assim, tem-se por dispensável que se realize tal reorganização por intermédio de lei complementar.

Em tese, não seria sequer necessária a edição das espécies normativas “lei” ou “lei complementar”, bastando expedição de decreto executivo. Tal concepção se aplicaria por simetria, derivada diretamente da postura adotada pela Administração Federal, com fundamento no art. 84, da Carta Cidadã: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração

15“Art. 4º São princípios da PNSPDS: [...] XIII - otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições; XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade; [...]” (BRASIL, 2018).

federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...]”. (BRASIL, 1988).

No contexto da organização administrativa municipal, os cargos relativos à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, bem como suas respectivas atribuições, constam da Lei Complementar n. 575/2016, de tal sorte que a modificação estrutural não ensejará em aumento de despesas, cabendo assim, a expedição de decreto executivo para operacionalizá-la, ainda que conste das atribuições do cargo de Coordenador de Defesa Civil a necessidade de se reportar ao titular da Secretaria de Assistência Social.

Tal concepção, por fim, é adequada ao ordenamento jurídico local, encontrando guarida no art. 77 da Carta Municipal, que assim dispõe:

Art. 77 Compete, privativamente ao Prefeito: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as Leis, bem como expedir Decretos e Regulamentos para a sua fiel execução; [...] VI - dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal na forma da Lei; [...] (CHAPECÓ, 1990).

Convém esclarecer ainda que a transferência das atribuições atinentes à gestão de riscos e de desastres para a Secretaria de Defesa do Cidadão e Mobilidade em nada afeta a competência da Secretaria de Assistência Social.

Segundo a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (com alterações trazidas pela Lei n. 12.435/2011), a assistência social tem como objetivo a proteção social, de caráter primordialmente humano, como pode se aduzir do seguinte excerto:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. (BRASIL, 1993).

Por seu turno, a proteção e defesa civil englobam não apenas aspectos humanos, mas também a proteção ao ambiente e ao patrimônio, como previsto no art. 2º do Decreto regulamentador desta política temática:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais; [...]. (BRASIL, 2010).

Ou seja, as ações de assistência social estão contidas naquelas desenvolvidas pela proteção e defesa civil, tanto é que na ocorrência de algum fato excepcional, quando da necessidade de um trabalho conjunto, articulado, entre os diversos órgãos executivos para atendimento de desastres, por exemplo, caberá aos órgãos de segurança pública e aos técnicos de proteção e defesa civil a retirada de pessoas das áreas vulneráveis, encaminhando-os para providências a serem adotadas pela assistência social.

5. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 confere aos municípios a condição de ente federado, o que implica na autonomia política administrativa, com vistas à auto-organização e competência legislativa no trato de questões de interesse local.

A Lei Orgânica, nos termos do artigo 29, da Constituição é a norma norteadora do Município, à qual se vincula todo arcabouço normativo municipal.

Com fundamento nesta autonomia, o estudo em tela limitou-se à análise do aspecto de organização administrativa do município de Chapecó, localizado na mesorregião oeste do Estado de Santa Catarina, frente ao previsto na Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018.

Verificou-se que a Carta Municipal assegura a todos uma existência digna, fator que consiste na oferta de proteção por parte do Poder Público local. Esta proteção que abrange, mas não se restringe ao controle de criminalidade, inclui diversos aspectos, dentre eles o de gestão de riscos e gerenciamento de desastres no território municipal.

Apontou-se que a finalidade da Lei Federal n. 13.675/2018 é a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, para atender à exigência do §7º, do artigo 144 da Carta da República. Naquela norma foram incorporados princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, dentre os quais a “eficiência na prevenção e na redução de riscos e desastres” e a “proteção à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente”.

Tais princípios refletem um anseio da sociedade, posto que a proteção ambiental, os riscos atrelados às mudanças climáticas, dentre outros fatores componentes do quadro fático pré-desastres, ensejam a adoção de medidas garantidoras da segurança populacional.

Ainda que o art. 144 da Constituição Federal não preveja expressamente como órgãos de segurança pública aqueles vinculados à temática da gestão de riscos e de desastres, certo é que não se pode limitar a execução das ações de

proteção e defesa civil aos bombeiros militares. Neste sentido, agiu bem o legislador federal ao incorporar, como órgão de caráter operacional, ao Sistema Único de Segurança Pública a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Diante do arcabouço legislativo questionou-se se os municípios deveriam se adequar por simetria ao que apregoa a Lei Federal n. 13.675/2018. Por força constitucional, os municípios são autônomos, de modo que a eles cabe, no exercício de sua autonomia, analisar quanto à viabilidade de se proceder a uma reforma administrativa que transfira atribuições entre Pastas distintas, cumulando as atribuições inerentes à política de segurança pública em uma Secretaria própria. Ou seja, cabe aos agentes públicos, ouvida a população, preferencialmente, optarem ou não pela reorganização.

No município em estudo, se constatou que o órgão de proteção e defesa civil, que já fora vinculado à Pasta da Defesa do Cidadão, hoje está alocado na Assistência Social.

Entende-se que, visando atender aos princípios insculpidos na PNSPDS, seria providencial a adequação em nível local aos ditames da Lei Federal n. 13.675/2018, passando-se os órgãos de proteção e defesa civil (normalmente denominados de Coordenadorias) ao âmbito das Secretarias responsáveis por articularem ações de segurança pública.

Diz-se providencial dado que a reunião, em uma única Secretaria, das atividades de prevenção e atendimento a emergências, tende a respaldar as ações desenvolvidas em campo pelos agentes de proteção e defesa civil, dando-lhes maior efetividade. Se assim efetivado, haverá maior integração entre os agentes de segurança, proporcionando celeridade no atendimento à população, em virtude da capilaridade territorial dos órgãos de segurança pública.

No caso em estudo, cabível então é a adequação da estrutura administrativa municipal de Chapecó, que deve ser precedida de projeto de lei, possibilitando-se assim a transferência – não apenas sob o aspecto operacional, como também legal – das atribuições da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil da Secretaria de Assistência Social para a Pasta da Defesa do Cidadão e Mobilidade, a quem se subordinam os demais órgãos de segurança municipais, como agentes de trânsito, guardas municipais e vigias.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8.980, de 1º de fevereiro de 2017**. 2017a. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8980.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.s 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. **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/lei/l13022.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. 2017b. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios;

altera a Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória n. 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13502.htm>. Acesso em: 13 jun. 2018.

BRASIL. **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 n. 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n. 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: 13 jun. 2018.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. Políticas públicas e cooperação social em John Rawls. **Veredas do direito: direito ambiental e desenvolvimento sustentável**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 277-302, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/970/589>>. Acesso em: 16 out. 2018.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CHAPECÓ. **Lei Orgânica do Município de Chapecó/SC, de 4 de abril de 1990.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-chapeco-sc>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CHAPECÓ. **Lei Complementar n. 498, de 17 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2012/49/498/lei-complementar-n-498-2012-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-do-poder-executivo-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CHAPECÓ. **Lei n. 6.795, de 12 de novembro de 2015.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil, da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, do Grupo Integrado de Ações Coordenadas, no Município de Chapecó e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-ordinaria/2015/680/6795/lei-ordinaria-n-6795-2015-dispoe-sobre-a-criacao-do-sistema-municipal-de-protecao-e-defesa-civil-da-coordenadoria-municipal-de-protecao-e-defesa-civil-do-fundo-municipal-de-protecao-e-defesa-civil-do-grupo-integrado-de-acoes-coordenadas-no-municipio-de-chapeco-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CHAPECÓ. **Lei Complementar n. 575, de 8 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei Complementar n. 498, de 17 de dezembro de 2012, da Lei Complementar n. 130, de 05 de dezembro de 2001, da Lei Complementar n. 131, de 05 de dezembro de 2001, da Lei Complementar n. 132, de 05 de dezembro de 2001, da Lei Complementar n. 320, de 26 de novembro de 2007 e da Lei Complementar n. 355, de 28 de maio de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-complementar/2016/58/575/lei-complementar-n-575-2016-dispoe-sobre-alteracao-de-dispositivos-da-lei-complementar-n-498-de-17-de-dezembro-de-2012-da-lei-complementar-n-130-de-05-de-dezembro-de-2001-da-lei-complementar-n-131-de-05-de-dezembro-de-2001-da-lei-complementar-n-132-de-05-de-dezembro-de-2001-da-lei-complementar-n-320-de-26-de-novembro-de-2007-e-da-lei-complementar-n-355-de-28-de-maio-de-2009-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (coords.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2017**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

LÉPORE, Paulo. **Direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

NABAIS, José Casalta. **Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas**. Coimbra: Almedina, 2010b.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 193, p. 7-20, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496554>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

RAMPAZZO, Lino; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. A Encíclica Laudato Si' e o Direito Ambiental: a interface ético-jurídica de uma ecologia integral. In: VEIGA JUNIOR, João Carlos Valentim; RAMPAZZO, Lino; JIMÉNEZ SERRANO, Pablo. (Coords.). **Teorias do Direito**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017. cap. 12, p. 197-214.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/download/5178/3894>>. Acesso em: 16 out. 2018.

VEIGA JUNIOR, João Carlos Valentim. Positivismo jurídico, legalidade dos atos administrativos e juridicidade. In: VEIGA JUNIOR, João Carlos Valentim; RAMPAZZO, Lino; JIMÉNEZ SERRANO, Pablo. (Coords.). **Teorias do Direito**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Jurismestre, 2017a. cap. 10, p. 174-183.

VEIGA JUNIOR, João Carlos Valentim. **O papel da proteção e defesa civil brasileira na gestão dos riscos de desastres ambientais**. 2017. 107 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Lorena, 2017b.

A RETROALIMENTAÇÃO DA VIOLÊNCIA NO CONTEXTO PRISIONAL: RELAÇÕES ENTRE A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DA FUNÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL

João Paulo Orço¹
Fábio Augusto Lise²

RESUMO: Este estudo está vinculado a linha de pesquisa de Educação, Diversidade e Inclusão Social do Grupo de Estudos e Pesquisas em Patrimônio Cultural (GEPPAC) da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Os índices atuais de violência, bem como os referentes à criminalidade e reincidência de certa forma falam por si só. Hoje, as práticas reais que ocorrem dentro do sistema prisional atuam em geral em sentido punitivista, arrancando a liberdade do condenado como uma forma de pagamento à sociedade pelas infrações que cometeu. Com a execução desta pesquisa, pretendeu-se realizar uma ponte entre as dimensões da violência estrutural e da função do sistema prisional segundo as representações sociais apresentadas por uma amostra de três detentos cujas idades tangem entre 26 a 33 anos, reclusos por crimes de homicídio. Os dados foram coletados através de entrevista por pautas e em sequência, submetidos em análise de discurso. Este processo resultou numa série de observações acerca da relação apenado-sistema prisional. Acima de tudo, é necessário constar que as três dimensões de análise aqui abordadas (violência, castigo e função do sistema prisional) estão intimamente conectadas, uma vez que a representação da função do sistema prisional demonstrou estar pautada numa lógica de pagamento que se legitima através da punição, que por sua vez, exerce diversas formas de violência sobre o sujeito condenado. O ambiente atua sobre o indivíduo de forma meramente disciplinatória e com fins mecanicistas. Conclui-se que nos discursos analisados há um claro aspecto de desestímulo ao desenvolvimento de uma autonomia moral, uma vez que o sistema se torna referência para cada comportamento do apenado.

Palavras-chave: Violência Estrutural. Representação Social. Função do Sistema Prisional. Castigo.

¹Psicólogo egresso da Universidade do Oeste de Santa Catarina de Xanxerê; joao.orco@live.com

² Mestre em Saúde Coletiva, Psicólogo, Docente do Curso de Psicologia da Universidade do Oeste de Santa Catarina- UNOESC; fabio.lise@unoesc.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

Ordinárias e extraordinárias. A classificação do artigo publicado por Ródion Românovitch Raskólnikov, personagem principal da obra *Crime e Castigo*, de Fiódor Dostoiévski (DOSTOIÉVSKI, 2007), teria algo de interessante a nos oferecer nos dias atuais? Sua tese, em suma, considera que há dois tipos de pessoas: as ordinárias, mantenedoras da ordem; e as extraordinárias, aquelas que quebrarão a norma e que para isso, precisam nutrir dentro de si mesmas um atributo moral que as permita que pensem que seja isto o certo a se fazer. É vero que Ródion defendera um “direito maior” aos extraordinários ao se basear na premissa de que estes supostamente agem em prol de um bem maior (bem como cita Napoleão, Newton, entre outros); por vezes, mesmo pensando em si mesmo como uma pessoa extraordinária. Porém, neste trabalho, não nos é importante a questão justificativa, mas sim a que se refere ao que dá sustentação a uma violência. O ponto que se expõe aqui é especialmente o da legitimação deste agir.

Partindo desta relação de legitimidade, nos permitimos a elaborar o seguinte questionamento: qual é a relação que se estabelece entre os fenômenos da violência e a criminalidade? Durante muito tempo e ainda hoje é evidente a proporção do tratamento destes dois fenômenos sob o formato reducionista da *violência de delinquência*. Este é o termo cunhado por Minayo (1994) para se referir à categoria de violência que é socialmente reconhecida como tal, mas adquire um caráter secundário na medida em que se entende que é gestada na base de duas outras categorias que são descritas por ela, nomeadas *violência estrutural* e *violência de resistência*. Estas categorias são desenvolvidas a fim de transportar a análise do fenômeno da violência para um âmbito crítico e menos raso, dando preferência aos movimentos estruturais em vez das vistas imediatistas.

É a partir desta perspectiva crítica que o presente estudo foi desenvolvido. Entendendo que o ambiente prisional se estrutura num funcionamento que envolve o fenômeno da violência em diversos níveis, tornou-se pertinente elaborar o seguinte questionamento: qual é o poder de influência que a inserção nesse sistema (e nesta instituição) inflige nos reclusos pelo sistema judicial? As prisões são, por certo, mecanismos de extrema complexidade de intervenção, uma vez que são instituições firmemente estabelecidas no período da modernidade. Foucault (2014) já trará que desde a sua concepção, o sistema prisional foi pensado para que servisse a um processo de reeducação e reinserção social, sendo quase análogo à instituição escolar. Porém, é observável que desde o nascimento da prisão moderna, em 1820, a instituição passa a realizar essencialmente a punição de seus internos (mesmo tendo os objetivos de reinserção explicitados formalmente). Neste jogo, a instituição prisão vem a se tornar, em diferentes níveis, um mecanismo formador e potencializador da prática criminal.

2. DA CONCEITUAÇÃO DA VIOLÊNCIA

Desde o momento de seu descobrimento formal pela comunidade europeia, o Brasil é um país marcado por traços do fenômeno da violência. Pinçamos, em meio a toda essa história, a década de 1980. Este é o momento, conforme Neto e Moreira (1999), que a violência passa a tomar caráter central na problemática das grandes metrópoles brasileiras, se tornando a principal preocupação cotidiana das populações. Com a violência ganhando foco, surge uma problemática que passará em maior parte naquele momento, despercebida: os meios de comunicação abordarão o fenômeno da delinquência como sendo a própria violência-em-si, e não uma de suas manifestações. Intencionalmente ou não, essa visão ganhou amplitude e legitimação. Sendo marginalizada, a problemática da violência não cabe numa análise estrutural no campo da cultura, sendo tratado à base da repressão policial.

Para a conceituação da violência, utilizamo-nos da concepção apresentada por Minayo (1994), também presente em Minayo e Souza (1993). A autora argumenta que a violência se configura como um fenômeno biopsicossocial, não se limitando à violência física, mas perpassando as vias psicológicas e sociais também. Para uma compreensão crítica da violência, Minayo apresenta a classificação da violência posta nos eixos *estrutural*, *de resistência* e *de delinquência*. A violência de delinquência, como já fora explanada anteriormente, é caracterizada por ser institucionalmente reconhecida como tal. O foco aqui se retoma nas duas outras categorias de violência.

Conceito central no presente artigo, a violência estrutural é esta que atua com caráter naturalizado no meio social. Para que aconteça, é necessário que seja legitimada por uma série de práticas atreladas à cultura vigente, de forma que é justificada por preceitos morais e papéis tradicionalmente atribuídos a certos indivíduos. Por vezes sequer é reconhecida como violência-em-si, especialmente quando não está relacionada à violência física. É a parte da tradição que deve ser preservada; seus prejudicados *não devem* se sentir mal por preservar a tradição e a prática opressiva segue, como enuncia o termo, a nível estrutural. O que se destaca neste conceito é a noção de legitimidade que ele carrega: é aceitável. Em oposição, a violência de resistência faz contraponto a esta. Ela se encaixa como uma resposta daquele que é oprimido frente à opressão estrutural. Entretanto, raramente sua legitimidade é reconhecida. Uma vez que na violência estrutural predomina socialmente este caráter de não-violência, a violência de resistência comumente será vista como “exagerada”, “descabida”; isso quando houver uma violência reconhecida pelo outro lado. (MINAYO, 1994; NETO; MOREIRA, 1999).

3. CAMINHO METODOLÓGICO

Para o delineamento da pesquisa, nos servimos de um modelo qualitativo-exploratório de estudo de caso a fim de obter uma visão em profundidade da subjetividade do detento ali encontrada e do funcionamento da instituição.

Como método de coleta de dados, utilizamos o modelo de entrevista por pautas descrito por Gil (2009), o qual se configura como semelhante a uma entrevista aberta, mas se necessário, guiado pelo entrevistador conforme as pautas estabelecidas no plano. Estabelecemos como pautas as *violências* e o *contexto social dentro e fora do cárcere*, mirando que os demais aspectos emergiriam no fundamento destes. Tendo isto em vista, realizamos uma entrevista individual gravada em áudio com cada um dos três sujeitos. Os sujeitos se caracterizam como detentos por crime de homicídio. Considerando o delineamento da pesquisa, justifica-se a escolha de apenas três indivíduos no fim de aprofundar os movimentos subjetivos que ocorrem dentro deste contexto.

Respeitando os princípios éticos da pesquisa, bem como a autonomia e a dignidade dos sujeitos estudados, frisa-se que este projeto de pesquisa foi submetido à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Foi disponibilizado aos participantes um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e um Termo de Uso de Imagem (referente às gravações). Qualquer tipo de informação que venha a possibilitar a identificação dos sujeitos foi substituída a fim de preservar a identidade dos participantes.

A fim de preservar as identidades e proporcionar uma familiaridade maior com a leitura do trabalho, foram utilizados os nomes dos protagonistas de três clássicos da literatura que puderam abordar em sua construção a narrativa do crime e da violência. Como se não bastasse, cada um dos entrevistados demonstrou características minimamente semelhantes com algum dos protagonistas. Alex, de *Laranja Mecânica* (BURGESS, 2013), referenciado ao primeiro entrevistado, evoca com destaque sobre como seu entretenimento o levava a esta condição. Ródion, de *Crime e Castigo* (DOSTOIÉVSKI, 2013), nome dado ao segundo entrevistado, demonstra sua característica predominantemente introspectiva e de pouca fala, como especialmente se observa nos primeiros capítulos da obra. Por fim, está Josef, de *O Processo* (KAFKA, 2006), fazendo referência à significativa presença da questão do trabalho no discurso do terceiro entrevistado.

Após realizar a transcrição das entrevistas, iniciamos o processo de *análise de discurso* com base na metodologia proposta por Spink e Gimenes (1994). Baseada numa perspectiva intersubjetiva (interacional), a análise de discurso

busca dar conta de apreender a produção de sentido ali disposta como uma constante negociação das identidades sociais, considerando que o sujeito que fala se posiciona numa rede de relações e num fluxo de acontecimentos, tomando e denunciando seu (devido ou não) lugar no mundo.

Da mesma forma nos utilizamos do conceito de *representação social* como elaborado por Moscovici (1974) e revisitado por Spink (1993) e Jodelet (1993) para delinear as análises e lhes dar forma. A representação social se dá como uma forma de conhecimento prático, sendo produto e processo no mesmo momento e organizando uma realidade comum proximal aos indivíduos que partilham das mesmas representações. Dessa forma, o sujeito apreende e elabora o mundo e se familiariza com ele, fazendo conduzir as relações de sujeito com este mundo e consigo mesmo, definindo comunicações e condutas. São, ainda, estruturas flexíveis e permeáveis, estando sujeitas a contradições próprias do sujeito, sempre dentro de suas condições históricas de possibilidade. Foi partindo desta concepção que dividimos as áreas de análise nos quadrantes das representações sobre a *violência*, sobre o *castigo* e sobre a *função do sistema prisional*.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Das representações da violência

Quando a discussão é derramada no âmbito do sistema prisional, é interessante observar como algumas coisas não são ditas; outras, sequer são nomeadas. Ao mesmo tempo em que são corriqueiramente explícitas, tomam outros nomes, outras formas, outras representações quando chamadas conceitualmente. Informações conflitantes jorram aos montes. Com o fenômeno da violência, este jogo de papéis não é diferente. Deleuze (1988), ao traçar a trajetória de Foucault como arquivista, vem citar a raridade do enunciado. Especialmente caracterizados na contradição e na abstração, os enunciados se denunciam nas lacunas, se opondo às próprias proposições, àquilo que é dito de forma literal. Neste ambiente desagradável e agressivo em que se configura a prisão, o não-dito faz emergir aquilo que é enunciado.

A violência que se expõe nas falas é marcadamente não dita, não nomeada. Ainda que não haja certeza suficiente para afirmar se o detento pretende esconder a violência que ali acontece (por pressão do sistema) ou mesmo se não entende aquilo como violência, um ponto é claro quando nos pautamos no fundamento da existência de uma característica estrutural da violência. Minayo (1994) conceitua o fenômeno da violência estrutural, e cabe constatar que esta faceta da violência

é de fundamental importância para compreender as relações que ali se configuram; afinal, a violência estrutural é tida como a violência que é naturalizada (no sentido de ser tomada como a ordem natural das coisas). Justamente por ser naturalizada, não é encarada como violência; se cobre com um véu de normalidade. Consideramos exemplar a frase proferida por Alex, quando perguntado a ele sobre o que lhe vem à mente quando lhe é dito a palavra *violência*: "[...] eu, até hoje, pra dizer a verdade, não vi nenhum tipo de violência assim, no... a gente assiste bastante coisa na televisão. Mas aqui dentro, tranquilo. Né?". Alex não nomeia a violência. Mas ela está constantemente presente nas suas narrativas. Esta observação configura-se como um firme ponto de partida para a análise da violência neste contexto, servindo como base e identificando seus próprios pontos de apoio; afinal, o dito (como presença de uma não-violência) dança com o não-dito (violências) durante a integralidade do discurso, fazendo com que os entendimentos fiquem apoiados um no outro, coexistindo para existir.

Um dos pilares da escancarada faceta da violência estrutural se denuncia logo ao início de cada entrevista. Havia uma espécie de necessidade de afirmação sobre como não haviam sofrido agressões físicas ao entrar no presídio. Tanto que na fala de Alex, ao ser questionado sobre como havia sido sua chegada no presídio, dispara: "[...] normal; cheguei, fui bem recebido, não apanhei nem nada, tranquilo. Tratado como uma pessoa normal, na verdade. Não sofri nenhum tipo de agressão aqui dentro, né!". Josef também, sempre trazendo constantes afirmações sobre como tudo é bom e está tudo bem, traz a seguinte fala: "- Mas graças a Deus não tenho queixa de nada, né. Não me fizeram nada, não me bateram, nada... processo tudo de boa". A violência "não existe" (não é nomeada); entretanto, faz-se questão de afirmar sua inexistência e sobre como não sofrem com ela, mesmo que ela (como palavra) sequer tenha sido citada na pergunta ou em parte anterior da entrevista. A contradição é clara e necessária. Para tanto, remontaremos aqui à fala de Silveira (2013), quando cita que o sistema prisional, mesmo que proposto para fins de reeducação, tem sido articulado para infligir o temor do castigo no corpo do condenado. Suas condições claramente antipedagógicas criam uma dinâmica meramente disciplinatória e mecânica.

Bem é esperado que num determinado momento o condenado se depare com esta situação de contradição; a violência (especialmente física) é presente, é observável. Mas, bem como colocado por Josef, "[...] violência é pior... é coisa ruim, né. Violência é coisa ruim. Eu já nem, nem... nem posso pensar uma coisa, violência. Mas também, isso aí é coisa do capeta, né...". A representação explícita e espontânea da violência como "coisa do capeta" faz considerável sentido quando relacionamos que o condenado se encontra hoje ali por ter, justamente, cometido uma violação. Mas, acima disso, o fato de "poder nem pensar" novamente grita: aqui isso não se nomeia.

Fazendo referência à fala de Assis (2007) acerca da constatação de violências cometidas pelos agentes, é imprescindível apontar a necessidade de incerteza de diagnosticar se existe uma pretensão de que esta violência seja encoberta/não dita (com ou sem pressão sistêmica), ou se o que acontece é de fato fruto de desconhecimento da característica que configura determinado ato como violência. De fato, não parece haver caminho de mensuração para esta problemática (inclusive considerando que as duas características não necessariamente devem existir sozinhas para atuar). Entretanto, observa-se com clareza na fala de Josef quando este está a discorrer sobre o respeito que *deve* ser exercido com seus colegas de cela e de prisão. Logo, o jogo se estende aos agentes: "É que nem nós com os agente, né. Os agente, nós tem que respeitar eles se não... eles pegam a gente, né... vai saber o que acontece, né, mano". Logo em seguida, quando questionado se já teria ouvido histórias sobre detentos que não respeitam os agentes, recua: "Não, isso aí eu nunca ouvi". A fala de Josef é bastante velada, de certa forma. Há um certo medo ou receio do agente, mas não explicita nada além do "pegam a gente". Insere-se aqui o questionamento: de onde verte este medo da punição reproduzido por Josef? O discurso de Alex incorre de forma mais concreta, vindo a acrescentar à análise: "[...] eu nunca levei um tapa, levei nem um xingão aqui dentro. Eu. Mas já vi gente levar xingão, por que não obedece, daí". Quando Alex evoca o *tapa*, esta fala se articula com diversos outros fragmentos da violência que emergem nos discursos; bem como a já citada fala de Josef: "[...] não me bateram, nada...", se referindo ao momento em que ingressou na prisão. De onde nasce essa expectativa de violência que ali se expõe?

A violência legitimada do sistema não se estende apenas pelas vias físicas. O ambiente evidentemente tem hierarquias muito concretas, especialmente quando se fala da relação preso-agente. Num determinado momento, Josef traz, ao ser questionado sobre sua imagem diante do agente, o seguinte fragmento: "[...] eu peço alguma coisa pros agente, e eles atendem a gente, né. Tipo, um remédio, um kit higiene... eles já traz tudo pra gente. Agora, se não vão com a cara do cara, daí não levam mesmo, né". Enquanto a fala explícita parece exaltar um bom relacionamento, deve ser nítido o ponto de que um *remédio* ou um *kit higiene* se configuram como necessidade básica. Em sequência, ele traz que há situações em que esses itens não são disponibilizados. Na sequência, quando o questiono sobre o "não vão com a cara", Josef traz que seria o "fuziqueiro"; aquele que perturba a ordem, que não demonstra um bom comportamento. E, talvez este seja um dos pontos mais importantes desta análise, que ainda virá a ser um aspecto abordado com maior profundidade na dimensão do *castigo*: o mau comportamento é respondido com o tratamento abaixo do básico; com a punição escancarada. Já o bom comportamento é tratado com a não-punição. Isso fica explícito também quando, no momento em que é questionado sobre sua imagem diante do agente, Alex traz a seguinte linha de pensamento: "- Eu, apesar de não ter levado nenhum tipo de agressão ali, ser xingado assim... eu sei lá. Acho que na cabeça deles, preso é bandido, né? Preso. Não sei não se acreditam em ressocialização, que as pessoas podem mudar ...".

Logo de início, já se ateu a afirmar sobre a ausência de agressão. Em seguida, ocorre uma espécie de fuga do discurso instituído; um questionamento que é destoante em relação à ordem vigente, mas que logo é percebido dentro da própria fala e reprimido pelo próprio recluso, fazendo com que o discurso volte à sintonia com a estrutura instituída. O questionamento acerca da crença da ressocialização ameaça o poder instituído, pois é visto que há uma intencionalidade de punição retributivista ali, fazendo claro contraponto a uma corrente utilitarista (STRUCHINER; CHRISMANN, 2012), sendo esta a objetivada regente do sistema prisional brasileiro; Alex aqui cria uma incerteza, considerando que há a possibilidade de estar sendo punido por uma condição de causa e efeito (crime e punição), e não para que se torne um sujeito reintegrado à sociedade, pois é visto que as condições para a obtenção deste objetivo não estão claras ou mesmo dispostas. O questionamento que vem em seguida novamente indaga uma ordem instituída quando Alex pontua: "[...] ser uma pessoa normal. Então, por que não tratar a gente como qualquer um?". Entretanto, como já foi citado acima, Alex traz logo ao início da entrevista sobre como teria sido sua chegada ao presídio:

"[...] fui bem recebido, não apanhei nem nada, tranquilo. Tratado como, uma pessoa normal, na verdade". Neste momento inicial, quando o questiono sobre o que caracterizaria uma pessoa normal, ele traz: "- Bem tratado. Tipo assim, de não sofrer agressão, né? Ameaça, ou ser rebaixado, menos que os outros". Esta contradição que emerge quase que nas entrelinhas de Alex ("Então, por que não tratar a gente como qualquer um?") denuncia o movimento supracitado de fuga do discurso instituído, uma vez que o discurso em sua integralidade pende à defesa do sistema, mesmo este tendo seus empecilhos. Quando coloco em questão este fenômeno de "fuga do discurso instituído" me refiro ao movimento que acontece quando, em determinados momentos, nunca iniciais ou finais, mas sempre postos num ponto em que há confiança suficiente depositada no entrevistador, emerge rapidamente um ponto destoante no discurso. Logo na sequência, ele não é necessariamente negado, mas claramente posto em contradição, sobreposto pelo discurso instituído.

O movimento descrito acima, de uma fuga do discurso instituído, aparece significativamente durante as entrevistas. Entretanto, ele ocorre com maior clareza quando o detento se refere ao sistema e aos agentes. Quando está relacionado dos presos aos presos, o discurso ainda porta restrições, mas não tão claras ou inquebráveis. Quando citamos que ainda existem barreiras, isto firma-se em diversas passagens observadas nos dados coletados. Uma delas se encontra no discurso de Ródion, quando indagado acerca do relacionamento entre os presos: "- Normal, se entendemo... não resolve brigar muito... é bom, né? É bom". Quando Ródion afirma que não acontece *muito*, fica implícito algum movimento. Na sequência, quando pergunto sobre os atritos entre os agentes e os detentos, o discurso é amenizado, com a seguinte fala: "Às vezes eles se estranham, mas não

de se agredir. Só se olham assim, mas passa", voltando a encobrir o assunto que estava sendo descoberto.

Em relação à violência entre os detentos, o discurso que mais explicita este movimento é o de Alex: "- Da minha parte, nunca tive problema, né. Tô há dois anos aí, nunca briguei com ninguém, apesar de ser um lugar onde todo mundo é meio neurótico, né? Estressado aí, longe de tudo, né?". O ambiente ali descrito parece propiciar o conflito. Esta premissa também se apóia na seguinte frase de Alex, na mesma resposta: "- Sempre, entre nós fazemos de tudo pra dar risada e tentar não se incomodar com nada, não se estressar um com o outro". O contraponto vem na resposta seguinte, ao se referir aos conflitos dos outros: "- Daí acontece às vezes de deixar subir pra cabeça e assim... Se estressar com nada, né? Que daí acaba. Não tem pra onde correr, não tem, né... Acabam partindo pra agressão". Aqui, fica clara a existência de uma violência que circula entre os presos. O constante ambiente de desconforto e estresse propicia, segundo a fala de Alex, a propagação da violência; não difere, também, das constatações colocadas acerca das condições do cárcere, colocadas por Assis (2007). Alex inclusive lista alguns motivos para a condição de estopim, esclarecendo a questão do ambiente: " - [...] das vez é 'ah, não vem visita', ou também aconteceu algum problema com a família, e a pessoa quer ficar mais quieta. Daí tem uma pessoa que tá mais acesa, e fica provocando, mas tem umas horas que você só quer ficar quieto."

Com teor de continuidade, finda-se aqui com a fala de Alex a análise da violência para dar início à análise da representação da punição, tendo em vista que uma não se desvencilha da outra. Julga-se que este movimento é interessante para a compreensão do fenômeno descrito nos dados coletados pois a característica de continuidade se dá tanto no conceito da representação social quanto no da análise de discurso. A representação social, conforme Jodelet (1993), se configura tanto como produto quanto como processo. O método de análise de discurso, não se distanciando, também considera que havendo um posicionamento perante o mundo, haverá uma constante negociação das identidades sociais, sendo que o sujeito vivencia e o pretende ao mesmo tempo. (SPINK, 1994).

4.2 Das representações do castigo

O segundo movimento de análise se firma, em dimensão maior, no fenômeno da punição. Este capítulo, mediador entre os capítulos da violência e do sistema prisional, se assemelha muito com um laço que se estende entre estes dois conceitos, e reiterará a observação montada sobre o caráter contínuo e indissociável das três dimensões de análise aqui postas. O castigo é, de acordo

com Nietzsche (2013), permeado historicamente por diversos meios e fins. Mas um ponto que não cede aos efeitos do tempo é o seu alvo: o perturbador da ordem. E dentro do sistema prisional, esta é justamente a característica que difere o seu sujeito-alvo. E para estes sujeitos observados, devemos iniciar articulando dois fatores. Primeiramente, reitera-se que nos discursos observados, a informação foi insuficiente para que os conceitos fossem separados nas dimensões *castigo*, *punição* e *vingança*. Tendo em vista que o conceito de *vingança* pouco emergiu e que os conceitos de *castigo* e *punição* partilhavam do mesmo cunho nos dados observados, optou-se por escrever a análise da punição com este mesmo sentido, unindo as dimensões a fim de apresentar dados mais condizentes com a realidade do local. Desta forma, os conceitos de punição e castigo serão aqui tratados a partir de uma premissa de semelhança ali observada. Em segundo lugar, que o castigo é um fenômeno que antes de mais nada, predomina enunciado na legitimação dos papéis. Ao mesmo tempo em que há um movimento de indignação com certas práticas do sistema, predomina no discurso explícito esta violência legítima que acomete o condenado. Há uma compreensão de que há sofrimento, mas este sofrimento é justificado.

Ao montar-se aqui a análise do castigo, considera-se que dentro da legitimação dos papéis existem dois grandes caminhos a serem trilhados; novamente, dois que se complementam e coexistem. O primeiro, mais explícito nos discursos apresentados, é designado como a *legitimidade de punir*. O segundo, que será tratado posteriormente, nomear-se-á como a *legitimidade de ser punido*.

Para iniciar a discussão acerca da *legitimidade de punir*, utilizar-se-á como exemplo o discurso de Alex quando, ao se referir aos detentos que não cumprem as regras de conduta, ele discorre que "Não querem receber ordem, né. Acha que polícia é verme, que polícia é isso e polícia é aquilo, e não entendem que na verdade eles tão fazendo o trabalho deles, que não trouxeram ninguém aqui pra dentro". O discurso de Alex é inegavelmente, muito concreto e pautado na função de cada papel ali dentro. Quando ele fala sobre as ordens, se refere às regras de conduta que havia explicado anteriormente, quando descrevia sobre como era sua relação com os agentes: "[...]quando vou passar pela frente de um agente, peço licença, sempre eles pedem pra gente abaixar a cabeça ou erguer as mãos que eles fazem [...] Eu, não vejo porquê de tá batendo de frente com os agente, né. Tamo de passagem, daqui a uns dia tamo lá fora [...]"

Ao agente, aqui é atribuída uma função: punir o desvio de conduta. E não poderia ser deixado de lado o fenômeno da violência estrutural (MINAYO, 1994) quando Alex se refere com minimização ao *tapa* e ao *xingão*. Não podemos negar que existem diversos fatores no ambiente (ASSIS, 2007) que propiciam a propagação de violências que partem tanto dos agentes como atores quanto dos presos como atores, sempre com seus alvos muito bem definidos. Mas quando faz-se referência à violência estrutural e a relação com o *tapa* e o *xingão*, não

podemos deixar de confirmar a existência de uma violência. Parece irrelevante para o contexto, mas de fato: falar sobre violência estrutural é falar sobre o *óbvio*, sobre o *natural*. E mais do que óbvio, é necessário que friseamos que nosso movimento não se trata de condenar as ações dos agentes por propagar este tipo de violência, mesmo porque estes também estão inseridos no interior deste contexto. Esta colocação é de fundamental importância para dar-se sequência à análise da punição aqui posta, evitando juízos de valor e desentendimentos.

Após então reiterar o caráter estrutural da violência e o teor de seu apontamento, chama-se atenção para um trecho já apresentado anteriormente do discurso de Josef. Ao ser perguntado acerca de sua imagem frente ao agente prisional, ele descreve o seguinte movimento: "[...] eu peço alguma coisa pros agente, e eles atendem a gente, né. Tipo, um remédio, um kit higiene... eles já traz tudo pra gente. Agora, se não vão com a cara do cara, daí não levam mesmo, né. Mas são muito gente boa aí". Este é um dos trechos que melhor descreve a *legitimidade de punir* do agente perante o preso. Para além da punição física, o enunciado que aqui aflora faz relação com as reações do sistema ao bom e ao mau comportamento. O *remédio* e o *kit higiene*, aqui reiterando o que foi dito anteriormente, são itens de necessidade básica. O "eles já traz tudo pra gente" na fala de Josef indica como logo esse movimento de prover o básico é transformado em privilégio, ganhado como prêmio por bom comportamento. O que também intriga neste trecho de Josef é a colocação "se não vão com a cara do cara, daí não levam mesmo, né". Para afinar a compreensão, pergunto a Josef para que me explique melhor o "não vão com a cara"; ele então, se refere ao "fuziqueiro". "- Às vez o cara é muito... fuziqueiro. Entendeu? Sempre tem um... um que quer ser maior que o outro, entende? Fazer por o que. Assim. Daí não dá certo". O seu discurso explícito mostra que a desavença dos agentes se dá com este ator nomeado "fuziqueiro", desviado. Entretanto, essa informação dada às luzes do explícito não deixa de se relacionar com o implícito que lateja incessantemente no pessoalíssimo "não vão com a cara", que vem enunciar um movimento que apesar de "óbvio", deve ser aqui mencionado: o agente é o parâmetro para um comportamento bom ou ruim. Isto fica legitimado no próprio discurso do detento, que vê o agente como sua figura de autoridade, dotada de poder punitivo legítimo. Mas ainda, a figura que deve ficar reiterada neste trecho é a da legitimidade de um tratamento que postula que condições ambientais básicas são o topo que se adquire através do bom comportamento, enquanto o desvio de conduta recebe diversas punições.

Dando sequência à análise e tendo compreendido basicamente a *legitimidade de punir* que ali se expõe, cabe agora analisar o fenômeno que coexiste: a *legitimidade de ser punido*. Uma vez que o *punir* está predominantemente ligado à figura da autoridade, o *ser punido* se conecta principalmente com a própria imagem em relação a si mesmo e ao mundo. Um dos aspectos mais importantes da análise nesta dimensão foi a dicotomia entre *ser preso* e *ser bandido*. Esta consideração emerge com clareza quando Alex,

ao se referir à sua imagem perante o agente prisional, faz a seguinte colocação: "- Acho que na cabeça deles, preso é bandido, né? [...] Não sei não se acreditam em ressocialização, que as pessoas podem mudar, que tende a ser diferente [...]". A fala de Alex demonstra claramente como seu entendimento faz esta divisão. Mais à frente, ele explica com maior minúcia sobre o *ser bandido* frente ao sistema prisional e à sociedade: "- O meu foco é pagar minha pena na verdade e, né? Não ser um bandido que nem na visão de muitos, né. Que já existe a cadeia aí pra pagar a pena e se reintegrar à sociedade... Ser uma pessoa normal".

Anterior a esta colocação, Alex me trazia sobre o relacionamento dos presos com os agentes: "[...] eu nunca levei um tapa, levei um xingão aqui dentro. Eu. Mas já vi gente levar xingão, porque não obedece, daí". Novamente, se manifestam as legitimidades do punir e do ser punido. Cabe mencionar a esta altura do jogo que ambas as legitimidades (do punir e do ser punido) se relacionam intimamente com o apontamento feito por Foucault (2003); com a modernização das prisões, não é mais necessariamente o medo da punição que causa o distanciamento do crime, mas sim a certeza de que aqueles que quebram a lei serão punidos.

Seguindo a série das análises fundamentais acima citadas, cabe fazer o seguinte apontamento: Alex, de certa forma, se identifica com a figura do bandido. Apesar de constantemente referir a si mesmo sob a figura do *preso* (condição de submissão que por ele não é negada, devido à sua concretude), Alex se refere a "nós" quando sugere que mais pessoas deveriam acreditar em seu grupo (presos, bandidos), e legitima a sua punição por meio deste enquadramento. Entretanto, é necessário considerar que a fala de Alex, ao mesmo tempo em que aponta o *bandido* como aquele que resiste à ressocialização, em momentos outros da entrevista afirmou ter incerteza quanto à crença dos agentes no que se refere à possibilidade de ressocialização: "- Preso... não sei se acreditam em ressocialização, que as pessoas podem mudar, que tende a ser diferente, que não quer ser o que eles pensam. Mas na cabeça deles é tudo bandido, né".

Por vezes foi citada nesta análise a necessidade de um movimento de cooperação e estímulo do desenvolvimento da autonomia moral no processo de ressocialização do apenado; este tratamento estaria assemelhado à figura que ainda não dissecamos na classificação de Alex: para além do *ser preso* e do *ser bandido*, está o *ser pessoa normal*. A pessoa normal, nos discursos observados, é configurada como aquela que recebe um tratamento que se opõe ao tratamento dado ao preso no contexto estudado; novamente, evoco a fala de Alex que melhor exemplifica este movimento para dar os rumos da conclusão da análise da dimensão do castigo: "- Que já existe a cadeia aí pra pagar a pena e se reintegrar à sociedade... Ser uma pessoa normal. Então, por que não tratar a gente como qualquer um?". Esta fala, além de demonstrar a representação de Alex sobre seu relacionamento com o sistema prisional, diz muito sobre o desenvolvimento da ressocialização dentro do sistema observado. Cabe aqui inclusive, situar o

movimento de fuga do discurso instituído: neste momento, quando já foi desenvolvida uma confiança suficiente na entrevista, Alex questiona o porquê de não serem tratados como "pessoas normais". Já ao início da entrevista, Alex menciona que teria sido "tratado como uma pessoa normal, na verdade". Este movimento exemplifica de forma bastante prática o teor da análise de discurso, na diferença entre o discurso instituído e as brechas que se formam onde a visão do entrevistado não corresponde de fato com o conteúdo instituído.

Ao amarrar dos nós, encerra-se esta análise da punição para introduzir a análise da função do sistema prisional. Deve-se novamente reiterar que, bem como posto no fim do capítulo anterior, a análise aqui colocada possui caráter de continuidade não apenas justificado pelas características da representação social e da análise de discurso, mas também levando em consideração que a cada momento é mais visível que as três dimensões de análise aqui postas não se desvencilham no contexto da prisão; estão constantemente se relacionando intimamente.

4.3 Das representações da função do sistema prisional

Quando se traz à discussão a questão das representações do sistema prisional, abre-se um leque de visões complementares, mas existem características fundamentais que se mantêm firmes em todos os discursos. Há uma espécie de base pautada num viés retributivista (STRUCHINER; CHRISMANN, 2012), bem como surge na fala de Ródion, quando solicitado a falar sobre a função do presídio: "Presídio, né... segurar os crime aí, sair, pagar minha conta aí. Pagar, né". Dentro de todos os discursos estava muito concreta a ideia de "pagar a pena" (Alex), "pagar minha conta" (Ródion), "pagando essas pena aí" (Josef); a ideia do pagamento ocorreu por diversas vezes no decorrer das entrevistas.

A representação do sistema prisional aqui apresentada é constantemente relacionada à aversão ao local. Uma punição aversiva, à qual o detento faz questão de explicitar esta aversão, bem como é demonstrado na fala de Josef, ao se referenciar aos seus palpites referentes às próprias mudanças quando terminasse de cumprir a pena: "Eu quero sair do lugar e trabalhar, só. Eu só penso nisso. Botar coisa e coisa errada, não é mais comigo. Eu, cadeia, quero nem ver mais na frente. Pra mim só ficar lá longe, não passar nem perto". Essa aversão, constatada com clareza no discurso explícito dos detentos, pode decorrer por variados fatores. Um deles, reiterado em toda a análise, são as condições precárias do cárcere no sistema prisional brasileiro. (ASSIS, 2007). Como colocado por Josef, ao se referir à condição estressante do ambiente: "Mas eu não vejo a hora de saltar

pro semiaberto, trabalhar. Se tiver... dez mil metro de cimento pra mim puxar, eu puxo. Pra não tá num lugar desse".

A reclusão, para os entrevistados, se firmava numa espécie de movimento que constantemente caminhava do coletivo para o individual e vice-versa. Há grande exaltação da esfera coletiva, e isso se manifesta por diversas vezes nos dados coletados; um exemplo ótimo se manifesta claramente no discurso de Alex: "Que no nosso linguajar aqui dentro, assim; a gente fala que somos que nem uma família, né? Que nem normal dentro de uma casa aí. Da gente é normal na verdade a convivência". Por mais que, anterior a este trecho, afirme que é "[...] um lugar onde todo mundo é meio neurótico [...]", e posteriormente, que "[...] a gente vê, volta e meia, confusão...", constantemente é exaltado esse caráter de *família e irmandade*. Bem como Ródion nomeia, ao se referenciar ao respeito exercido com os agentes: "Que nem com os nossos irmão né, na cela". Josef também expressa este caráter no seguinte trecho: "Tipo assim, é um ajuda o outro, né. [...] Que aqui dentro é assim, né? Um tem que ajudar o outro, se o cara não ajuda o outro daí como é que vai ser, né? É assim". Mais à frente, Josef ainda complementa outro ponto chave da coletividade: "Se o cara não respeitar um com o outro, quem que vai respeitar nós?". Fica explícito novamente o caráter que constantemente foi aberto na fala de Alex quando na análise do castigo: "Que já existe a cadeia aí pra pagar a pena e se reintegrar à sociedade [...] ser uma pessoa normal. Então, por que não tratar a gente como qualquer um?". Os detentos aqui demonstram ter uma compreensão do tratamento que lhes é dado, insuficiente ou inconsistente para fins de ressocialização.

Quando se refere ao caráter individual da punição, encontra-se enunciados bastante concretos. Em especial, um ponto que chama considerável atenção nesta característica é a constante (e por vezes, exacerbada) utilização de elementos verbais para referir-se à própria experiência. Alex é um dos entrevistados que melhor explicita esta relação, trazendo vários exemplos deste movimento. Mas um aqui se configura com maior clareza quando, ao se referir ao relacionamento com os outros presos, utiliza a seguinte frase: "Mas eu, comigo, particularmente nunca me aconteceu nenhum problema assim de brigar ou qualquer coisa assim". Este fenômeno de redundância do *eu* (*eu, comigo, particularmente*) dita um certo movimento que talvez fique melhor explicitado quando amarra-se com a seguinte fala de Josef: "Cada um cuida, tipo assim né, cada um com o seu, como é que é [...] tipo, o seu caso, né? Tu aprontou algum caso aí... ele guarda pra ele. Pra mente dele. Nós não somos de ficar contando, né".

Este movimento de individualização que está intimamente ligado com uma representação do respeito é bastante expressivo na fala dos entrevistados. Mas, para além do respeito, consideramos que há uma ligação menos explícita ali que produz um sentido minimamente intrigante. Utiliza-se de Goffman (2010), quando este classifica as prisões como *instituições totais*, por estarem caracterizadas em fechamento ao mundo externo, tendo colocado um padrão

para os indivíduos que ali residem. O presídio ali observado é, não diferindo de outros, um local com regras consideravelmente rígidas, com o fim de que a *ordem* seja mantida. Em vários momentos, os presidiários ali entrevistados parecem se integrar a esta ordem, apresentando respostas bastante mecânicas e/ou palpáveis. Um exemplo explícito desta relação se dá no momento se pergunta para Josef: "E como é aí a relação com a família? Como são pra ti as visitas?". A primeira resposta de Josef é a seguinte: "É, cada 15 em 15 dias, a visita. Por semana. Por mês, quer dizer. Num mês, vem 2 vez a visita". Mesmo reiterando o caráter pessoal na pergunta, a resposta dada se refere ao próprio funcionamento do local.

Constantemente também surgiam colocações referentes à incapacitação sentida durante a reclusão. Alex, ao descrever a vida dentro da prisão, reitera bem esta característica: "A vida na verdade, eu me sinto um aleijado na verdade. Tenho vontade de fazer tanta coisa mas não consigo fazer nada". Conjunto a este discurso, jorravam também colocações sobre o movimento do trabalho, o qual pretendiam assim que recebessem uma progressão na pena (para o semiaberto) ou que fossem libertos. Este ponto era constantemente reiterado no discurso explícito dos detentos; este movimento também se deve à questão da boa conduta, também denunciante de como o sistema prisional produz normatização. (FOUCAULT, 2003). Este discurso, que é pautado numa visão que prioriza a produtividade e de certa forma, coloca a vida humana num posicionamento utilitarista, aparece em vários momentos dos discursos em questão. Um dos trechos que melhor exemplifica esta colocação é também expresso por Alex (como acima, havia citado *sentir-se aleijado*). Quando é perguntado sobre o que teria mudado nele desde o momento que viera preso, Alex argumenta da seguinte maneira: "Eu sinto que eu amadureci e que muita coisa que eu fazia antes de cair preso, por exemplo: 'ah, vou lá com meus amigo, comprar um kit pancadão, que falam, né? Vou lá tomar com meus amigo. Hoje eu já não vejo necessidade, assim". Na sequência, ele complementa a resposta anterior, trazendo que: "Uma que não vai levar a lugar nenhum, né? Uma ilusão tipo né, ilusão? Uma diversão entre aspas, ficar ali bebendo, né, pode acontecer muita coisa, né. Muita coisa errada e [...] eu não quero mais isso pra mim, né. Talvez pra algumas pessoas sirva pra alguma coisa, mas pra mim, não [...]".

Há de se considerar uma questão acerca do anseio de Alex pelo estilo de vida menos agitado: estando na situação de reclusão, ele deve explicitar uma mudança para um bom comportamento. Mas, independente deste desejo ser real ou forjado, é necessário observar que a normatização conduzida pela prisão bebe na fonte das relações de produção; há um anseio geral por sair e voltar à esfera da norma em que se situa o trabalho. Como colocado por Josef, "[...] tendo minha família perto de mim tá bom. Tá dez. Tendo meu empreguinho tá bom, pra mim trabalhar bem sossegado. [...] Eu quero viver minha vida. Trabalhando, muito, viver minha vida.", a *vida nova* parece se resumir ao trabalho no discurso dos detentos. Como situado antes, deve ser considerado que eles têm uma expectativa

a ser cumprida diante do sistema que os exila; entretanto, emerge novamente a fala de Foucault (2003) quando se refere às relações de produção e à normatização da prisão da seguinte forma: deve-se considerar que o comportamento retilíneo e institucionalizado, mantenedor da homeostase social (o "andar na linha") está intimamente ligado ao não-delinquente. Quando tornamos à análise do castigo, percebemos que a maior figura aparente do delinquente (o *bandido*) é posto como a figura mais passível e merecedora de punição. Quando o detento explica sua vontade (independente de ser sincero ou não) de trabalho, ele explicita um movimento mantenedor da homeostase. Neste momento, é interessante que evoquemos o seguinte trecho da fala de Alex, quando se refere à serventia do sistema prisional: “- Pra muitos, eu acho que serve como lição, na verdade. Eu vejo pelo meu lado; eu não sei o que passa na cabeça das pessoa, mas pra mim, não quero passar mais por isso. Não quero essa lição de vida, não quero mais”.

Aqui, Alex demonstra como sua ótica da prisão pode revelar uma "lição de vida". Mas cabe reiterar a continuidade da lógica que estava sendo posta acima; Alex, aqui, mais do que colocar a prisão num lugar de "salvadora", quando se refere a alguma situação futura, Alex demonstra a produção da norma que lhe é imposta. Quando se refere às características de *certo* e *errado* ditadas pela sua experiência na prisão, faz sentido que produza um discurso explícito com o objetivo de suprimir a relevância dos seus comportamentos *errados*. Ou seja, retomando a lógica, pode-se afirmar que Alex ali explicita este movimento de homeostase, se distanciando da figura do delinquente (*bandido*) e se aproximando da figura da *pessoa normal*, aquela que não necessita de um tratamento prisional, que seja ressocializada. Assim, verificamos que há ganhos secundários que dificultam a constatação da veracidade ou da real chance desta mudança comportamental que, na ótica prisional, se configuraria como uma "melhora".

Na ponte entre as relações de produção e a implicação social mais explícita do estar preso, fica uma constatação de Foucault (2003) que surge claramente na análise dos discursos apresentados. O autor aponta que historicamente, é constatado um *peso* carregado pelos sujeitos que são submetidos ao tratamento penitenciário. No que se refere ao trabalho (e a diversas outras dimensões da vida do sujeito, inevitavelmente), este peso significava uma marca de infâmia que o impedia de ingressar numa nova vida posterior à detenção, visto que boa parte da população não-delinquente depositava preconceito e desconfiança na figura do ex-presidiário. Bem como dito por Josef durante a entrevista, ao se referir à sua própria imagem quando deixasse o presídio: "- Pelo menos minha família, meus parente, acho que vão olhar pra mim ainda, bastante. Mas o resto dos meus amigo, não sei né, piá. Metade do que eu tinha de amigo, vou perder a metade". O peso social carregado pelo presidiário ainda é, como visto na representação do presidiário, um peso árduo de se carregar.

A representação social da função do sistema prisional se pauta, em especial, no *pagamento*. Cabe aqui citar alguns trechos que, não por não serem significantes, não foram utilizados; mas que certamente caberiam melhor a este fechamento. Josef, ao se referir à "vida aqui dentro": "Vida? Aqui não é vida, não. Vida é tá lá fora Isso aqui não é pra ninguém. Quero ver [...] pensa o quadrinho. Cheio de grade, dar de cara com amanhecer com grade. [...] Mas vida que tem mesmo é lá fora". Alex, ao se referir à mesma pergunta: "A vida, existe, mas [...]. Além de comer e dormir assim, não tem outra coisa, não tem como definir a vida aqui dentro, aqui não tem vida, né. A vida da gente é lá fora no caso, do lado da família, não tem como definir". Mesmo Ródion, o mais calado dos entrevistados, traz o seguinte sobre esta pergunta: "Ah, a vida aqui não é boa, né. Não sabe, não tem [...] Só sai no pátio, pega um sol, duas hora, por dia [...] abala a cabeça. Não é, né [...] mas ficar [...] firmeza". Com a característica de não-vida descrita aqui de forma semelhante pelos três entrevistados, chega-se aos momentos finais da análise. A representação social da função do sistema prisional aqui se configura como um lugar de não-vida, de punição e de pagamento por seus atos (mesmo, em última instância, como lição de vida), se relacionando intimamente com os aspectos levantados nas dimensões da violência e do castigo.

5 CONCLUSÃO

A representação social da função do sistema prisional, no contexto observado, se constitui da seguinte maneira: em primeiro lugar, há um caráter retributivista, de *pagamento* em *ser preso*. É um local que, independente de ser visto como uma lição ou uma perda de tempo, se caracteriza como *não-vida*, como um ambiente aversivo. É uma experiência que deixa marcas no sujeito; marcas que influenciam tanto na experiência do eu consigo mesmo, quanto na experiência com o resto da sociedade. É uma experiência que põe os valores do sujeito em xeque, introduzindo valores específicos referentes ao trabalho, à diversão e à família.

Quando consideramos as violências que foram ali expostas, é possível entender com maior clareza acerca da ótica do detento sobre o sistema. A violência que predomina neste contexto tem forte caráter estrutural, cabendo aqui evocar a marcante fala de Alex quando este descreve a violência da seguinte forma: "- Violência. Eu até hoje, pra dizer a verdade, não vi nenhum tipo de violência assim, no... a gente assiste bastante coisa na televisão. Mas aqui dentro, tranquilo. Né?". É uma violência que sequer é nomeada; ela surge timidamente nas lacunas dos discursos, sendo pintada de normalidade. É uma violência que se externa, que não diz respeito ao sujeito que afirma. É indispensável considerar-se todo o contexto sócio-histórico das prisões, mesmo para que não desenvolver

uma análise meramente condenatória, apontando culpados e mais culpados para a criação de um ambiente de tamanha violência. A própria nomenclatura do conceito aqui utilizado se encarrega de inserir esta vírgula na compreensão deste movimento: estrutural. A desconstrução do caráter normativo desta violência não se dá de uma hora para a outra, tampouco com facilidade.

As representações acerca do castigo também demonstraram claramente que não haveria possibilidade de desvencilhar as três dimensões de análise propostas (violência, castigo e a função do sistema prisional). O castigo aqui se relaciona intimamente com a violência estrutural; emergiram relatos de violências físicas, psicológicas e mesmo no que se refere à privação de condições básicas de tratamento. Entretanto, nesse contexto, o castigo é antes de mais nada, legitimado; tanto no direito do sistema de punir quanto no dever do apenado, de ser punido. Este movimento se conecta de forma estreita com a ótica retributivista exposta na dimensão da função do sistema prisional. O jogo dos papéis ali atribuídos é bastante claro neste sentido. O presidiário tem ciência de que o agente tem o poder de punir, e há um constante temor expresso na fala em relação a esta punição. Mas, bem como explicitado anteriormente no que se referia à violência estrutural, esta punição é não-dita, é inespecífica. Em especial, as lacunas do discurso foram o berço das contradições que explicitavam as violências a eles impostas.

A relação da violência e da função do sistema prisional, neste sentido, conforme pautado pelas representações dos detentos, é extremamente íntima. A violência é intrínseca ao sistema prisional; entretanto, não é nesta nomenclatura que ela surge, mas sob a forma do *castigo*. A violência de fato, para o detento, é algo que predomina situada no externo, invisível para a sua própria percepção. O castigo é, dentro deste contexto, justificável, corretivo, educador. Mas acima de tudo, o castigo é *merecido*. É *legítimo*. E, tendo em vista as diversas formas de violação que foram colocadas neste contexto sob a forma de castigo, deve-se considerar a seguinte relação: a função do sistema prisional está pautada na punição. A punição aqui está objetivada para a correção do comportamento. Para tanto, o castigo (punição) é legítimo. O castigo, sendo legítimo, não desvela seu caráter violento; em análise, seu caráter estrutural é aqui posto sob a luz. A violência neste contexto, mesmo que negada e/ou não dita, é escancarada e constantemente presente, sendo a prisão um ambiente de exercício de um castigo violento legítimo. É um local onde o apenado não é tratado *como uma pessoa normal*, bem como colocado pelas entrevistas, mas como um sujeito que, banhado em culpa, é o merecedor da punição e do tratamento sub-humano.

Ao fecha-se deste trabalho, cabe novamente evocar as constatações postas por Silveira (2013), no que se refere ao caráter disciplinatório e mecanicista que desestimula o desenvolvimento da autonomia moral do reeducando. O posicionamento desta relação é minimamente necessário a esta altura da análise, uma vez que este estudo se justifica com base tanto no aprofundamento do estudo

da subjetividade do recluso quanto na reflexão acerca da eficácia do método atual da punição estatal, considerando seus objetivos dispostos em Lei. Tendo em vista estes objetivos, considera-se que a partir dos dados coletados, verifica-se a necessidade de uma grande mudança estrutural quando se considera a obtenção dos objetivos de ressocialização propostos pelo sistema prisional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ASSIS, R. D. de. **A realidade atual do sistema penitenciário brasileiro**. Revista CEJ, p. 74-78, 2007.

BURGESS, A. **Laranja Mecânica**. Trad. Fábio Fernandes. São Paulo: Aleph, 2013.

DELEUZE, G. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DOSTOIÉVSKI, F. **Crime e castigo**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Trad. Dante Moreira Leite. 8. ed. São Paulo, SP: Perspectiva, 2010.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Trad. Raquel Ramallete. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

JODELET, D. Représentations sociales: un domaine en expansion. In: JODELET, D. (Ed.) **Les représentations sociales**. Paris: PUF, 1989, p. 31-61. Tradução: Tarso Bonilha Mazzotti. Revisão Técnica: Alda Judith Alves Mazzotti. UFRJ - Faculdade de Educação, dez. 1993.

KAFKA, F. O processo. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. Violence for all. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 1, p. 65-78, 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v9n1/07.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

MINAYO, M. C. S. **A violência social sob a perspectiva da saúde pública**. Cadernos de saúde pública, v. 10, n. 1, p. 7-18, 1994.

MOSCOVICI, S. **A representação social da psicanálise**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

NETO, O. C.; MOREIRA, M. R. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 4, n. 1, p. 33-52, 1999.

NIETZSCHE, F. W. **A genealogia da moral**. Trad. Mário F. dos Santos. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

SILVEIRA, R. B. B. da. "A Questão Penitenciária", de Augusto Thompson. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 19, n. 2, p. 155-166, 2013.

SPINK, M. J. P. O conceito de representação social na abordagem psicossocial. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 3, p. 300-308, 1993.

SPINK, M. J. P.; GIMENES, Maria da Gloria G. Práticas discursivas e produção de sentido: apontamentos metodológicos para a análise de discursos sobre a saúde e a doença. **Saúde e sociedade**, v. 3, n. 2, p. 149-171, 1994.

STRUCHINER, N.; CHRISMANN, P. H. V. Aspectos filosóficos e psicológicos das punições: reunindo algumas peças do quebra-cabeça. **Caderno CRH**, v. 25, n. 2, p.133-150, 2012.

FUNÇÕES E BENEFÍCIOS QUE HOMENS PRIVADOS DE LIBERDADE COM FILHOS ATRIBUEM AO TRABALHO DENTRO DO SISTEMA PRISIONAL

Fernanda da Silva Rocha¹

Fábio Augusto Lise²

RESUMO: Este estudo está vinculado a linha de pesquisa de Educação, Diversidade e Inclusão Social do Grupo de Estudos e Pesquisas em Patrimônio Cultural (GEPPAC) da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Segundo o Conselho Federal de Psicologia (CFP, 2010), o Brasil possui uma das maiores populações carcerárias do mundo, desta forma, exige uma grande contribuição na construção de práticas profissionais, direcionadas para a reinserção social destes indivíduos após cumprir sua pena. Na presente pesquisa, buscou-se compreender quais as funções e benefícios que homens privados de liberdade com filhos atribuem ao trabalho dentro do sistema prisional. Foram aplicadas entrevistas na própria Unidade Prisional com três indivíduos adultos jovens de idades de 25, 30 e 32 anos. Utilizou-se como metodologia o estudo de caso. Entre os motivos expressos pelos entrevistados para trabalharem, o que apresentou maior destaque foi a necessidade de auxiliar financeiramente seus familiares. Outro motivo destacado foi que a atividade serviria como uma forma distração enquanto eles estão presos, pois a atividade gera a percepção de que o tempo de privação de liberdade passa mais rapidamente. Os entrevistados demonstram perceber a importância do trabalho para a ressocialização, embora compreendiam que teriam dificuldades na reinserção no mercado de trabalho devido ao preconceito da sociedade por serem ex-presidiários. Por fim, este estudo demonstrou a necessidade dos estados desenvolverem atividades que gerem demandas no mercado de trabalho para egressos do sistema prisional, o que facilitaria o ingresso do detento após terminar sua pena.

Palavras-chave: Homens privados de liberdade. Homens com filhos. Trabalho no Sistema Prisional. Benefícios do trabalho.

¹ Psicóloga egressa da Universidade do Oeste de Santa Catarina de Xanxerê; nandarocha_psico@hotmail.com.

² Mestre em Saúde Coletiva, Psicólogo, Docente do Curso de Psicologia da Universidade do Oeste de Santa Catarina- UNOESC; fabio.lise@unoesc.edu.br.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a pesquisa feita pelo Departamento Penitenciário Nacional DEPEN (2014), ao comparar-se o perfil etário da população prisional com o perfil da população Brasileira em geral, percebe-se que a proporção de jovens é maior no sistema prisional que na população em geral. Em média, 56% da população prisional é formada por jovens. Quanto ao estado civil dos apenados, como a maior parte da população prisional se trata de jovens, a pesquisa demonstra que 57% da população prisional é composta de solteiros. Em relação à raça, cor e etnia, a pesquisa apresenta que dois em cada três presos são negros e esta tendência é observada tanto na população masculina quanto na feminina.

A escolaridade destes detentos é extremamente baixa, aproximadamente oito em cada dez pessoas presas estudaram no máximo até o ensino fundamental, enquanto a média nacional de pessoas que não frequentam ensino fundamental ou o tem incompleto é de 50%. Quanto aos apenados reincidentes que possuem ensino médio completo ou superior incompleto esta média é de 23,4%. (DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, 2014, p. 48-54).

Segundo a Rede de Justiça Criminal (2016), o Brasil encontra-se em quarto lugar no ranking dos países com maior quantidade de pessoas privadas de liberdade, pois, conta com 607.731 detentos segundo o levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). Porém, este encarceramento em massa não gerou impacto positivo em relação aos indicadores de violência. Desta forma, percebe-se a necessidade de criar alternativas para que o modelo atual de encarceramento possa ser mais efetivo no que tange a ressocialização dos detentos. Para que isto possa ser possível, é necessário repensar estratégias que venham a somar no crescimento intelectual e profissional desses egressos, como por exemplo, com o intuito de quando voltarem à sociedade tenham condições de levar uma vida de acordo com a lei.

A criminalidade pode ser compreendida como carência de socialização. Considerando isto, o sistema penitenciário teria por necessidade suprir-la, possibilitando ao detento voltar a ter uma vida que se ajuste a lei. Uma das maneiras de se alcançar este objetivo é preparando-os para a reinserção social, valorizando suas potencialidades e auxiliando na concretização da dignidade do recluso. (ASSIS, 2007).

Diante disto, esta pesquisa teve como objetivo compreender quais funções e benefícios que homens privados de liberdade com filhos atribuem ao trabalho dentro do sistema prisional. Para a obtenção desta resposta, buscou-se identificar os conceitos e ideologias que envolvem o trabalho para homens privados de liberdade; verificar como homens privados de liberdade encaram o

trabalho dentro do sistema prisional; entender se a opção de trabalhar enquanto estão privados de liberdade tem relação com terem filhos e/ou família; e por fim descrever quais as possíveis relações do trabalho com a reintegração social.

2. SISTEMA PRISIONAL E O TRABALHO

Antes da constituição do estado moderno, a sociedade era organizada em grupos de pessoas que se protegiam mutuamente. Quando algum integrante fugia das regras ou violava algum valor grupal, o membro era expulso ficando sem proteção e amigos. (TELES, 2006, p. 19-20). Segundo Caldeira (2009), na Idade Antiga tinha-se o pensamento que era preciso eliminar as pessoas que cometessem alguma infração, pois se tornavam inimigo da comunidade e dos Deuses. Perdendo essa proteção coletiva, este indivíduo poderia ser agredido por qualquer pessoa deixando a comunidade livre da ira dos Deuses. Desta forma, por meio da religião, esta penalidade era vista como castigo. Ideologia que ainda é reproduzida na atualidade que perpetua um pensamento de “vingar-se” do infrator, muitas vezes sem analisar o contexto que levou ao cometimento do delito.

Segundo Julião (2010, p. 531), a partir do século XIX “a privação de liberdade passa a ser conhecida como produtora de dor moral, o povo deixa de presenciar os chamados de espetáculos públicos de pena” e o apenado passa a ser retirado do meio social para a prisão. Os objetivos das prisões eram de recolher e punir o acusado, protegendo a sociedade do infrator. Ainda nesta época tinha-se a ideia de que o sistema penitenciário curava, ressocializava e reeducava o detento. Sendo assim, quando voltasse à sociedade já estaria preparado respeitar e seguir a lei. Entretanto, o autor ressalta que as prisões por si só não mudam o indivíduo apenas controlam e ajudam a amenizar a sua periculosidade para a sociedade.

A partir do século XIX, no ocidente, a privação de liberdade passou a ser a principal alternativa para a penalização de quem infringia alguma lei. Por muitos anos perdurou esta expectativa de que seria a melhor forma de ajudar esses indivíduos a se ajustarem socialmente. (CLOT, 2007, p. 69). Atualmente, vivemos em uma crise, onde a maioria das pesquisas relacionadas a este método de privação de liberdade apontam que o modelo atual de carcerização não seria o método mais eficaz, pois, não tem gerado efeitos positivos para os privados de liberdade, não cumprindo este papel nomeado de ambiente ressocializador. No final do Século XIX, já se m críticas a respeito do sistema penitenciário, e pouco mais de dois séculos percebe-se a falência da pena de prisão. (SILVEIRA, 2013).

Silva e Guzzo (2007, p. 49) argumentam que na história das prisões os detentos eram utilizados nas lutas sociais e políticas contra operários, ou seja, a prisão fabricava a delinquência e que estes delinquentes eram utilizados tanto no campo político quanto econômico, pois sem o detento não haveria necessidade de “policiais ou todo um sistema prisional e judiciário o qual geram empregos”. Ou seja, as prisões surgiram com a finalidade de conter as desordens que foram geradas pelo desemprego em massa e pela precarização do trabalho. Neste sentido, pode-se perceber “o impacto sobre a vida humana e o fenômeno da exclusão social gerada pelos ideais neoliberais”.

Foucault (2002) afirma que a prisão não é uma solução para que o preso retorne ao convívio social de modo que esteja ressocializado, pois é algo controverso querer ressocializar alguém fora do meio social. Para que o sistema prisional possa se tornar um espaço menos positivo e mais regenerador, segundo Silveira (2013), seria necessário propiciar as penitenciárias, condições de realizar a recuperação dos detentos e “dotar o conjunto prisional de suficiente número de vagas de sorte e habilitá-lo a recolher toda a clientela que, oficialmente, lhe é destinada”. Porém, mesmo o autor não acreditava na possibilidade da implementação de tais medidas. (SILVEIRA, 2013). Ainda, cabe salientar que independente dos recursos brasileiros para a reforma penitenciária, uma mudança eficiente envolveria uma drástica reorganização dos métodos e ferramentas de desenvolvimento pessoal utilizadas pelo setor.

Ou seja, segundo Clot (2007, p.69), além da liberdade, o ser humano tem uma necessidade de estar ocupado sempre, faz parte de um conjunto da vida social do indivíduo, caso ele precise se afastar de tudo que ele costuma fazer no dia-a-dia, dificilmente ele não terá um sentimento de inutilidade social. Ainda para Morin (2001, p.17), o trabalho é uma atividade que permite reorganizar a vida diária e a estruturar o tempo. Considerar estes pressupostos como verdadeiros leva a pensar que a privação de liberdade pode se tornar danosa à saúde mental se o tempo do apenado não for utilizado com ocupações sadias.

De acordo com a Lei de Execução Penal (LEP - Lei 7210/84) o condenado ao regime semi-aberto poderá trabalhar em colônia agrícola ou industrial (Art. 35, § 1º, do CP), também, pode frequentar cursos profissionalizantes (Art. 35, § 2º, do CP). Neste caso, é necessário que ele já tenha cumprido um sexto da pena. O recluso pode utilizar do valor que recebe de salário, para beneficiar a família e para suas despesas pessoais, caso reste algum valor é depositado em conta poupança e será devolvido após cumprir sua pena. Quando se trata de prestação de serviços para a comunidade, conforme (art. 30, da LEP), este não será remunerado. Já os condenados em regime fechado, só podem prestar serviços em obras públicas onde possa ser controlada a possibilidade de fugas (Art. 36, caput, da LEP, 34, § 3º, do CP).

Por fim, Zanelli, Andrade e Bastos (2004) acreditam que o ser humano se resume em “amar e trabalhar” e “produzir e reproduzir”. Os autores chegam à conclusão que a saúde mental do indivíduo se constrói quando ele se espelha em alguém, ou em algum grupo, ou de um depende do outro. Ainda complementam que o trabalho é “promotor da felicidade e do prazer”. (ZANELLI, BORGES-ANDRADE, BASTOS, 2004, p. 278).

3. A INFLUÊNCIA DA FAMÍLIA NA RESSOCIALIZAÇÃO

Para Freitas (2008), não restam dúvidas de que a família é de fundamental importância para a ressocialização do recluso, pois ela irá fazer a ponte entre o preso e a sociedade, e garantir o mínimo de aproximação e interação deste privado de liberdade com o meio social. Ainda vale ressaltar que “a família não pode deixar de ser vista como a estrutura principal que delimita o desenvolvimento psíquico de seu ente”, sem deixar de mencionar que são as influências do meio físico, social e cultural que o indivíduo vive. (FREITAS, 2008, p. 46).

No cumprimento de sua pena, o recluso se torna vulnerável, e é neste momento que a família pode contribuir no sentido de influenciar de maneira positiva, para um bom comportamento, que de certa forma, vai beneficiá-lo com a aquisição de benefícios, que poderão diminuir a sua pena. A família é um dos principais eixos de intervenção, “uma vez que é nela que se dá o primeiro grupo responsável pela socialização do mesmo, onde são construídos aspectos ideológicos, modelos, conceitos, tradições e experiências”. (FREITAS, 2008, p.46).

Em pesquisa feita no presídio de São Paulo em 2007, uma das questões que preocupava o pai encarcerado era se a visita do filho ao presídio iria lhe causar algum dano psicológico. Porém, a Psicologia não tem estudos específicos que relatem o impacto que a sistema prisional pode representar para o desenvolvimento da criança. Bronfenbrenner (1996) afirma que as mudanças no desenvolvimento e na vida do indivíduo se dão através do meio em que ele vive. Para o autor o desenvolvimento ocorre a partir de quatro dimensões, a Pessoa, o Processo, o Contexto e o Tempo.

A Pessoa é o indivíduo em si, com suas características, físicas, psicológicas, biológicas em interação com o ambiente. Estes dados são essenciais para compreender o desenvolvimento. O processo é a forma como este indivíduo vai interpretar as suas experiências no ambiente em que vive, pois ele começa a compreender seu papel na interação, indivíduo/ambiente. O contexto é a

interação entre quatro níveis ambientais ecológicos em que o indivíduo está inserido. (BRONFENBRENNER, 1996).

O primeiro deles seria o microsistema, que compreende a pessoa no desenvolvimento primário, que se dá em casa, na creche ou na escola. O segundo nível, mesossistema: onde o indivíduo em desenvolvimento participa de um ou mais ambientes, ou um novo ambiente. Neste contexto, é que se pode analisar as visitas das crianças ao sistema prisional, sendo que este ambiente pode influenciar os outros ambientes, como a família e a escola. O terceiro seria o exossistema, que inclui o microsistema e o mesossistema. O indivíduo em desenvolvimento, embora não frequente nenhum destes ambientes pode ser afetado através do trabalho dos pais, através dos vizinhos ou das instituições sociais. E por fim, o macrosistema onde o indivíduo em desenvolvimento pode influenciar e ser influenciado por todos os níveis citados a cima. Levando em consideração a cultura, as políticas públicas e as Ideologias de uma sociedade. (BRONFENBRENNER, 1996).

Tendo em vista estas influências do ambiente no desenvolvimento do indivíduo, é relevante a ideia de se pensar que a prisão não atinge apenas o recluso, mas também os seus familiares. Isto devido ao afastamento, dificuldades financeiras e de apoio moral ou psicológicas durante a prisão do familiar. Nos casos onde o pai é afastado dos filhos, cabe a mãe, desenvolver este duplo papel, de pai e de mãe. (BRONFENBRENNER, 1996)

Cabe salientar que as esposas podem visitar seus maridos privados de liberdade, porém, não há privacidade, pois, a visita acontece nos pavilhões ou até mesmo nas celas. Um dos motivos que levam os pais presos a optarem por não receber visita dos filhos e se comunicar com estes somente através de cartas, é a invasividade dos procedimentos de revistas que todos os visitantes precisam realizar. (DAMAS, OLIVERIA, 2003; COLMEIA, 2013).

4. MÉTODO

A fim de potencializar a análise da subjetividade dos dados fornecidos pelos pais apenados, esta pesquisa se utilizou de um desenho qualitativo de cunho exploratório, configurando-se em um estudo de caso. Para Goldenberg (2004) a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou de uma organização. Já a pesquisa exploratória, segundo Gil (2008), permite maior familiaridade com o problema. É possível realizar um levantamento bibliográfico e entrevistas com sujeitos que tiveram contato com o assunto pesquisado e

posteriormente analisar com o intuito de estimular uma compreensão do caso.

Os dados foram coletados por meio de entrevista semi-estruturadas, um procedimento utilizado na investigação social que ajuda no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. (MARCONI; LAKATOS, 1996, p. 84). Estas entrevistas foram aplicadas em uma Unidade Prisional do Oeste de Santa Catarina, em uma sala privada onde permaneceram uma pesquisadora e um recluso por vez. O tempo médio de duração do procedimento foi de aproximadamente 30 minutos.

Os participantes da pesquisa foram homens privados de liberdade de 25, 30 e 32 anos de idade, os quais se enquadram na fase jovem adulto. (PAPALIA, 2006). Os outros critérios de inclusão para a amostra foram ter filhos, estar trabalhando, e estar recluso, por mais de um ano pelo crime de roubo. Quanto à seleção da amostra, a unidade prisional designou uma pessoa que selecionou aleatoriamente os apenados entre os que se dispuseram a participar da entrevista.

Os dados coletados foram gravados e posteriormente transcritos e interpretados. A análise dos dados foi realizada por meio do método análise de conteúdo, técnica que vem se mostrando como uma das análises de dados mais utilizada, especialmente nas pesquisas qualitativas. (DELLAGNELO, SILVA, 2005).

Na elaboração desta pesquisa atendeu-se a todas as normas do Comité de Ética em Pesquisa da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Para preservar a identidade dos participantes os nomes foram substituídos pelos códigos Apenado A, Apenado B e Apenado C. Há de se ressaltar que antes da entrevista ser realizada, os homens assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido e o Termo de Autorização de Gravação.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Leite (2015, p. 35) acredita que para trabalhadores oriundos do campo ou de cidades menores, o trabalho é intrínseco ao viver. Quando criança, a tarefa que se desempenha é simples geralmente de origem doméstica. Ao passar dos anos percebe-se o aumento das responsabilidades, até o momento que se inicia o trabalho fora de casa, em casas de família ou em empresas. Tanto o homem quanto a mulher trabalham desde sempre, “porque é a forma de se obter aquilo que se necessita para viver”.

No presídio onde foram realizadas as entrevistas, os detentos podem demonstrar interesse em trabalhar através de um documento denominado

“memorando”, onde eles escrevem pedindo uma oportunidade de trabalho. Este é encaminhado para a direção da instituição, que analisa se o solicitante se encaixa nas regras legais da Lei de Execução Penal, que viabiliza a saída do presídio para poder trabalhar. Ainda, outra forma de ingresso ao trabalho dentro do estabelecimento prisional, é gerada pelas próprias empresas que precisem de mão de obra, e buscam entre os reclusos perfis para atender sua demanda. Quando questionado ao apenado B, sobre o percurso que o fez acessar o trabalho dentro do sistema prisional, ele reafirma estes procedimentos: “- Na verdade foi à diretora que conseguiu um serviço [...] eles veem e pedem, se tem alguém para trabalhar na rua [...] daí ela me indicou”. Os três entrevistados afirmam que a intenção de ter um trabalho partiu deles mesmos, solicitando trabalho ou se candidatando para uma vaga.

A partir das entrevistas, os apenados que trabalham, relatam possuir um cronograma de horários a ser cumprido. Os mesmos saem do sistema prisional direto para o local de trabalho, se reapresentando no presídio no horário de almoço e final de expediente. Aos sábados estão liberados para receber visitas de seus familiares e amigos, e aos domingos não tem atividades previstas.

Neste momento histórico o trabalho está atrelado a ganhos financeiros, sendo que pessoas com níveis socioeconômicos menos favorecidos possuem menores chances de escolher um ofício que lhe de satisfação. Desta forma, acabam por desempenhar trabalhos que estão disponíveis objetivando somente provimento de suas necessidades básicas. Porém esta forma de encarar o trabalho é recente. Nas primeiras organizações sociais humanas buscava-se o trabalho “[...] para reafirmar-se, para ter uma função social [...]” sendo que só se podia “[...] se ver fazendo parte da vida trabalhando”. Ou seja, o não trabalhar representava humilhação e o fracasso de depender de outras pessoas para sobreviver. (LEITE, 2015, p.35).

No caso das pessoas privadas de liberdade o trabalho possui uma conotação diferenciada. Entre os motivos expressos pelos três entrevistados para trabalhar, o que apresentou maior destaque foi à necessidade de auxiliar financeiramente seus familiares. Os entrevistados expressaram ter preocupação com os filhos que estão em casa, pois não sabem em quais condições se encontram. Esta preocupação tem extrema relevância, pois, segundo pesquisas, filhos adolescentes com pais encarcerados, “tem maior propensão a passarem pelo sistema judiciário, apresentarem comportamentos sexualizados precocemente e abusaram de substâncias lícitas e ilícitas”. (ORMEÑO, MAIA E WILLIAMS, 2013, p.147). Outro motivo destacado foi que a atividade serviria como uma forma de se distrair enquanto estão presos, pois a atividade gera a percepção de que o tempo de privação de liberdade passa mais rapidamente. Ainda relatam que através do trabalho poderiam dar aos filhos o que lhes faltou na infância: demonstrando preocupação com o futuro dos seus filhos, no que se trata de moradia, estudo e bem-estar.

No caso do apenado B, pai de um casal de filhos, quando o mesmo foi preso sua esposa o abandonou e foi embora levando sua filha. O filho está sob os cuidados da mãe do recluso, a qual ele ajuda financeiramente “Para não faltar nada ao filho”. Nas falas, das três entrevistas, pode-se observar que a principal importância do trabalho é poder auxiliar a família de forma financeira, e ter um valor guardado para poderem proporcionar alguma atividade de lazer a suas famílias quando puder visitá-las.

Através das perguntas realizadas sobre a importância de se ter um trabalho, todas as respostas se resumem na preocupação em não deixar faltar nada para os filhos. Mesmo que o salário que os apenados recebem, seja menor do que recebiam antes de estarem reclusos, é possível direcionar uma parte deste valor para ajudar a família na alimentação e estudo dos filhos.

Segundo Colmeia (2013), se a família é separada do indivíduo, o qual era responsável por sua organização orçamentária, obviamente os demais familiares terão de trabalhar o dobro para o sustento da família. Ainda o autor destaca que geralmente o aprisionamento atinge “[...] justamente aqueles que já se encontravam em posição de pobreza” (COLMEIA, 2013, p.11), justificando a preocupação demonstrada pelos entrevistados, em exercer uma atividade remunerada, a fim de auxiliar financeiramente suas famílias.

Para Ferreira (1986) a palavra “provedor” significa aquele que “prove”. Essa palavra tem vários significados, porém, a que mais se adéqua a este contexto é prover-se de dinheiro, alimentos e abastecer-se. Levando isto em consideração, podemos pensar que os cônjuges, juntos ou individualmente, terão que prover sustento para o grupo familiar. Falar sobre o provedor do grupo familiar, em outros tempos remeteria ao homem da casa, porém, hoje em dia esta função na maioria das famílias se tornou compartilhada entre o casal. Por fatores diversos como políticos, sociais e econômicos, esta teoria ao passar dos anos foi sendo transformada. No entanto, “Não foram suficientes para mudar a realidade da forte vinculação da função de provedor ao homem”. (D’ÁVILA, 2011, p. 2).

Quando perguntado ao Apenado B quais as desvantagens em estar trabalhando, ele responde, que não percebe desvantagem alguma em estar trabalhando, pois afirma que o trabalho lhe dá à impressão do tempo passar mais rápido, além de ser uma fonte de renda. Para os participantes do estudo, é muito difícil perceber uma desvantagem em estar trabalhando, mesmo estando recluso e recebendo um valor mais baixo do que recebia antes, pois se antes ele já passava dificuldades financeiras, o fato de estar preso a deixa ainda mais difícil.

Cabe destacar, que há uma grande desvantagem entre trabalho executado dentro do sistema prisional em comparação ao realizado fora dele. O apenado não volta para sua casa e para sua família no final do expediente o que sem dúvidas enfraquece os laços familiares e matrimoniais. Ainda outro fator não menos

importante se dá “por ferir seriamente as relações de paternidade/maternidade, cuja sequela da prisão se torna irreparável”. (COLMEIA, 2013, p. 9).

Os três entrevistados neste estudo têm antecedentes criminais, ou seja, já estiveram privados de liberdade outras vezes e mesmo assim acabaram voltando. Porém, em suas falas eles manifestam o desejo de ter uma vida diferente após cumprir suas penas. Quando questionado o apenado A, referente ao trabalho que imagina exercer quando sair da prisão, ele responde que: “ - Eu acho que, vou continuar trabalhando de pedreiro mesmo, tem meus irmãos que eles trabalham com isso, aí vou continuar”. Ou seja, de fato ele voltará a exercer a mesma função, entretanto, esta mesma função, poderá favorecer a possibilidade de voltar para a prisão, pois estará no ponto inicial de onde tudo começou e sem expectativa de uma vida melhor, ou de ter uma nova profissão.

No caso do Apenado C, ele já trabalhava no ramo da solda, e atualmente no trabalho externo desenvolve a mesma atividade para uma empresa. Segundo ele, como é experiente e faz o trabalho bem feito, a empresa a qual presta serviços tem vantagens em ter mão de obra barata e um profissional competente, portanto, vai lhe pagar um curso onde vai se aperfeiçoar mais ainda.

Cabe destacar que o recluso que não trabalha no sistema prisional ao término de sua pena será reinserido na sociedade e terá grandes dificuldades em conseguir um trabalho. Isto ocorre por que o mesmo além de sofrer preconceito por ser um ex detento, estará desatualizado para o mercado de trabalho, que recebe novas atualizações tecnológicas a cada dia.

Diante das falas dos participantes do estudo, pode-se compreender suas preocupações em encontrar trabalho ao sair da prisão. Os entrevistados preocupam-se com suas futuras relações de trabalho, as quais poderão ser influenciadas pelo pré-conceito por serem ex detentos. Sendo assim, estes homens nem se quer almejam encontrar empregos formais, limitando-se a planejar suas profissões na informalidade, repetindo as antigas trajetórias de vida o que aumenta suas possibilidades de reincidir no crime.

Estes mecanismos sociais que possibilitam a reincidência, demonstram a ineficiência do modelo atual de carcerização que piora os vínculos sociais e produz a exclusão. Para o Conselho Federal de Psicologia (2010), o investimento humano é o caminho que poderá trazer de volta aquele que se alienou de sua condição de sujeito social em função das desumanidades derivadas de sua experiência na convivência social.

Os entrevistados afirmaram que o trabalho que realizam no sistema prisional é importante para sua saúde física e mental. Os três participantes verbalizam que o trabalho também se torna uma forma de distração, o Apenado B diz que “[...] o trabalho te distrai, você não tem tempo de ficar pensando muito, você tem que se focar no serviço”. Também relatou que até fez algumas tentativas

de participar dos projetos de leitura para ajudar na remição da pena, porém, tem dificuldade de concentração, porque pensa muito em sua filha que está longe, então, trabalhar é a única forma de esquecer a realidade que está vivendo por algumas horas, sendo que também é uma forma de diminuir sua pena. Para Damas e Oliveira (2013), “a ressocialização dos detentos depende das condições de saúde nas prisões”, sendo indispensável que se trabalhe de forma integrada, fornecendo assistência médica, psicológica, jurídica e laboral. “Entende-se que reações psicológicas de ajustamento são comuns e esperadas com a privação de liberdade”. Algumas das manifestações mais comuns associadas ao estar preso são ansiedade, tensão e dores de cabeça. (DAMAS, OLIVEIRA, 2013. p. 16).

Segundo um estudo realizado no Estado de São Paulo em 2006, identificou-se que “62,7% dos apenados tiveram pelo menos uma ocorrência de transtorno mental ao longo da vida, e em média de 25% dos que estavam em regime fechado, preenchiam critérios diagnósticos” para pelo menos um transtorno mental no ano anterior ao estudo. Os que apresentavam transtornos mentais graves eram cerca de 11,2% dos apenados homens e 25,5% das mulheres. Os pesquisadores ao projetar esses números para o Brasil concluíram que existiriam 60 mil detentos com transtornos mentais graves. (DAMAS, OLIVEIRA, 2013, p. 4-5).

Além de estarem distante de seus familiares e privados de liberdade, os apenados ainda expressam que um dos momentos que mais interferem no estado psicológico, é quando se encontram no regime fechado. Isto pode ser observado no relato do Apenado C “Tipo, eu tava bem *abaladão* quando eu estava no fechado [...] A pessoa quando sai *de lá de dentro*, sai com a cabeça *atordoada*, por isso é muito bom trabalhar.” (grifo nosso). Outro momento difícil para os detentos são as visitas dos filhos, pois estes ainda não entendem os motivos que levavam seu pai a estar recluso. O Apenado C comenta que fala para os filhos que está trabalhando e que logo volta para casa “ Quando meus filhos vem me visitar, vão embora chorando, mas tem que pagar né [...]”.

Nesta última fala percebe-se que o apenado considera a possibilidade de estar sendo punido por uma condição de “crime e castigo”, onde ele precisa ser punido pelo crime que cometeu, não considerando a possibilidade que a prisão seja um lugar reabilitador. Desta forma, percebe-se que as condições para a obtenção deste objetivo não estão bem claras para ele. (STRUCHINER; CHRISMANN, 2012). A pena privativa de liberdade, imposta pelo Poder Judiciário para indivíduos que tenham cometido algum tipo de crime, tem por objetivo a “inibição da prática criminal” de forma que, se este estiver privado de liberdade o impedirá de cometer tais crimes.

O presídio tem ainda como objetivo a reabilitação, porém, como será possível uma reabilitação do indivíduo nas condições que lhes é oferecido, seja em infraestrutura, assistência à saúde, organização, apoio pedagógico e laboral,

atenção psicossocial entre outros, os quais estão previstos em lei, pois, nem sempre são cumpridos como se deveria. De certa forma o modelo atual de prisão se tornou um cenário de constantes violações dos direitos humanos, que contribui para diminuir as poucas possibilidades de recuperação dos apenados. (DAMAS, OLIVEIRA, 2013, p. 3).

A família do apenado, tem fundamental importância para auxiliá-lo na reintegração social, pois a família irá fazer a ponte entre o recluso e a sociedade. Historicamente, a família é considerada como “um dos principais eixos de intervenção”, pois é na família que o sujeito participa do primeiro grupo de socialização, onde são construídos aspectos ideológicos, conceitos, tradições e experiências, os quais auxiliam na formação do caráter do indivíduo. Desta forma, quando a pessoa esta reclusa ela fica vulnerável a todas as formas de influências negativas, e é neste momento que se percebe a importância de ter a família por perto atuando como fortalecedora de modo que o auxilie positivamente. (FREITAS, 2008, p.46).

Entretanto, é importante destacar que além do poder público responsabilizar o criminoso pelo “delito cometido”, consequentemente submete os familiares do condenado a passar por efeitos executórios da pena, pois de certa forma a sociedade através do preconceito, impõe uma “marca” sobre os familiares, punindo-os socialmente pelo fato de ter um integrante da família privado de liberdade. Depois que o Estado aplicou sua punição e o condenado é encaminhado para a prisão visando “pagar” sua pena, é que inicia o drama da família e ela fica submetida a todo tipo de preconceitos e dificuldades. (FREITAS, 2008). Após o Apenado A ser preso, a esposa do primeiro casamento foi embora, e levou suas duas filhas junto, ele perdeu totalmente o contato. A esposa do Apenado B, também o abandonou e levou uma filha, com a qual também perdeu contato. Ambos os entrevistados idealizam sair logo da prisão e procurar seus filhos, pois sentem muita falta e temem que “caiam no mundo do crime”, assim como aconteceu com eles. O preconceito social direcionado às famílias dos apenados pode ser um dos motivos pelo qual as esposas dos entrevistados terem saído da sua cidade de origem e afastado os filhos deles. Esta atitude pode ser analisada como uma forma de “proteção” ao preconceito a qual foram submetidas.

A Reinserção Social é uma expressão chave quando o assunto se refere ao objetivo descrito para o sistema prisional brasileiro no primeiro artigo da Lei de Execução Penal (Lei 7.210, 1984). Entretanto, o que se vê ainda é que, desde a elaboração dos processos penais, a tentativa de trabalhar a reinserção social com o sujeito sempre foi árdua na prática. Para Silveira (2013) a prisão é necessariamente um ambiente punitivo, pautada com fins de reeducação, porém oferece um ambiente de temor e castigo. Um ambiente que, de forma alguma, oferecerá condições pedagógicas que possibilitem a devida reinserção do detento na sociedade.

Os participantes do estudo pretendem através de um bom comportamento, da remissão pelo trabalho e pelo estudo, “pagar” suas penas o quanto antes. Demonstram extrema preocupação em relação ao futuro dos filhos, sentem-se culpados pela situação em que se encontram, e demonstram interesse na mudança de suas vidas. Isto só reforça a necessidade de uma ampla atuação de profissionais da Saúde Mental no sistema prisional visando contribuir para planejamentos do retorno à sociedade desses detentos. Fica evidente também a necessidade dos Estados estarem desenvolvendo ações que facilitem o ingresso do detento no mercado de trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maioria dos estudos realizados em relação aos benefícios do trabalho no sistema prisional e as dificuldades que o “estar preso” geram para os familiares, vem ao encontro dos depoimentos dos participantes da pesquisa. Todos os entrevistados demonstram-se interessados em sair da prisão e levar uma vida diferente da que tinham antes: tinham sonhos, planos e almejam um futuro diferente do deles aos seus filhos. Através destas falas, percebe-se que uma atuação efetiva do psicólogo no sistema prisional poderia contribuir para reorganizar a vida dos detentos, contribuindo para fortalecimento de seus vínculos sociais.

Percebe-se também, através da pesquisa do DEPEN (2014), que a maioria dos presidiários no Brasil, são jovens e reincidentes, o que reforça a ideia de que o modelo atual de carcerização não está tendo o resultado esperado. Porém, justamente por serem jovens acredita-se que existem grandes possibilidades de serem “recuperados”, para isso é preciso uma mobilização dos Estados em desenvolver projetos direcionados à saúde, infraestrutura, capacitação em relação ao trabalho e educação, de forma que quando a pessoa sair da prisão haja como um cidadão capaz de colaborar com a sociedade da qual foi retirado.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Rafael Damaceno de. A Realidade atual do sistema penitenciário brasileiro. **Revista CEJ**, Brasília, ano 11, n.39, p. 74-78, out./dez. 2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias Infopen**. Brasília: Ministério da Justiça. Jun. 2014. p. 48-54.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BRONFENBRENNER Urie. **A ecologia do desenvolvimento humano: experimentos naturais e planejados**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.
- CALDEIRA, Felipe Machado. **A evolução histórica, filosófica e teórica da pena**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v.12, n. 45, 2009.
- CLOT, Ives. **A função psicológica do trabalho**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- COLMEIA, Zé. **Família em Cárcere: os efeitos da punição sobre a unidade familiar e a necessidade de inclusão**. 2013.
- CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Atuação do psicólogo no sistema prisional**. Brasília, 2010.
- D'ÁVILA. Sande Maria Gurgel. O lugar do homem em famílias de mulheres provedoras In: SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2011., Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2011. p. 02.
- DAMAS. Fernando Balvedi; OLIVEIRA. Walter Ferreira de. A saúde mental nas prisões de Santa Catarina, Brasil. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental**, Florianópolis, v.5, n.12, p.1-24, 2003.
- DELLAGNELO, E. H. L; Silva, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOVAIN, Deborah. Moraes (Orgs,) **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. São Paulo: FGV, 2005.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. 277 p

FREITAS, Luciana de Lábio. **A família como principal meio reabilitador do preso na pena privativa de liberdade**. 2008. Monografia (Graduação em Direito)-Centro Universitário Eurípedes de Marília. São Paulo, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 8. ed. São Paulo: Record, 2004.

INFORMATIVO REDE JUSTIÇA CRIMINAL. **Os números da Justiça criminal no Brasil**. Janeiro, 2016.

JULIAO, Elionaldo Fernandes. O Impacto da educação e do trabalho como programas de reinserção social na política de programas de reinserção social na política de execução penal no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n.45, p. 529-530, set./dez. 2010.

LEITE, Maria Stella Sampaio. **Orientação profissional**. São Paulo. Casa do Psicólogo, 2015, p. 35.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostras e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, Estelle M. **Os sentidos do trabalho**. RAE, São Paulo, v.41 p. 17 jul./Set. 2001.

ORMEÑO, Gabriela Reyes; MAIA, Joviane Marcondelli Dias; WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti Albuquerque. Crianças com pais ou mães encarcerados: uma revisão da literatura. **Revista de Psicologia da Criança e do Adolescente**, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 141-161, 2013.

PAPALIA, Diane E; OLDS, Sally Wendko; FELDMAN, Ruth Duskin. **Desenvolvimento humano**. 8. ed. São Paulo: Artmed, 2006.

SILVA, Maria ferreira da; GUZZO, Raquel S. L. Presidiário: percepções e sentimentos acerca de sua condição paterna. **Rev Bras Crescimento Desenvol Hum**. v. 17, n.3, p. 48-59, 2007.

SILVEIRA, Rafael Barros Bernardes da. A Questão Penitenciária de Augusto Thompson. **Revista do CAAP**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 155-166, 2013.

STRUCHINER, Noel; CHRISMANN, Pedro H.V. Aspectos filosóficos e psicológicos das punições: reunindo algumas peças do quebra-cabeça. **Caderno CRH**, v.25, n.2, p. 133-150, 2012.

TELES, Ney Moura. **Direito penal parte geral:** Arts. 1º a 120. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antonio Virgílio. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

O USO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DE SUAS ATRIBUIÇÕES: UMA REFLEXÃO SOBRE O CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Rodrigo Vaz Silva¹

RESUMO: O presente artigo buscar analisar o uso do instituto do Termo Circunstanciado de Ocorrência, previsto na Lei 9.099/95, pela Polícia Rodoviária Federal, apresentando seu histórico e o impacto na efetividade do exercício de suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares. O manejo do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal é uma realidade no órgão desde o início dos anos 2000 e sua implementação traz demonstração do funcionamento do que é chamado de “ciclo completo de polícia” nas ocorrências em que é utilizado, situação que permite algumas reflexões sobre o sistema conhecido como “ciclo partido de polícia”, previsto no Código de Processo Penal, em que as polícias não terminam o trabalho que iniciam.

Palavras-chave: Termo Circunstanciado de Ocorrência. Polícia Rodoviária Federal. Efetividade. Ciclo completo de polícia

1. INTRODUÇÃO

É de conhecimento da população em geral que existem diversas polícias no âmbito da segurança pública no Brasil, sendo possível destacar, além da Polícia Rodoviária Federal (PRF), a Polícia Federal (PF), as Polícias Militares (PM) e Polícias Civis (PC) dos Estados e do Distrito Federal. Também faz parte do senso comum que, dentre outras atividades, a PRF atende ocorrências em rodovias federais, as PMs atendem ocorrências em áreas urbanas dos municípios e em

¹ Mestre em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera Uniderp, Bacharel em Direito pela Universidade do Rio Grande (FURG), Professor da Universidade do Contestado, Campus Concórdia/SC, policial rodoviário federal.

rodovias estaduais, a PF e as PCs investigam crimes e a PC faz registros de boletins de ocorrências nas delegacias.

A Constituição Federal de 1988 inovou no tratamento da segurança pública, dedicando o Capítulo III do Título V (da defesa do Estado e das instituições democráticas) para tão caro tema. Porém, apenas o artigo 144 e seus parágrafos tratam do sistema de segurança pública e, apenas de forma sucinta e um tanto quanto lacônica.

De fato, o *caput* do artigo citado coloca que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, listando como órgãos a PRF, a PF, as PCs, as PMs e os Corpos de Bombeiros Militares (CBM), além da Polícia Ferroviária Federal (que, até o presente momento, embora esteja prevista no texto constitucional, não existe de fato²) além da previsão da constituição de guardas municipais (GMs), em seu parágrafo 8º, para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, conforme dispuser a lei. Os demais parágrafos disciplinam atribuições dos órgãos policiais, além de trazer imposição da forma remuneratória por meio de subsídio e o conceito de segurança viária.

Destaca-se, de forma reduzida, que a Lei Maior atribuiu à PF, dentre outras, a atribuição de investigar determinados delitos e “funções de polícia judiciária” da União, deixando para a doutrina e para a jurisprudência a definição deste último conceito, atribuindo às PCs, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares. À PRF recaiu a atribuição de realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais enquanto que às PMs coube a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Polícia pode ser conceituada como a atividade da administração pública dirigida a concretizar, independentemente de sanção penal, limitações impostas por lei à liberdade das pessoas e visando a conservação da ordem, segurança geral e paz social, além de quaisquer outros bem jurídicos tutelados (MORAES, 2018). Ainda tratando do conceito exposto, é comum a subdivisão entre polícia judiciária e polícia administrativa.

A polícia administrativa, conhecida também como preventiva, possui como função o conjunto de intervenções da administração que visam impor à livre ação dos particulares conforme o regramento social (MORAES, 2018). À polícia judiciária se atribui função de caráter repressivo, prestando auxílio ao Poder Judiciário, atuando após o delito e visando a coleta de elementos de

² A Lei 13.502 de 2017 estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e a Lei 13.690 disciplinou o Ministério da Segurança Pública (MSP). O art. 68-B lista a estrutura do MSP e seu inciso III, que previa a Polícia Ferroviária Federal, foi vetado sob o argumento de que a norma constitucional que institui tal órgão policial é de eficácia limitada e atualmente não existe lei específica que regulamente a criação do referido órgão.

informação acerca da autoria e materialidade de delitos, de modo a subsidiar o titular da ação penal em sua atuação (LIMA, 2017).

Embora grande parte da doutrina ainda confunda as expressões, é possível distinguir no texto constitucional que polícia judiciária não se confunde com polícia investigativa. A polícia judiciária se caracteriza como aquela que possui a obrigação de prestar auxílio ao Poder Judiciário, cumprindo ordens judiciais relativas à execução de mandados de prisão, busca e apreensão, dentre outras medidas, enquanto que polícia investigativa se relaciona com a obtenção de elementos de informação aptos a subsidiar o Ministério Público ou ofendido para ingressar com a ação penal (LIMA, 2017).

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal de 1988 atribui as funções de polícia ostensiva à PRF e às PMs e as funções de polícia judiciária e polícia investigativa à PF e às PCs. É de ressaltar, contudo, que tirante a função de polícia judiciária exercida pela PF com exclusividade (que dentro do histórico do direito constitucional e administrativo, significa que nenhum outro órgão pode exercer) e a função de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras³, as demais atribuições das polícias se postam como típicas, o que não exclui que exerçam atipicamente as demais funções, desde que atribuídas por lei ou ainda compreendidas como derivadas de suas atribuições⁴.

O Código de Processo Penal (CPP), em seu Título II do Capítulo I, regulamenta o Inquérito Policial, procedimento administrativo utilizado pela autoridade policial para documentar a investigação de delitos, trazendo técnicas de investigação a serem utilizadas em seu bojo e algumas regulamentações acerca da investigação preliminar. Além disso, o CPP disciplina outros assuntos afetos à atividade policial, como o cumprimento de mandados e a prisão em flagrante.

De maneira similar, o Código de Processo Penal Militar (CPPM), Decreto-Lei 1.002/1969, disciplina, no Título II do Capítulo I, a atuação da polícia judiciária militar, que ocorrerá nas Forças Armadas (constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica⁵) e nas PMs, nas situações em que couber. A legislação processual castrense acaba se assemelhando bastante à legislação comum,

³ Embora o texto constitucional não delimite tais funções, por meio de interpretação gramatical é possível afirmar que tais atividades se relacionam com polícia preventiva.

⁴ A decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 593.727/MG, julgado em 2015, em que o plenário da Corte entendeu que, dentre outros fundamentos, o poder investigatório do Ministério Público tem por base a “teoria dos poderes implícitos”, que coloca que em situações em que a Constituição outorga uma atividade-fim a um órgão, ela também concede todos os meios necessários para realizar a atribuição.

⁵ Artigo 142 da Constituição Federal preceitua que “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”.

adequando algumas peculiaridades da disciplina militar à investigação preliminar.

Chama a atenção o fato de que a atividade de polícia ostensiva não foi disciplinada na lei processual penal e pífia e irregularmente regulada em legislação esparsa, sendo encontrada a alínea a do artigo 3º do Decreto-Lei 667 de 1969, que coloca que compete às polícias militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições, executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, prevendo ainda, na alínea b, o dever de atuar de maneira preventiva onde se presume ser possível a perturbação da ordem. Percebe-se que o legislador não deu o devido cuidado a tal atividade, deixando-a, pelo menos em âmbito federal, praticamente desregulada.

Com base unicamente no CPP se verifica que, devido ao sentido histórico dado à expressão “autoridade policial”, compreendida como o cargo de Delegado de Polícia, surge a situação que é comumente chamada de “ciclo partido” ou “ciclo bipartido” de polícia. Neste modelo, ao se deparar com uma ocorrência, o policial ostensivo, seja PRF ou PM, deve prender o autor do fato e conduzi-lo, juntamente com a vítima, testemunhas, instrumentos do delito e demais objetos correlacionados até a delegacia de polícia que possua serviço de atendimento de flagrantes mais próxima para, apenas lá, iniciar a documentação do ato.

Apesar de o CPP colocar que a autoridade policial, logo que tomar conhecimento da prática de crime, irá até o local⁶, o comum, mesmo em crimes graves que deixam vestígios, é a condução dos envolvidos e testemunhas até a delegacia de polícia enquanto outra equipe de polícia ostensiva faz a guarda do local do delito até que uma equipe de agentes da polícia investigativa se dirija ao local em momento posterior. Desta forma, se mobiliza ao menos uma equipe de PRFs ou PMs e pelo menos mais uma equipe de PFs ou PCs para poder iniciar a documentação de qualquer crime, situação consolidada na legislação processual penal de 1941.

A mudança de paradigma se deu com a edição da Lei 9.099 e a regulamentação do trato das infrações penais de menor potencial ofensivo. Dentre as novidades introduzidas pela citada lei, estão a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) no local do fato e a possibilidade normativa de se modificar o conceito histórico, pelo menos na aplicação da norma em questão, de “autoridade policial”.

⁶ O inciso I do artigo 6º do CPP coloca que logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais.

2. TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA E SEU USO PELA POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL

Considerando o panorama do sistema jurídico penal brasileiro à luz do CPP e as modificações introduzidas pela Lei 9.099/1995, merece análise a interpretação que estendeu à PRF e às PMs a possibilidade de lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência no local do fato. Para tanto, é necessário aprofundar o estudo da lei que introduziu o TCO e sua evolução doutrinária e jurisprudencial.

A Constituição Federal impôs à União e aos Estados a criação de juizados especiais incumbidos de julgar, em sua versão criminal, as infrações de menor potencial ofensivo mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, dentre outras características⁷. O ideal do constituinte certamente era o de simplificar a atuação estatal em tais infrações penais, notadamente em face da menor complexidade dos delitos de menor potencial ofensivo e também por conta do fato de que o sistema de persecução penal previsto no Código de Processo Penal se colocar como formal e burocrático.

A Lei 9.099/1995 disciplinou o funcionamento dos juizados especiais, tratando de sua versão criminal a partir de seu Capítulo III. Merece especial relevo o artigo 62, que coloca que o processo perante o juizado especial será balizado pelos princípios da oralidade, informalidade, economia processual, celeridade e simplicidade, este último incluído pela Lei 13.603, de 2018.

O artigo 69, por sua vez, abre a Seção II do Capítulo III, tratando da fase preliminar da persecução, tida como “pré-processual”, trazendo o instrumento jurídico conhecido como Termo Circunstanciado de Ocorrência. Traz-se à tona o referido artigo:

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso

⁷ O inciso I do artigo 98 da CF coloca que a União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau.

de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.

O citado artigo aplica ao sistema pré-processual brasileiro a ideia de resolução desembaraçada e momentânea às infrações penais de menor potencial ofensivo, ao colocar que a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado, indicando que o termo será encaminhado imediatamente, junto com autor do fato e vítima, além de providenciar as requisições necessárias. O parágrafo único ainda disciplina duas situações distintas, sendo a primeira o caso de o autor ser imediatamente encaminhado ao juizado ou, caso assuma o compromisso de comparecer perante o Poder Judiciário, não se imporá a prisão em flagrante nem se exigirá fiança, exceção esta (pois prevista no parágrafo) que é possível afirmar que se tornou a regra no dia a dia dos juizados especiais criminais.

O parâmetro normativo impõe que o autor do fato e vítima seriam encaminhados, juntamente com o TCO, imediatamente ao juizado especial criminal. Somente em casos em que tal medida não fosse possível, aplicar-se-ia a hipótese do parágrafo único que prevê a liberação do autor do fato em face de seu compromisso de comparecer ao juizado especial em data futura.

A Lei 9.099 utiliza a expressão “autoridade policial” que, conforme analisado no capítulo anterior, foi historicamente utilizada no CPP e em legislações esparsas em referência ao cargo de Delegado de Polícia, seja federal ou estadual. Porém, o próprio texto traz a seguinte antinomia: ao colocar que “a autoridade policial que tomar conhecimento lavrará”, abre espaço normativo para situação diferente da anterior.

Diferentemente do sistema presidencialista clássico no âmbito policial, que concentra a documentação de quaisquer situações relacionadas com a atividade estritamente policial em uma função receptiva que aguarda o acionamento por parte de seus agentes ou de outras corporações, a lei dos juizados especiais criminais inova ao indicar que a autoridade policial que tomar conhecimento deverá encaminhar os envolvidos ao Poder Judiciário, junto com determinada documentação. Em outras palavras, ao vislumbrar situação de flagrância, o policial deverá lavrar a documentação e encaminhar os envolvidos ao juizado, deixando de aplicar, em face do princípio da especialidade, as disposições do CPP acerca do tema.

O conceito de prisão em flagrante e sua documentação posterior, prevista no CPP, e seu afastamento nas infrações de menor potencial ofensivo por força da Lei 9.099, precisa de delimitação.

A prisão em flagrante, conforme o CPP, pode ser realizada por qualquer do povo que visualizar o cometimento de um delito⁸, colocando a lei que, após a prisão, o detido deverá ser “apresentado a autoridade competente”⁹, que seria o Delegado de Polícia, para a lavratura de documento que ficou conhecido como Auto de Prisão em Flagrante (APF). A estrutura procedimental prevista pela lei processual penal de 1941 coloca a necessidade de “homologação” da prisão em flagrante por conta de uma autoridade policial que não presenciou a situação, que ouvirá o condutor, eventuais testemunhas e realizará o interrogatório do acusado, de maneira um tanto quanto semelhante à audiência de custódia¹⁰.

Com a introdução do TCO no sistema normativo e o afastamento de diversas disposições do CPP em relação às infrações de menor potencial ofensivo, surgiu respeitável doutrina que alega que o termo circunstanciado, por substituir o Auto de Prisão em Flagrante, seria atribuição do cargo de Delegado de Polícia, o que impediria os demais policiais de lavrá-lo. Tal doutrina implica na manutenção da condução de todos os envolvidos na situação, do local dos fatos, até delegacia de polícia civil ou federal mais próxima, para que, lá, o Delegado de Polícia decida o que fazer, mantendo a estrutura de forma muito semelhante ao CPP, porém, mudando a nomenclatura utilizada.

Por outro lado, ganhou força nos setores policiais e dentre Membros do Ministério Público o entendimento de que a Lei 9.099, para prestigiar os princípios arrolados no artigo 62 e desburocratizar a atuação policial, de modo a torná-la mais efetiva, possibilita ao policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrar o TCO e encaminhar ao poder judiciário os envolvidos e a documentação. Para esta corrente, a expressão “autoridade policial”, utilizada na lei dos juizados, compreende todo e qualquer policial¹¹, sendo a expressão autoridade compreendida no exercício da função pública, se diferenciando do compreendido pelo CPP.

A sustentação teórica desta segunda corrente está no fato de que, diferentemente do texto do CPP, a Lei 9.099 coloca que a “a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará” o TCO, encaminhando imediatamente autor do fato e vítima juntamente com os documentos e as

⁸ Artigo 301 do CPP: Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

⁹ Artigo 304 do CPP: Apresentado o preso à autoridade competente, ouvirá esta o condutor e colherá, desde logo, sua assinatura, entregando a este cópia do termo e recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que o acompanharem e ao interrogatório do acusado sobre a imputação que lhe é feita, colhendo, após cada oitiva suas respectivas assinaturas, lavrando, a autoridade, afinal, o auto.

¹⁰ Embora a audiência de custódia, no Brasil, tenha como finalidade a prevenir e reprimir a prática de tortura, conforme Resolução 213 do Conselho Nacional de Justiça (<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3059>), a ideia de apresentar o preso a outra autoridade que não participou da prisão já existe no CPP.

¹¹ Ada Pellegrini Grinover, dentre diversos renomados doutrinadores, já defendia tal posição, pelo menos, desde 1997 (GRINOVER, 2002, p.109-110).

requisições periciais para o juizado. O sistema previsto se afasta da estrutura burocrática do APF prevista na lei procedimental geral, baseando-se nos princípios da simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, impondo a lavratura do termo imediatamente, de modo a permitir a efetiva apresentação dos envolvidos e da documentação ao Poder Judiciário sem demora.

Embora a burocracia possua inegável valor, pois traz estabilidade e controle, características desejáveis na prestação de qualquer serviço público (CANCIAN, 2007), é inegável que a ritualística procedimental e burocrática do APF termina por prejudicar, pelo menos em parte, o serviço de segurança pública prestado pelo Estado. O tempo dispendido pelos servidores de diversos órgãos policiais termina por servir, em sua maior parte, para cumprir aspectos burocráticos do APF, comprometendo assim a efetividade da prestação do serviço de segurança pública.

Neste diapasão, em face da existência de interpretações divergentes sobre a aplicação da Lei 9.099, a PRF e as PMs passaram a lavrar o TCO no local da ocorrência, ao invés de conduzir todos os envolvidos até a delegacia de polícia civil ou federal mais próxima. As experiências das polícias ostensivas e sua relação com os Ministérios Públicos Estaduais, o Ministério Público Federal e os Poderes Judiciários Federal e Estadual resultaram na assinatura de acordos de atuação conjunta entre os órgãos.

A título de ilustração, foi confeccionado o Acordo de Cooperação Técnica 330/2014, constante no Processo 2014/026539, entre o Ministério Público de Santa Catarina e a 8ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal de Santa Catarina, que visa a união de esforços para o atendimento de ocorrências de menor potencial ofensivo, inclusive atos infracionais ¹², previstos na Lei 9.503/1997. Por meio do acordo, o Ministério Público se dispõe a prestar orientação no atendimento as ocorrências enquanto que reconhece que a todo policial rodoviário federal compete lavrar o Termo Circunstanciado de Ocorrência.

A Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina editou o Provimento 04/1999, colocando que a expressão autoridade, na Lei 9.099, compreende o agente do Poder Público com possibilidade de interferir na vida da pessoa natural, enquanto que a expressão “policial” abrange o servidor encarregado do policiamento preventivo ou repressivo. O artigo 2º do provimento prevê que não há óbice, sob o prisma correccional, aos juízes em conhecer dos TCOs lavrados por quaisquer policiais.

¹² Ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal, conforme o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, praticada por criança ou adolescente e, por conseguinte, aplicando-se as disposições deste estatuto em detrimento da legislação penal comum.

Tais acordos foram editados entre as Superintendências Regionais da PRF e pelos Comandos das PMs com os Ministérios Públicos e Tribunais de Justiça na grande maioria dos Estados, sendo que, em outubro de 2018, a PRF já lavra o TCO em 24 dos 27 Estados da federação.

No âmbito dos Estados, sindicatos de classe apresentaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) tentando atacar tais acordos, sob a alegação de que a lavratura do TCO seria um ato privativo da carreira de Delegado de Polícia, sendo que algumas já foram julgadas improcedentes e outras aguardam julgamento, não havendo notícia de alguma ação de controle abstrato que tenha reconhecido qualquer inconstitucionalidade na lavratura do TCO por parte da PRF ou das PMs. Destaca-se ainda que o Enunciado 34 do Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), que coloca que “atendidas as peculiaridades locais, o termo circunstanciado poderá ser lavrado pela Polícia Civil ou Militar”.

Já no âmbito federal, os Membros do Ministério Público Federal, em sua maioria, não apresentavam resistência à lavratura do que ficou conhecido como “TCO Federal”, em casos de infrações penais de menor potencial ofensivo de competência da Justiça Federal, porém, inconformada, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) protocolou um pedido de providências no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para tentar impedir a atuação da PRF na confecção de tais termos. Na análise do mérito, o CNMP julgou improcedente o pedido, decidindo que os acordos (ou termos) de cooperação são válidos, indicando que o TCO não se confunde com atividade típica de investigação criminal, pois é ato administrativo de anotação de um fato visualizado por servidor público (SILVA, 2016).

Observa-se que independentemente da natureza jurídica do TCO, seja ela de mero relato de ato visualizado ou ato administrativo de matiz investigatória, o fato de que a expressão “autoridade policial” do art. 69 da Lei 9.099 não possui o mesmo significado que no Código de Processo Penal encontra respaldo em grande parte da doutrina e em diversos atos administrativos e decisões judiciais.

Ainda que se insista em ter o TCO como um “ato investigativo”, a lei dos juizados especiais atribuir a qualquer autoridade policial sua lavratura não traduz inconstitucionalidade (pois não contraria a Constituição Federal e seus princípios) ou ilegalidade (até porque a lei posterior revoga lei anterior no que for contrário¹³ e também não gera a revogação da lei anterior¹⁴). Inclusive, o próprio CPP coloca, no parágrafo único de seu artigo 4º, que a competência da polícia judiciária de apuração de infrações penais e sua autoria não exclui a competência

¹³ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 2º, §1º: A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

¹⁴ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 2º, §2º: A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

de demais autoridades administrativas, a quem seja cometida por lei a mesma função.

Desta forma, com base em todo o exposto, é possível afirmar com segurança que, embora ainda exista resistência por parte de alguns servidores da segurança pública, a lavratura de TCOs por policiais rodoviários federais e policiais militares é juridicamente adequada, estando de acordo com a Constituição Federal e as demais leis e atos normativos que disciplinam as infrações de menor potencial ofensivo. Além de amparo jurídico, a lavratura do TCO pela PRF e pelas PMs possui evidente amparo social e criminológico, pois a confecção de tal documento otimizou o serviço das corporações policiais e trouxe maior qualidade na prestação do serviço público de segurança pública prestado pelo Estado.

3. O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA COMO EXPERIÊNCIA DE CICLO COMPLETO NA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela PRF e pelas PMs ajudou a moldar a prevenção e repressão de infrações penais de menor potencial ofensivo devido à possibilidade de prestação do serviço policial de forma mais eficaz e célere. Observa-se que as partes envolvidas passaram a perceber a presença do Estado na resolução de infrações de menor potencial ofensivo com a conclusão do trabalho policial no local da ocorrência e que, ao mesmo tempo, passaram a chegar ao conhecimento do Estado-Juiz ocorrências que anteriormente não eram documentadas e se mantinham afastadas dos mecanismos de controle social formal.

De modo a evidenciar a ampliação do alcance estatal às infrações de menor potencial ofensivo, traz-se à tona situação hipotética que pode esclarecer como a lavratura do TCO viabilizou a diminuição da cifra negra¹⁵ do Direito Penal nesses delitos: equipe de policiais rodoviários federais, em fiscalização de rotina em rodovia federal do interior do país, aborda um carro em que o condutor não é habilitado em conformidade com o que a legislação de trânsito exige. Ainda, dentro do veículo, na condição de passageiro, se encontra o proprietário do veículo, que emprestou o veículo para o condutor mesmo sabendo que este não é habilitado.

¹⁵ Cifra negra pode ser conceituada como o percentual de crimes que não chegam ao conhecimento do poder público (FONTES, HOFFMAN, 2018. p. 240).

No exemplo trazido, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei 9.503/1997, prevê, no âmbito administrativo, a autuação do condutor por dirigir veículo sem possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH)¹⁶ e a autuação, para o passageiro que é proprietário, por entregar a direção do veículo a pessoa não habilitada¹⁷, sendo que tais Autos de Infração poderão ser lavrados no local da abordagem. Além da esfera administrativa, o CTB prevê que é crime de menor potencial ofensivo entregar a direção de veículo a pessoa não habilitada¹⁸.

Na sistemática do CPP, autores do fato e testemunhas deveriam ser conduzidos até a delegacia de polícia civil mais próxima para que a polícia judiciária decida se lavrará a prisão em flagrante e tomar as demais medidas cabíveis. De modo a ilustrar o exemplo, adicione-se ao fato que o local da abordagem estaria a aproximadamente 80 quilômetros (km) da delegacia de polícia judiciária mais próxima.

Caso os policiais realizem o procedimento conforme o CPP (seguindo a lógica do ciclo partido de polícia), teriam de conduzi-los presos, já que, de fato, ambos foram flagrados praticando um crime, o que impõe a decretação de voz de prisão para condução até a polícia judiciária, sendo que o veículo dos autores deveria ser levado, de alguma forma, pelo próprio poder público. Ressalte-se que, na perspectiva da lei processual penal geral, ao agente que flagrar um crime cabe apenas a condução até a delegacia de polícia, devendo conduzir os presos conforme as leis e os regulamentos internos da corporação, não podendo definir discricionariamente a forma da condução, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e criminal.

Ainda tratando da situação hipotética exposta, partindo agora da perspectiva de ciclo partido de polícia, utilizando como modelo o funcionamento das instituições no Estado de Santa Catarina, ao chegar a delegacia de polícia civil, em regra, um agente de polícia lavrará um boletim de ocorrência e então acionará o Delegado de Polícia responsável que, se estiver laborando em regime de plantão, comumente não se encontra na sede da delegacia. A partir deste momento, caso entenda haver indícios de crime e situação de flagrância, iniciará seu deslocamento até a delegacia após a comunicação do agente.

Os entraves que só seriam necessários para satisfazer os comandos normativos da lei processual penal de 1941 terminavam por servir de incentivo para que os policiais ostensivos ou não realizassem as autuações na situação

¹⁶ O inciso I do artigo 162 do CTB pune quem dirigir veículo sem possuir Carteira Nacional de Habilitação, Permissão para Dirigir ou Autorização para Conduzir Ciclomotor.

¹⁷ O artigo 163 pune aquele que entrega a direção do veículo a pessoa nas condições previstas no artigo 162.

¹⁸ O artigo 310 do CTB traz o crime de: Permitir, confiar ou entregar a direção de veículo automotor a pessoa não habilitada, com habilitação cassada ou com o direito de dirigir suspenso, ou, ainda, a quem, por seu estado de saúde, física ou mental, ou por embriaguez, não esteja em condições de conduzi-lo com segurança: Penas - detenção, de seis meses a um ano, ou multa.

discutida, de modo a evitar a condução dos envolvidos e os procedimentos que dali decorreriam, “liberando” indevidamente os envolvidos, ou, ainda, a situação em que os policiais fariam o procedimento administrativo de trânsito e simplesmente ignorariam o procedimento criminal, sendo certo que em ambos os cenários, de fato, ocorreriam violações de deveres funcionais¹⁹ e, inclusive, crime de prevaricação²⁰. Por outro lado, os servidores da polícia judiciária envolvidos no registro de tais ocorrências, tanto agentes e escrivães quanto delegados, também deviam se sentir desmotivados com o registro de diversas ocorrências de menor impacto social, que tomaria tempo e trabalho nos cartórios policiais, desviando os servidores policiais da investigação de infrações penais que realmente precisam da coleta de elementos de informação relacionados com autoria e materialidade.

Com o advento da Lei 9.099 e o registro do TCO passando a ser realizado por policiais ostensivos no local da ocorrência, a resposta à situação apresentada muda drasticamente. Após constatar as irregularidades, os Autos de Infração de trânsito serão lavrados no local e, com a verificação da ocorrência de infração penal de menor potencial ofensivo, será dada voz de prisão aos autores, sendo-lhes explicado que, caso assumam o compromisso de comparecer em juízo, não se imporá prisão em flagrante, tampouco se exigirá fiança²¹.

Continuando, se os autores do fato se comprometerem a comparecer ao juizado especial criminal, será lavrado termo de compromisso de comparecimento em data futura²² e os envolvidos na ocorrência serão qualificados e ouvidos no local, sendo elaborada narrativa da situação por parte da equipe de policiais, onde serão descritos os fatos e os envolvidos, por fim, devidamente cientificados da lavratura do TCO e do termo de compromisso mencionado, estarão livres para seguir viagem. O Termo Circunstanciado de Ocorrência será encaminhado ao juizado especial criminal para que este dê vistas ao titular da ação penal, de modo que decida se oferece a petição inicial ou quaisquer dos institutos despenalizadores previstos na Lei 9.099 ou demais medidas cabíveis.

A Polícia Rodoviária Federal realizou levantamento de dados relativos às ocorrências conduzidas até as polícias judiciárias para lavratura de procedimentos (ciclo partido) e ocorrências em que os próprios policiais

¹⁹ O artigo 116 da Lei 8.112 traz como deveres funcionais dos servidores públicos federais, por exemplo, exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo, observar as normas legais e regulamentares.

²⁰ O artigo 319 do Código Penal prevê a pena de detenção de 3 meses a 1 ano e multa para a conduta de retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

²¹ Conforme o parágrafo único do artigo 69 da Lei 9.099.

²² Sobre a data da audiência, em alguns Estados, os juizados especiais disponibilizam pauta específica à PRF e às PMs para que o próprio policial já informe os envolvidos no momento. Em outros Estados, o policial remete o TCO ao Estado e o próprio juizado se encarrega de informar a data aos envolvidos.

rodoviários federais lavraram o TCO (ciclo completo), analisando o tempo médio e o custo imposto à União em decorrência da utilização de cada modelo de registro de ocorrência²³. O órgão policial estimou que o tempo médio economizado nas ocorrências em que o ciclo completo foi utilizado é de 4 horas.

Repise-se que, enquanto realiza o ciclo completo conforme a Lei 9.099, uma equipe de polícia ostensiva leva aproximadamente trinta minutos a uma hora para lavar o TCO no local da ocorrência, encaminhando a documentação ao Poder Judiciário posteriormente, enquanto que no modelo de ciclo bipartido, utilizado no âmbito do CPP para infrações de médio e grande potencial ofensivo, esta mesma equipe “perde” aproximadamente quatro horas para lavar documento idêntico, porém, perante outra instituição, abandonando completamente durante este período suas atribuições de patrulhamento ostensivo. É inegável e até compreensível que o paradigma do ciclo bipartido de ocorrências seja desanimador para os operadores envolvidos nas atividades, tanto para os policiais que flagram a ocorrência quanto para os policiais que farão o registro posterior.

Somam-se aos fatos que, ao realizar a documentação da infração penal em aproximadamente uma hora, a equipe de policiais ostensivos pode retornar a desempenhar suas funções no âmbito da segurança pública mais brevemente, o que se traduz em um ganho para a sociedade. O fato de não ocupar agentes de polícia investigativa para registrar uma ocorrência permite que tais policiais possam dedicar mais tempo a investigação de crimes mais complexos, também trazendo ganhos difusos à segurança pública.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência, ao permitir que a Polícia Rodoviária Federal implementasse o ciclo completo de polícia nas infrações penais de menor potencial ofensivo, possibilitou perceber um ganho na efetividade da prestação do serviço de segurança pública no âmbito de suas atribuições. A possibilidade de desembaraçar o serviço policial de maneira mais eficaz e rápida, no local do fato, traz para todos os envolvidos, sejam os policiais, vítimas e até mesmo autores do fato, a percepção de finalização do serviço policial, trazendo uma resposta mais adequada à sociedade.

A diminuição de custos e o ganho de tempo que o ciclo completo de polícia traz para todos os órgãos policiais é mais um fator que denota um aumento na eficiência na prestação do serviço de segurança pública, considerando a escassez de recursos e os efetivos reduzidos das forças policiais. Por fim, é inegável que a resolução da ocorrência policial de menor potencial ofensivo no local, pelo próprio policial que flagrou a situação, incentiva e valoriza o servidor responsável pela segurança pública naquele local, pois permite que este conclua seu serviço

²³ O Memorando 530/2018/CPCO, anexo ao Ofício 44/2018/CGO, constante no Processo Administrativo Interno 08650.009328/2018-86 traz tais informações, porém, ainda não ocorreu publicação integral de tais dados.

sem maiores entraves e diminui a carga de serviço burocrática que surge ao ter que conduzir a situação e todos os envolvidos a quilômetros para realizar o registro.

Merece destaque, ainda, que o modelo de ciclo partido tem como uma de suas premissas o fato de que a divisão de um mesmo serviço entre as corporações traria, em tese, mais benefícios para a sociedade, pois permitiria a especialização de cada órgão em partes da atuação, porém, não é mais possível aderir a tal pensamento. A divisão de serviços de maneira burocrática e repetitiva termina por acarretar em um modelo próximo ao fordista, que poderia ser útil no caso de trabalhadores simples e sem qualificação (WILLIAM, 2015), o que não se coaduna com a realidade das polícias brasileiras, notadamente à Polícia Rodoviária Federal²⁴.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 coloca que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Seguindo esta lógica, a Lei Maior arrola órgãos encarregados pela prestação deste serviço, que é um dos mais caros a todas as pessoas.

Observa-se que o legislador constituinte colocou as vigas mestras de cada órgão policial, delineando as funções dos órgãos nos parágrafos do artigo 144 da Lei Maior, cabendo às leis e aos atos normativos disciplinar o funcionamento das polícias. Por muito tempo, o Código de Processo Penal foi a legislação de maior relevância a tratar da atuação da polícia investigativa, relegando às polícias ostensivas a um segundo plano, trazendo, ainda, o modelo de ciclo partido de polícia.

Com o advento da Lei 9.099 surgiu o embrião do ciclo completo de polícia para a Polícia Rodoviária Federal e para as Polícias Militares ao permitir que os policiais lavrassem o Termo Circunstanciado de Ocorrência no local da infração penal, fato este que revolucionou o combate a infrações de menor potencial ofensivo. Após quase 20 anos da implementação do TCO por parte da PRF e das PMs, é possível perceber como a realização do ciclo completo trouxe diversos efeitos positivos sem comprometer a qualidade da prestação do serviço público de segurança.

²⁴ A Lei 9.654, em seu artigo 2º-A, coloca que o cargo de Policial Rodoviário Federal é de nível superior, sendo que o artigo 3º e o parágrafo 1º da referida lei traz como requisito para ingresso no cargo concurso público de prova e títulos, exigido diploma de curso superior completo, em nível de graduação.

O alcance do controle formal estatal sobre condutas delituosas de menor complexidade e o fato de que os autores do fato percebem a atuação instantânea da polícia no combate a tais delitos são efeitos imediatamente percebidos pela sociedade, que passa a receber tutela qualificada no combate a delitos menores. Por outro lado, o menor custo administrativo para lavrar o TCO no local da infração penal e a consequente liberação da equipe de policiais para retornar a suas atribuições ordinárias e a consequente liberação da estrutura das demais polícias para poderem focar em delitos que exigem investigação trazem um aperfeiçoamento do funcionamento da máquina pública.

Deste modo, a Polícia Rodoviária Federal passou a executar suas atribuições constitucionais, legais e regulamentares com maior efetividade ao utilizar o TCO como instrumento de combate aos crimes de menor potencial ofensivo. Ressalte-se ainda, que, além da adequação constitucional e legal do uso do TCO pela PRF, verifica-se uma adequação lógica ao fato de que a polícia que inicia a documentação de uma situação de flagrância conclua esta documentação e a encaminhe ao titular da ação penal.

Como é de se observar, por fim, o ciclo completo de polícia nas infrações penais de menor potencial ofensivo permitiu que a sociedade e, principalmente, os servidores da segurança pública vislumbrem a prestação de um serviço público de maneira mais eficaz, afastando burocracias que, em face da qualificação dos policiais não mais se sustentam por si sós. Ainda se destaca o fato de que os policiais mais motivados em prestar seu serviço, não apenas o executam mais adequadamente, mas também se sentem motivados para desempenhar seu ofício.

Verifica-se também que as polícias brasileiras estão preparadas para o desafio do ciclo completo de polícia, compreendido aqui como a possibilidade de o órgão policial que flagrar um ilícito penal realizar a documentação da situação, dentre relatórios, oitivas, interrogatórios e análises preliminares e periciais, encaminhando diretamente ao titular da ação penal. Existem no Congresso Nacional diversas Propostas de Emenda à Constituição e Projetos de Lei sobre o tema, local adequado para discussões político-jurídicas sobre o tema, porém, do ponto de vista técnico-operacional, considerando a qualidade do efetivo de policiais rodoviários federais e de policiais militares e ótimo aproveitamento do ciclo completo nas infrações de menor potencial ofensivo, a implantação do ciclo completo para os demais delitos, com base nas experiências advindas do uso do TCO, poderá ser de extrema valia para melhorar o desempenho da segurança pública brasileira no século XXI.

REFERÊNCIAS

CANCIAN, Renato. **Burocracia**: Max Weber e o significado de “burocracia”. 2007. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/burocracia-max-weber-e-o-significado-de-burocracia.htm>>. Acesso em: 18 out. 2018.

FONTES, Eduardo. HOFFMAN, Henrique. **Carreiras policiais**: criminologia. Salvador: Ed. Juspodivm, [19--].

FORUM NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS. **Enunciados criminais**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/redescobrimdo-os-juizados-especiais/enunciados-fonaje/enunciados-criminais>>. Acesso em: 18 out. 2018.

GRINOVER, Ada P. et. all. **Juizados Especiais criminais**: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995. 4. ed. São Paulo: RT, 2002.

LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de processo penal**: volume único. 5. ed. Salvador: Juspodvm, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SANTA CATARINA. Corregedoria-Geral da Justiça. **Provimento 04/1999**. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/provcirc/provimento/a1999/p19990004.pdf>>. Acesso em: 18 de out. 2018.

SANTA CATARINA. Ministério Público. **Acordo de Cooperação Técnica 330/2014**. Disponível em: <<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/Conteudo/servicos/Convenios/330-2014-4001/330-%20Acordo%20de%20Cooper%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnica%20-%20PRF%20X%20MPSC%20-%20TCO%20Boletim%20de%20Ocorr%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 18 de out. 2018.

SILVA, Rodrigo Vaz. **Aspectos jurídicos da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelo PRF**: análise da legalidade da lavratura do TCO à luz da decisão no processo 1461/2013-22. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. 19, n. 151, ago. 2016. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/fckblank.html?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17655>. Acesso em: 18 out. 2018.

WILLIAN. **10 perguntas sobre o ciclo completo de polícia**. 2015. Disponível em: <<http://www.ciclocompleto.com.br/pagina/1339/10-perguntas-sobre-o-ciclo-completo-de-poliacutecia>>. Acesso em: 18 out. 2018.

O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO – POSICIONAMENTOS CONFLITANTES NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA

Leonardo Maestri¹
Prof. Me. Ivan Burgonovo²

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo relacionar o conflito entre os princípios do direito de propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no escopo das áreas urbanas consolidadas, apresentando Acórdãos recentes para definir como os Tribunais têm entendido os casos de preponderância destes princípios – um em face do outro. Com o desenvolvimento da pesquisa, espera-se demonstrar uma solução para os conflitos mediante a harmonização e a aplicação das máximas da proporcionalidade, razoabilidade e ponderação, gerando maior segurança jurídica ao caso concreto e em consequência o equilíbrio entre os princípios constitucionais.

Palavras-chave: Princípios constitucionais. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Área Urbana Consolidada. Harmonização.

¹ Bacharel em Direito e Administração pelo Centro Universitário de Brusque (UNIFEBE) E Pós-Graduando em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Damásio. E-mail: leomaestri89@gmail.com

² Graduação em Direito e Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), Especialização em Direito Ambiental e Mestrado em Ciência Jurídica com ênfase ao Direito Ambiental pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor nos Cursos de Direito (Coordenador de Trabalho de Conclusão de Curso – TCC) e Engenharia Civil no Centro Universitário de Brusque (UNIFEBE). Subtenente PMSC RR. E-mail: ivanb@unifebe.edu.br

1. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS CONSTITUCIONAIS: MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E DIREITO A PROPRIEDADE

Os princípios constituem os direitos do ser humano diante da própria vivência em sociedade, sua essência diante de fatos e acontecimentos históricos, sempre voltados à justiça e ao bem-estar social. As regras por sua vez possuem caráter objetivo e determinado, com o fito de ensejar consequências precisas. Diante disso, torna-se indispensável a análise de seus aspectos gerais, abordados a seguir.

1.1 Aspectos gerais: princípios e regras constitucionais

No sistema jurídico brasileiro, importa destacar que as normas de direitos fundamentais estão divididas em regras e princípios. Posto que, princípios são valores fundamentais da ordem jurídica, ou seja, “verdades” de um sistema de conhecimento, e regras são normas que impõem, permitem ou proíbem que se faça algo.

O significado de princípio (do latim *principium, principii*) denota-se como começo, ou ponto de partida. Pressupõe a figura de um ideal privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo.

Os princípios possuem em suas características a densificação dos valores mais relevantes do ordenamento jurídico. Podem ser explícitos em enunciados linguísticos ou podem estar implícitos. Estes princípios possuem como função essencial a de orientar e influenciar a interpretação e a aplicação das demais normas jurídicas.

As regras por sua vez são normas jurídicas com o escopo de dar efetividade aos princípios, trazê-los à aplicabilidade imediata. O direito positivado é, pois, um sistema de regras e princípios. Neste contexto, o que diferencia princípio de regras é o modo de aplicação de cada uma delas, pois enquanto as regras determinam consequências precisas, nos princípios há uma dimensão de peso entre uns e outros.

Neste viés, pode-se comparar o ordenamento jurídico a uma árvore frutífera, em que o caule (tronco) representa os princípios que é a base, os fundamentos; e os frutos representam as regras que provém desses princípios, ou seja, as regras devem estar de acordo com os princípios para que haja harmonia entre as normas jurídicas.

1.2 Princípio do direito de propriedade a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) trouxe diversas inovações no campo da Função Social e Ambiental dentro de um contexto de interesses da coletividade.

Dentro destes interesses, destaca-se o interesse em gozar de um ambiente saudável, bem como alcançar as finalidades sociais que almeja a sociedade, seja no desenvolvimento econômico social ou individual. (CAVEDON, 2003).

No texto constitucional, a propriedade é utilizada a partir de dois fundamentos: como direito fundamental e como elemento de ordem econômica. O art. 5º, que traz o rol dos Direitos Fundamentais do cidadão e da coletividade, ao mesmo instante em que garante o direito de propriedade, vincula a este o da função social, dispondo que: “é garantido o direito de propriedade (XXII)” e “a propriedade atenderá a sua função social (XXIII)” (BRASIL, 1988).

O texto constitucional inova ao vincular a propriedade ao cunho social dentro do interesse da coletividade. A partir destes dispositivos, qualifica o Direito de Propriedade, que passa a ser marcado pelo cunho social. Só merecerá proteção constitucional a propriedade que efetivamente cumprir sua Função Social (CAVEDON, 2003).

A função social constitui elemento integrante do direito de propriedade, razão pela qual direciona seu exercício com a finalidade de compatibilizá-lo com o interesse da coletividade. Aponta Silva (1997, p. 265) que “[...] a função social é um elemento da estrutura e do regime jurídico da propriedade; é, pois, princípio ordenador da propriedade privada”.

Nesse conjunto, “[...] a única propriedade que merece proteção constitucional no Brasil, não é a ‘propriedade-simples’; ao contrário é a ‘propriedade-qualificada’, pela circunstância de estar servindo ao alcance dos interesses de seu titular” (RABAHIE, 1991).

Observa-se, portanto, que as garantias do direito de propriedade individual estão indissociavelmente interligadas com as garantias e liberdades sociais, sendo necessário uma releitura dos direitos fundamentais a partir deste novo contexto de preponderância.

Insta destacar que a previsão constitucional no âmbito da propriedade não se limita aos “capítulos dos direitos fundamentais”. Está inserida também na

ordem econômica, como destacado no Capítulo destinado aos princípios gerais da atividade econômica, em seu art. 170 (BRASIL, 1988), dispõe o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – [...];

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade; [...]

VI – defesa do meio ambiente.

Tendo a CRFB integrado a propriedade privada, função social e meio ambiente no mesmo conteúdo sinalagmático, pode-se dizer que o uso da Propriedade no desenvolvimento de atividades econômicas deverá “além de atender às necessidades particulares dos proprietários, coadunar-se aos interesses da Sociedade e harmonizar-se com a preservação dos recursos ambientais nela existentes” (CAVEDON, 2003).

Assim denota-se que o instituto jurídico do direito de propriedade, não trata apenas de uma positivação de garantia ao indivíduo, de um direito absoluto e ilimitado, pelo contrário, há imposições de ordem social, política e econômica que estabelecem limites de conteúdo e de exercício.

1.3 Conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir da Constituição Federal de 1988

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consiste na conservação das propriedades e das funções naturais desse meio, como forma de permitir a existência, desenvolvimento e a constante evolução dos seres vivos.

O meio ambiente sadio e equilibrado também constitui um direito próprio de cada indivíduo “[...] cuja tarefa é manter o entorno ecologicamente equilibrado (dever do poder público e da coletividade) para as futuras gerações, tornando-se interessantíssimo o estudo de componentes desse bem ambiental” (RODRIGUES, 2016, p. 74).

Pode-se dizer que o direito ambiental está intrinsecamente interligado a uma sociedade equilibrada, em que “[...] cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado” (MACHADO, 2013, p. 68).

Trouxe o legislador constituinte na redação da CFRB que o bem ambiental teria características autônomas, imateriais e de natureza difusa (sociedade), ou seja, editou-se uma constituição eminentemente ambientalista inserida dentro de um padrão de ordem social (SILVA, 1997).

Neste contexto, observa-se que por força deste princípio constitucional o meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como um direito fundamental de todos os cidadãos e da Sociedade em seu conjunto, pois se configura como um direito difuso (CAVEDON, 2003).

O equilíbrio ecológico não está necessariamente afeto a uma permanente inalterabilidade das condições naturais, importa esclarecer que “a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários elementos que compõem a ecologia [...] hão de ser buscadas intensamente pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas” (MACHADO, 2013, p. 154). Dentro de tais premissas existem diversos debates sobre um ambiente sadio e equilibrado, com o intento de dar extensão do direito à vida e a própria existência física dos seres humanos e demais espécies que vivem no planeta terra em face ao direito próprio do indivíduo.

A par destas considerações, o legislador constituinte reconheceu expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, designando-o como “de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual, com aplicabilidade imediata, vez que sua incidência independe de regulamentação” (AMADO, 2014, p. 50).

O princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “é formalmente e materialmente fundamental, pois além de estar previsto na Lei Maior (aspecto formal), é condição indispensável para a realização da dignidade da pessoa humana (aspecto material), fonte da qual provêm todos os direitos fundamentais” (AMADO, 2014).

Tem-se, então, que o texto constitucional que denota a importância de preservar e manter um ambiente ecologicamente equilibrado está estampado no art. 225, *caput*, da CRFB (BRASIL, 1988):

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Na ótica do legislador constituinte brasileiro, a preservação do meio ambiente deve ser feita no interesse não só das presentes, como igualmente das futuras gerações, “[...] estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral, como também jurídico e de natureza constitucional”, com a finalidade de transmitir às gerações que nos sucederem melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico (MILARÉ, 2015, p. 259).

Posto a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado, “nosso legislador constituinte, a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana” (MILARÉ, 2015, p. 259).

Assim, como princípio basilar da perpetuação da vida humana na terra, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi recepcionado em nosso ordenamento jurídico para garantir um ambiente saudável, e preservar às futuras gerações o desfrute da harmonia com a natureza.

1.4 Área urbana consolidada

Neste ponto, o conceito jurídico de área urbana consolidada será demonstrado a partir de uma breve explanação do desenvolvimento histórico deste entendimento no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora fosse tratado como norma orientadora (Resolução), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), editou as Resoluções n. 302 (Brasil, 2002), e a n. 303 (Brasil, 2002) que definem os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente e outras áreas relacionadas à reservatórios artificiais e seu regime de uso do entorno, a resolução.

Ato contínuo, editou a Resolução n. 369 (Brasil, 2006) que cuidou de orientar a regularização sustentável em área urbana e da intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APP).

Dentro deste cenário, o Estado de Santa Catarina através da Lei n. 14.675 (Santa Catarina, 2009), instituído o Código Estadual do Meio Ambiente, definindo entre outros, os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da política estadual do meio ambiente em nosso Estado. Importa destacar que nesta Lei houve a criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).

Ainda, neste mesmo contexto, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) do Estado de Santa Catarina, editou a Resolução Consema n. 10 (Santa Catarina, 2010), listando as ações e atividade consideradas de baixo impacto ambiental, com o intuito de promover autorizações pelos órgãos ambientais estaduais quando estas atividades forem executadas em áreas de preservação permanente (APP)

No viés do que fora proposto pela Resolução n. 369 (Brasil, 2006), esta fazia menção ao Estatuto da Cidade, criado a partir da Lei n. 10.257 (Brasil, 2001) da qual associa a ideia de ocupação consolidada à aplicação da Regularização Fundiária.

Verifica-se que através destas medidas obtinha-se paulatinamente a definição de áreas que por sua característica fática e jurídica formalizavam uma situação consolidada dentro do cenário em que estava inserida.

A partir de então editou-se a Medida Provisória n. 459 (Brasil, 2009), posteriormente convertida na Lei n. 11.977 (Brasil, 2009), criando o “Programa Minha Casa Minha Vida”.

No Estado de Santa Catarina, o Ministério Público atento com o novo posicionamento da legislação, sob a orientação do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, editou o Enunciado n. 02/MPSC que dispõe:

Considera-se área urbana consolidada aquela situada em zona urbana delimitada pelo poder público municipal, com base em diagnóstico socioambiental, com malha viária implantada, com densidade demográfica considerável e que preencha os requisitos do art. 47, II, da Lei n. 11.977/2009, excluindo-se o parâmetro de 50 habitantes por hectare.

Observa-se existir elementos de análise objetiva para conceituar “área urbana consolidada” (zona urbana, densidade demográfica, malha viária e equipamentos urbanos).

Inobstante os dispositivos legais, para que seja caracterizada a ocupação urbana consolidada mister observar se as funções ecológicas inerentes às faixas marginais de curso d’água perderam suas atribuições, bem como inexista fauna e flora relevante.

Ainda, existe a imposição de que a situação do local seja irreversível e/ou não exista alternativa técnica para a recuperação ambiental local, considerando o alto grau de urbanização.

2. CONFLITO DE PROPRIEDADE VESUS MEIO AMBIENTE – ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

No presente estudo verificou-se que tanto a propriedade como o meio ambiente ecologicamente equilibrado são direitos constitucionais assegurados para cada indivíduo intimamente conectados à um bem coletivo (sociedade), preponderando a relação da função social da propriedade para a preservação do meio ambiente.

Neste ponto, utiliza-se das jurisprudências do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina para caracterizar as formas em que se operam os conflitos entre o direito de propriedade face ao direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Importa esclarecer que as jurisprudências têm o condão de trazer à baila os casos reais e as formas de sua resolução, cabendo neste trabalho a sua análise e descrição dos pontos atacados nas decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Para melhor compreensão, coletou-se cinco acórdãos, sendo três com decisões em que preponderou o direito de propriedade e duas em que houve a elevação do princípio do meio ambiente.

Destaca-se, ainda, que dos cinco acórdãos, três foram proferidos pela Segunda Câmara de Direito Público, dentre eles um preponderando o direito de propriedade e dois preponderando o direito do meio ambiente; e pela Primeira Câmara de Direito Público foram colhidos dois acórdãos sendo ambos favoráveis à preponderância do direito de propriedade sobre o direito do meio ambiente.

2.1. Acórdãos em que houve a preponderância do Direito de Propriedade sobre o Direito do Meio Ambiente

No primeiro caso trata-se de um Acórdão da Segunda Câmara de Direito Público, onde o Relator do caso foi o Desembargador Substituto Francisco Oliveira Neto, julgado em 28/03/2016:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO, APELAÇÕES CÍVEIS E RECURSO ADESIVO EM MANDADO DE SEGURANÇA. NEGATIVA DE CONCESSÃO DE ALVARÁ PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÃO, AO ARGUMENTO DE QUE O IMÓVEL ESTÁ SITUADO A MENOS DE 30M (TRINTA METROS) DE LEITO DE RIO QUE CORTA ÁREA DENSAMENTE URBANIZADA. APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL (LEI FEDERAL Nº 4.717/65). IMÓVEL INSERIDO ÁREA URBANA INEQUIVOCADAMENTE CONSOLIDADA. INCIDÊNCIA, NO CASO, DA LEI DE PARCELAMENTO DE SOLO URBANO (LEI Nº 6.766/79), QUE PREVÊ AFASTAMENTO DE 15M (QUINZE METROS) DAS ÁGUAS CORRENTES. SENTENÇA DE CONCESSÃO DA ORDEM PARA APLICAÇÃO DO ARTIGO 93, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 29/96. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. ANÁLISE DAS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. CONCESSÃO DO ALVARÁ QUE SE IMPÕE. SITUAÇÃO AMBIENTAL, ADEMAIS, QUE NÃO SE MODIFICARÁ COM A REGULARIZAÇÃO DO IMÓVEL. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. REMESSA NECESSÁRIA, RECURSOS DO MUNICÍPIO E DO PARQUET DESPROVIDOS. RECURSO DOS IMPETRANTES PARCIALMENTE PROVIDO. ‘Considerando o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d’água situados em

região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto' (TJSC, AC em MS n. 2011.092623-4, rel. Des. Jaime Ramos, j. 31/5/2012)." (Apelação Cível n. 2015.090280-3, de Rio do Sul, Rel. Des. Subst. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 28/3/2016).³

A ementa supramencionada trata do reexame necessário de um recurso de apelação adesivo em mandado de segurança em que houve a negativa na concessão de alvará para regularização de edificação sob o argumento de que o imóvel está situado a menos de 30 (trinta) metros do leito do rio.

Nesse caso, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina analisando as peculiaridades do caso concreto, entendeu que o imóvel estaria inserido em uma área urbana consolidada, razão pela qual haveria a incidência da lei de parcelamento do solo urbano (Lei n. 6.766/79), que prevê afastamento de 15 (quinze) metros das águas correntes.

Ainda, a Egrégia Corte entendeu que a situação do imóvel (regularização da edificação) não modificará a situação ambiental e considerou que, devido aos conflitos reinantes da legislação federal com a estadual e municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar o meio ambiente seja adequada a ordenação da cidade e cumpra sua função social.

Observa-se, portanto, estarem presentes a relação da área de preservação permanente diretamente afetada pelo direito de propriedade, que no caso em tela urgiu a solução do conflito através dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No segundo caso, trata-se de um Acórdão da Primeira Câmara de Direito Público, onde o Relator do caso foi o Desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, julgado em 06/05/2014:

³ FLORIANÓPOLIS. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação / Reexame Necessário n. 0301768-66.2016.8.24.0038, de Joinville, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, julgado em 18-07-2017. Disponível em: <
http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=direito%20de%20propriedade%20direito%20meio%20ambiente&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAACASiAAA&categoria=acordao_5> Acesso em: 14/10/2017.

EMENTA: AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. DIREITO AMBIENTAL. VIABILIDADE DE EDIFICAÇÃO DE CONDOMÍNIO NAS PROXIMIDADES DO RIO ITAJAÍ-AÇU. PEDIDO INDEFERIDO ADMINISTRATIVAMENTE. INAPLICABILIDADE DO RECUO PREVISTO NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL À ESPÉCIE. ÁREA URBANA CONSOLIDADA. OBSERVÂNCIA DA LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. DECISÃO DE PROCEDÊNCIA QUE NÃO ISENTA A AUTORA DE CUMPRIR AS DEMAIS DETERMINAÇÕES LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO ALVARÁ. SENTENÇA MANTIDA SOB REEXAME NECESSÁRIO. "O Novo Código Florestal não retira o caráter especial da Lei de Parcelamento do Solo Urbano em relação aos imóveis objeto de edificação nas áreas urbanas, circunstância que impõe observar o disposto no art. 2.º, § 2.º, da LINDB, segundo o qual 'a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior'. 'Em se tratando de área urbana, a distância para construções das margens de rios, córregos e canais deve ser aquela estabelecida pela Lei Federal 6.766/79, qual seja, 15 metros, salvo limite maior imposto por lei municipal (Des. Newton Janke).' (Apelação Cível n. 2013.065451-1, da Capital, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, j. em 23/09/2014)" (AI n. 2012.055053-3, de Criciúma, rel. Des. Carlos Adilson Silva, j. 25-11-2014). "Considerado o conflito reinante da legislação federal com a estadual e a municipal acerca das faixas não edificáveis em áreas de preservação permanente ao longo dos cursos d'água situados em região urbana, deve-se interpretar com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela, em atenção a cada caso concreto'.(TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2011.092623-4, de Itajaí, rel. Des. Jaime Ramos, j. 31-05-2012). (ACMS n. 2013.026278-9, de Itajaí, rel. Des. Gaspar Rubick, Primeira Câmara de Direito Público, j. 10-12-2013)" (AI n. 2013.057246-0, de Criciúma, rel. Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, j. 6-5-2014)⁴.

Nesse caso estamos diante de um reexame necessário da sentença que julgou procedente o pedido de obrigação de não fazer em razão da solicitação de comprovação de que a obra estaria de acordo com o art. 4º da Lei n. 12.651/2012, que delimita as Áreas de Preservação Permanente – viabilidade de edificação de condomínio nas proximidades do Rio Itajaí-Açu – pedido indeferido administrativamente.

⁴ FLORIANÓPOLIS. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Reexame Necessário n. 0302025-14.2014.8.24.0054, de Rio do Sul, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, julgado em 04-07-2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAABi3tAAP&categoria=acordao_5> Acesso em: 14/10/2017.

A Egrégia Corte do Tribunal de Justiça de Santa Catarina entendeu que em razão da área estar consolidada e inserida dentro dos limites urbanos, deve-se analisar o caso pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o que não isenta a parte requerente de cumprir as demais determinações legais para a concessão do Alvará.

Noutro ponto, acordaram os Desembargadores que o novo Código Florestal não retira o caráter especial da Lei de Parcelamento do Solo urbano em relação aos imóveis objeto de edificação nas áreas urbanas, aduzindo ainda que deve se observar o disposto no art. 2º, § 2º da LINDB (BRASIL. Lei nº 12.376, 2010), segundo o qual estabelece que “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

Por fim, entendeu a Corte que cada caso deve ser analisado com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para que a edificação, além de preservar razoavelmente o meio ambiente, seja adequada a uma boa ordenação da cidade e cumpra a função social da propriedade sob o pálio do desenvolvimento sustentável, da precaução e da cautela.

Neste terceiro caso, estamos diante de um Acórdão da Primeira Câmara de Direito Público, onde o Relator do caso foi o Desembargador Carlos Adilson Silva, julgado em 28/06/2017.

REEXAME NECESSÁRIO. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PRETENDIDA CONSTRUÇÃO DE RESIDÊNCIA EM CONDOMÍNIO HORIZONTAL, SEM A EXIGÊNCIA DE RECUO DE CEM METROS PARA A CONCESSÃO DO ALVARÁ DE LICENÇA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE FORMADA PELA FAIXA MARGINAL DE CURSO D'ÁGUA (RIO ITAJAÍ-AÇU). SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. PRETENDIDA INCIDÊNCIA DO RECUO DISPOSTO NO ART. 4º, CAPUT, III, DA LEI Nº 6.766/1979 (QUINZE METROS) EM VEZ DO AFASTAMENTO DISPOSTO NO ART. 4º, CAPUT, I, "C", DA LEI Nº 12.651/2012 (CEM METROS) POR TRATAR DE ÁREA URBANA CONSOLIDADA. FUNDAMENTO INSUFICIENTE. FAIXA MARGINAL QUE CONSERVA, EM GRANDE MEDIDA, SUAS FUNÇÕES AMBIENTAIS, EMBORA ATINGIDA PELA EXPANSÃO URBANA EM DETERMINADOS PONTOS. NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO DE NORMAS-PRINCÍPIO À LUZ DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE E DIREITO DE PROPRIEDADE. LOTE SITUADO EM CONDOMÍNIO APROVADO PELO MUNICÍPIO E REGULARMENTE IMPLANTADO. LOTE SITUADO A 95,28 METROS DO RIO. EXISTÊNCIA DE VIA PÚBLICA OFICIAL E DE EDIFICAÇÃO EM LOTE CONFRONTANTE AINDA MAIS PRÓXIMOS DO CURSO D'ÁGUA. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PREVALÊNCIA, NA

HIPÓTESE, DO EXERCÍCIO ISONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE. FLEXIBILIZAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDNA NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL DE FORMA EXCEPCIONAL. SENTENÇA CONFIRMADA, POR FUNDAMENTOS DISTINTOS. O fato de o imóvel situar-se em área urbana consolidada, por si só, não justifica a flexibilização de regra disposta na legislação ambiental prevendo a conservação das faixas marginais dos cursos d'água, podendo ser esta admitida, em situações excepcionalíssimas, com fundamento na técnica de ponderação de normas-princípio. No caso concreto, o cumprimento, à risca, da regra ambiental, embora importe em restrição severa ao direito de propriedade, seria capaz de evitar apenas intervenção ínfima em área de preservação permanente. Nesse contexto, merece prevalecer o direito de construir, flexibilizando-se, excepcionalmente, a regra ambiental⁵.

Nesse Acórdão a sentença julgou procedente o pedido do autor para determinar que a municipalidade se abstenha de condicionar a emissão do Alvará de construção ao recuo de cem metros previsto no art. 4º, I “c” da Lei n. 12.651/2012 – pretendida a construção de residência em condomínio horizontal em área de preservação permanente – faixa marginal do Rio Itajaí-Açu.

Observa-se que inicialmente a pretensão era de incidir o recuo previsto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Brasil, 1979) em vez do afastamento previsto no art. 4º, *caput*, I, “c” da Lei n. 12.651 (Brasil, 2012) (cem metros), por se tratar de área urbana consolidada.

A Câmara entendeu ser insuficiente o fundamento perquirido no processo tendo em vista que a faixa marginal do Rio Itajaí-Açu conserva em grande medida suas funções ambientais, embora atingida pela expansão urbana em determinados pontos.

Analisando o presente acórdão, pode-se constatar que os Desembargadores utilizaram a preponderância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em razão do direito de propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para melhor exemplificar, cabe transcrever trecho do voto do Desembargador Carlos Adilson da Silva: “o cumprimento, à risca, da regra ambiental, embora importe em restrição severa ao direito de propriedade, seria capaz de evitar intervenção ínfima em área de preservação permanente” e ainda “Nesses casos, em que se identifica o entrechoque de direitos fundamentais, inafastável um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade”.

⁵FLORIANÓPOLIS. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Reexame Necessário n. 0302023-44.2014.8.24.0054, de Rio do Sul, rel. Des. Carlos Adilson Silva, julgado em 27-06-2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAABi8FAAG&categoria=acordao_5> Acesso em: 14/10/2017.

2.2 Acórdãos em que houve a preponderância do Direito do Meio Ambiente sobre o Direito de Propriedade

No primeiro caso trata-se de um Acórdão da Segunda Câmara de Direito Público, onde o Relator do caso foi o Desembargador João Henrique Blasi, julgado em 11/04/2017:

RECURSO APELATÓRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA. CONSTRUÇÃO CLANDESTINA EM ÁREA NON AEDIFICANDI. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO, MESMO TRATANDO-SE DE EDIFICAÇÃO ANTIGA. EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE COMERCIAL (SERRARIA) POTENCIALMENTE LESIVA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DETERMINATIVA DE ABSTENÇÃO DA ATIVIDADE MERCANTIL, DE DEMOLIÇÃO DA OBRA E DE RECUPERAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL. REVERÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. APELO DESPROVIDO. I. Cabe ao Juiz, na condição de condutor do processo e destinatário da prova, decidir sobre os lindes da instrução, inexistindo cerceamento de defesa no fato de não terem sido ouvidas testemunhas, dadas a desnecessidade e a inutilidade de tal providência, haja vista terem sido coligidos outros elementos probatórios bastantes para deslindá-lo. II. "[...] não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. De fato, décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente" (STJ - REsp 1222723/SC, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 8.11.2011, DJe 17.11.2011). III. Positivado, por prova documental e pericial levada a efeito, que a obra em questão foi clandestinamente edificada sobre área de preservação permanente, impõe-se que seja demolida, com a consequente recuperação do impacto ambiental. IV. Se alguma dúvida eventualmente persistisse no caso concreto quanto ao impacto ambiental, "[...] os princípios da precaução e prevenção sugerem que o mero risco de dano ao meio ambiente é suficiente para que sejam tomadas todas as medidas necessárias a evitar a sua concretização. Isso decorre tanto da importância que o meio ambiente adquiriu no ordenamento constitucional inaugurado com a Constituição de 1988 quanto da irreversibilidade e gravidade dos danos em questão, e envolve inclusive a paralisação de empreendimentos que, pela sua magnitude, possam implicar em significativo dano ambiental, ainda que este não esteja minuciosamente comprovado pelos órgãos protetivos [...]" (STJ - Medida Cautelar n. 014.446, relª. Minª. Denise Arruda)" (TJSC - Agravo de Instrumento n. 2009. 035880-5, rel. Des. Vanderlei Romer). (TJSC, Apelação Cível n. 0002528-75.2009.8.24.0057, de

Santo Amaro da Imperatriz, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 11-04-2017)⁶.

Neste caso trata-se de uma Apelação em Ação Civil Pública em razão da sentença que julgou procedente o pedido formulado na inicial pelo Ministério Público para determinar que o Requerido deixasse de praticar qualquer atividade comercial ou particular, de degradação ambiental ou interferência naquele local (Serraria), bem como promovesse a recuperação ambiental com a demolição das edificações executadas no local protegido por lei.

Houve perícia em que restou constatado que embora não havia dano ambiental no local, a serraria teria sido edificada em área de preservação permanente e que esta continua em funcionamento, fato que, por si só, constitui atividade comercial potencialmente poluidora.

A Segunda Câmara consubstanciou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça destacando que “não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente” (REsp 1222723/SC, rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 8.11.2011).

Ainda, a Corte destacou que a Magistrada *a quo* bem obrou ao reverenciar os princípios da precaução e da prevenção, norteadores do Direito Ambiental, e, por conta disso, decretar a interdição da atividade mercantil (serraria) exercida no local, bem como a demolição do galpão construído clandestinamente em área de preservação permanente.

Entenderam os Desembargadores que basta a constatação da clandestinidade da construção, para que haja o imediato embargo e ordem de demolição.

Por fim, destacaram a importância que o meio ambiente adquiriu no ordenamento constitucional inaugurado com a Constituição de 1988 quanto da irreversibilidade e gravidade dos danos ambientais, o que envolve inclusive a eventual paralisação de qualquer empreendimento que possa implicar em significativo dano ambiental, ainda que este não esteja minuciosamente comprovado pelos órgãos protetivos.

Neste outro caso, trata-se de um Acórdão da Segunda Câmara de Direito Público, onde o Relator do caso foi o Desembargador Francisco Oliveira Neto, julgado em 12/05/2015:

⁶ FLORIANÓPOLIS. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n. 0002528-75.2009.8.24.0057, de Santo Amaro da Imperatriz, rel. Des. João Henrique Blasi, julgado em 11.04.2017. Disponível em: < http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPBwyAAD&categoria=acordao_5 > Acesso em: 14/10/2017.

[...] DANO AMBIENTAL. RECONHECIMENTO DA ÁREA COMO PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO ÂMBITO CRIMINAL. EDIFICAÇÃO IRREGULAR E AUSÊNCIA DE RECOMPOSIÇÃO INTEGRAL. DANO EVIDENCIADO. DEVER DE REPARAR E DESMANCHAR A CONSTRUÇÃO. DETERMINAÇÕES ATENDIDAS POR ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO NO ITEM. No que tange ao dano causado ao meio ambiente, o art. 225, § 3º, da CRFB/88 disciplina: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". À vista da condenação criminal, a renitência do réu no cumprimento das determinações da Fundação do Meio Ambiente - FATMA, evidencia o dano ambiental, considerando que inexistiu a recomposição integral da área de preservação permanente, e nela, ainda, foi construído um equipamento de lazer em evidente afronta às orientações do órgão de proteção ambiental. DANO MORAL COLETIVO. NÃO CARACTERIZADO. EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SITUADA EM PROPRIEDADE DO RÉU. REALIZADA A RECOMPOSIÇÃO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO SOCIAL. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIO DE LESÃO EXTRAPATRIMONIAL À COLETIVIDADE. SENTENÇA MANTIDA. "[...] É admissível a indenização por dano moral ambiental nos casos em que a ofensa ao meio ambiente acarreta sentimentos difusos ou coletivos de dor, perda, sofrimento ou desgosto. A caracterização do dano moral ambiental, entretanto, não se revela pelo só fato de ter havido uma repercussão física lesiva ao meio ambiente em local ou imóvel particular, sem maiores consequências lesivas para o entorno coletivo." (Apelação Cível n. 2010.024915-3, da Capital, rel. Des. Newton Janke, Segunda Câmara de Direito Público, j. 13.03.2012)" (TJSC, AC n. 2010.015480-9, rel. Des. Nelson Schaefer Martins, j. 4.9.12). COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. FACULDADE DO ÓRGÃO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DO POLUIDOR. RENITÊNCIA NO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO ÓRGÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. AJUIZAMENTO DA AÇÃO JUDICIAL ACERTADA. APELO DESPROVIDO NO ITEM. Disciplina o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85 que: "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial." (grifou-se). Nesse sentido, o compromisso de ajustamento de conduta constitui uma faculdade conferida aos órgãos públicos legítimos, mas não uma obrigação legal, tampouco confere ao interessado o direito público subjetivo do acordo, estando dentro da conveniência do legitimado proceder, ou não, a medida extrajudicial. [...] (STJ, REsp n. 1038024/SP, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 15.9.09). SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO E REMESSA NECESSÁRIA PARCIALMENTE PROVIDA⁷.

⁷ FLORIANÓPOLIS. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível n. 2013.032591-9, de Coronel Freitas, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. 12-05-2015. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAALLoLAAD&categoria=acordao> Acesso em: 14/10/2017.

Analisando este Acórdão, estamos diante de um recurso de apelação com reexame necessário da sentença que condenou o réu a promover recuperação da área em atenção às exigências expedidas pela FATMA, bem como realizar o desmanche/retirada do equipamento de lazer edificado na área de preservação permanente.

No caso dos autos, o demandado protocolou pedido de licenciamento ambiental para a atividade de “reservatórios artificiais para múltiplos usos”, o que foi dispensado pelo órgão de fiscalização em razão destes parâmetros não exigirem licença. Porém, antes da dispensa, a Polícia Militar Ambiental fiscalizou a área e constatou a construção de reservatórios artificiais em área de preservação permanente.

A partir disso, foi determinado que houvesse o recuo de 30 metros da área de preservação permanente, bem como a necessidade de recomposição florestal da área de APP dentro dos 30 metros em que houve a invasão.

Consta nos autos que o demandado sofreu condenação no âmbito criminal, e diante da renitência do demandado no cumprimento das determinações da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), restou caracterizado o dano ambiental, considerando que inexistiu a recomposição integral da área de preservação permanente, e nela, ainda, foi construído um equipamento de lazer o que acabou por confrontar às orientações do órgão ambiental.

Nesse sentido, a Segunda Câmara entendeu que o demandado não estaria isento da obrigação de reparar o dano causado como, também, não estaria isento de pena. Em razão disto, estaria acertada a decisão contida na sentença *a quo* que determinou ao réu a recuperação da área e o desmanche ou retirada do equipamento de lazer edificado na área de preservação permanente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho investigou os conflitos de princípios constitucionais relacionados ao direito de propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como as formas de solução destes conflitos.

Concluído o estudo, diante de todas as nuances que foram abordadas, é possível verificar que os conflitos de princípios que se denominam antinomias, acabam por ocasionar divergências jurisprudências e doutrinárias – até mesmo entre os cidadãos que não conseguem discernir o limite de seu direito.

Entretanto, embora seja cada vez mais pujante a necessidade de se estabelecer uma norma positivada; enquanto esta ainda não exista, cabe ao operador do direito desenvolver a partir de elementos que compõem a teoria da tridimensionalidade do direito (fato, valor e norma) para manter a coerência de suas decisões.

Em uma primeira resposta o direito de propriedade não prevalece sobre o direito ao meio ambiente, por este se coadunar com os interesses da coletividade, porém, em determinados casos existe a ponderação dos princípios fazendo recuar o direito ao meio ambiente em favor do direito de propriedade.

Nesse sentido, os conflitos entre princípios constitucionais precisam ser resolvidos de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, buscando a compatibilização das normas visando a aplicação das máximas da proporcionalidade, razoabilidade e ponderação.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trintade. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto n. 23.793, 23 de janeiro de 1934**. Aprova o código florestal com este baixa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei. 7.803, 18 de julho de 1989**. Altera a redação da Lei n. 4771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis n.s. 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Disponível em: < <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103347/lei-7803-89>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Lei n. 4.771, 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei n. 6.938, 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Decreto n. 99.274, 06 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei n. 12.651, 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.s. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.s. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei n. 6.938, 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 459, 25 de março de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Lei n. 11.977, 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.s. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio. **Resolução n. 302, 20 de março de 2002.** Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30202.html>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução n. 303, 20 de março de 2002**. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio. **Resolução n. 369, 28 de março de 2006**. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CAVEDON, Fernanda Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

RABAHIE, Marina Mariani de Macedo. **Função Social da Propriedade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coords.). Temas de direito Urbanístico 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. Coordenação Pedro Lenza. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTA CATARINA. **Conselho Estadual do Meio Ambiente**. Resolução n. 10, 31 de outubro de 2012. Dispõe sobre as normas para execução e aprovação de projetos e determina critérios para o licenciamento ambiental de Estruturas de Apoio Náutico – EANs. Disponível em: <<http://www.sds.sc.gov.br/index.php/biblioteca/consema/legislacao/resolucoes/450-resolucao-consema-no-102012/file>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SANTA CATARINA. **Lei Estadual n. 14.675, 13 de abril de 2009**. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zR22cs3N004J:agenciaal.alesc.sc.gov.br/images/uploads/fotonoticia/14675_2009_lei.docx+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação / Reexame Necessário n. 0301768-66.2016.8.24.0038**. Relator: Des. Sérgio Roberto Baasch Luz. Joinville, 18 de julho de 2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=direito%20de%20propriedade%20direito%20meio%20ambiente&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAACASiAAA&categoria=acordao_5> Acesso em: 14 out. 2017

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 0002528-75.2009.8.24.0057**. Relator: Des. João Henrique Blasi, Santo Amaro da Imperatriz, 11 de abril de 2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AADAAPBwyAAD&categoria=acordao_5> Acesso em: 14 out. 2017

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 2013.032591-9**. Relator. Des. Francisco Oliveira Neto, Coronel Freitas 12 de maio de 2015. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAALLoLAAD&categoria=acordao> Acesso em: 14 out. 2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário n. 0302025-14.2014.8.24.0054**. Relator: Des. Jorge Luiz de Borba. Rio do Sul, 04 de julho de 2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAABi3tAAP&categoria=acordao_5> Acesso em: 14 out. 2017

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário n. 0302023-44.2014.8.24.0054**. Relator: Des. Carlos Adilson Silva. Rio do Sul, 27 de junho de 2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAABi8FAAG&categoria=acordao_5> Acesso em: 14 out. 2017

CONTROLE INTERNO

Ariane Guenther¹

Marcia Cúrcio Ribeiro da Costa²

RESUMO: O objetivo do presente artigo tem o escopo de apresentar conceitos, características, funções e importância do Controle Interno no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública. As variadas formas de controle, execução e trabalho estão alicerçadas na legislação vigente. Ferramentas que auxiliam na execução das atividades. Desafios e fatores críticos que fazem do Controle Interno um órgão essencial para a Administração Pública. As pesquisas se basearam em obras, publicações e conceitos atuais sobre o controle interno. Um breve histórico do surgimento do Controle Interno destaca a importância que vem tendo no Brasil, cuja atuação vem tendo destaque em razão de ocupar espaço na Administração Pública e contribuir para se minimizar erros, fraudes e desperdícios ou emprego irregular de verbas públicas, maximizando e contribuindo para tornar mais eficientes os serviços prestados pelo Estado.

Palavras-chave: Controle Interno. Ferramentas. Desafios e fatores críticos.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública rege-se por princípios administrativos que norteiam a conduta dos agentes públicos, regulando o alcance dos fins do Estado e as responsabilidades e prerrogativas de direito público que incumbe a seus agentes.

Destaca-se nesse contexto o previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que prevê em seu artigo 37 que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

¹ Ariane Guenther, Escrivã de Polícia, Pós-Graduada em Gestão de Segurança Pública e Processo Civil Contemporâneo.

² Marcia Cúrcio Ribeiro da Costa, Escrivã de Polícia, Mestre em Relações Internacionais em Questões Jurídicas.

Para o exercício dos poderes públicos as normas jurídicas relativas ao exercício da função administrativa do Estado indicam as condições balizadoras de atuação dos agentes públicos, suas bases e fundamentos, regulando o papel das estruturas públicas e os institutos e preceitos que dão suporte para as suas práticas administrativas.

Nesse sentido se evidencia que o Estado, mediante ações de seus prepostos, os agentes administrativos, não possui liberdade integral em suas práticas, estando sujeito a atuação de determinados parâmetros, para o quê vem sendo criadas funções de natureza fiscalizatória, em que neste artigo destacamos o Controle Interno.

É neste diapasão, e sem intenção de esgotar o tema na parte que se refere ao desenvolvimento histórico do controle interno no Brasil, apresentam-se alguns tópicos considerados mais importante por alguns autores, pelo impacto e sua repercussão.

2. BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO NO BRASIL

Desde tempos remotos o controle de gastos surge como meio para regular as trocas de mercadorias evitando fraudes e prejuízos. Inicialmente, para regular esse sistema, surgiu o “mercado”, que impulsionou a necessidade de meios de controle, passando a surgir os governos e com estes o surgimento de regras e critérios estabelecendo a proteção ao mercado e à comunidade.

No Brasil, o primeiro procedimento de controle interno formal apontado por Marcos Araújo Valério (1993), foi a criação da Junta da Fazenda das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, pertencente a Coroa Portuguesa, em que se registravam receita e despesa.

Em 1761 surge uma Corte de avaliação financeira a partir do Código Pombalino, e com a Carta Régia de 1764 se determina a implantação de Juntas da Fazenda no Rio de Janeiro e nas Capitanias.

Em 1808, com a vinda da Família Real, foi instalado o Erário Régio e o Conselho da Fazenda que acompanhavam e controlavam a execução da despesa pública de todos os dados referentes ao patrimônio e aos fundos públicos.

Com a Proclamação da Independência em 1822, foi instituído o Tesouro Nacional cujo objetivo era controlar a gestão governamental por meio de orçamentos públicos e de balanços gerais.

Mais tarde, em 1831, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional, posteriormente confirmado sua competência sobre a suprema administração da Fazenda, em 1850.

No ano de 1858, o Tribunal do Tesouro teve ampliada sua competência com a criação de uma Diretoria de Tomada de Contas.

Já em 1889, com a Proclamação da República e o fortalecimento institucional das atividades legislativas, sofreu transformações, e por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto n.º 966-A cria o Tribunal de Contas da União, cujas competências eram o exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. No referido Decreto ainda constava a competência de liquidar as contas de receitas e despesas e verificar a sua legalidade, antes de ser apresentado ao Congresso Nacional. No entanto, esse Tribunal de Contas da União só foi instalado no ano de 1893.

Outro marco importante no Controle da Administração Pública no Brasil foi a aprovação do regulamento da Contabilidade Pública, através do Código de Contabilidade da União (Lei 4.536/1922).

Na visão de Jaime Ricardo de Brito (2009) este período foi marcado por uma sociedade que não tinha a mínima possibilidade de interferir sobre os recursos públicos e que fora marcado pelo “patrimonialismo”.

Em 1930, com o fechamento do Congresso Nacional, face a Revolução de 1930, não houve prestação de contas pelo Executivo no período de três anos, o que de certa forma contribuiu para que no ano de 1936, ocorresse a denominada fase da administração burocrática, baseada pelos princípios da impessoalidade, formalismo, profissionalismo e hierarquia funcional.

Com a Constituição de 1937, na vigência do Estado Novo, os contratos firmados pelo Estado eram obrigados a serem registrados junto ao Tribunal, dependendo do objeto, bem como eram registradas as despesas de hospedagem, excursões, dentre outras que tinham um caráter público.

A partir do ano de 1945 o Estado passa a ter uma função mais intervencionista, e amplia suas funções econômicas, com uma concepção de administração mais empresarial, mas com ênfase ao interesse público, limitando a atuação do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas restabelece sua autonomia a partir do ano de 1946, com a redemocratização do país, em que eram instauradas Tomadas de Contas nos casos de comprovado desvio de verbas, pois foram atribuídos ao Tribunal a fiscalização das receitas, no entanto, tratou-se de um “progresso” limitado, pois os gastos realizados não eram devidamente comprovados com a efetiva realização

das despesas, somando a isso, existia a prescrição das contas, caso não fossem cobradas no tempo hábil (Jaime Ricardo de Brito (2009)).

A partir de 1960, o Tribunal de Contas passou a ser denominado de Tribunal de Contas da União, exercendo exclusivamente o Controle Externo e com este mesmo enfoque de tornar o controle mais efetivo e evitar que o Controle Externo se tornasse uma gigantesca estrutura, criou-se a função do controle interno.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1967, foi o marco que instituiu e deu as bases e fundamentos do controle interno, tendo sido um instrumento legal, ainda que não completo, primordial para as formação e consolidação das instituições de controle. A referida lei, dentre outros aspectos, previu a legalidade da fidelidade dos agentes da administração que passaram a ter responsabilidade com bens e valores públicos e no exercício da fiscalização do que foi programado para o exercício financeiro.

Outra legislação que merece destaque por objetivar a melhora na eficiência e eficácia da administração foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, pois teve como escopo superar a rigidez da administração burocrática do período.

É com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o controle interno da Administração Pública fica bem delineado, como se observa, por exemplo, na determinação contida em seu art. 70 que previu a responsabilidade do Congresso Nacional e do Sistema de Controle Interno de cada Poder sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto a legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções e denúncias da receita. E a obrigatoriedade de manter um sistema de controle interno passou a abranger os Poderes Legislativo e Judiciário, conforme o disposto no art. 74, na perspectiva de que a atuação da Administração das três esferas de governo se realize com responsabilidade, probidade e de forma vinculada, ou seja, de acordo com o previsto legalmente e previsto no planejamento do Governo.

O Controle Interno atua nos três níveis de poderes e envolve um conjunto de atividades de controle exercidas internamente em toda a estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central (ou cargo devidamente formalizado), evidenciando a abrangência da estrutura do Sistema de Controle Interno, abrangendo todos os atos da Administração Pública, seja da receita ou da despesa, cuja responsabilidade recai sobre cada agente da administração pública que seja responsável por bens e valores públicos.

Esta digressão histórica demonstra primordialmente que o controle interno surgiu para assegurar ao gestor e à sociedade a transparência e segurança da regularidade nos atos praticados em sua gestão, tanto que a CRFB 1988 em

seu artigo 74, § 1º assim preceve: “§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

No Estado de Santa Catarina o Sistema Administrativo de Controle Interno foi regulamentado no ano de 2007, pela Lei Complementar nº 381 de 07.05.2007, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.056 de 20 de janeiro de 2009, tendo como finalidade a normatização, coordenação, supervisionamento, regulamentação, controle e fiscalização da operacionalidade das atividades de controle interno no âmbito do Poder Executivo, cabendo-lhe, conforme dispõe o art. 62 da Constituição Estadual:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos e entidades da administração pública estadual e quanto à aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, direitos e haveres do Estado; e
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com o artigo 2º, inciso II, do Decreto Estadual nº 2.056 de 20 de janeiro de 2009, define-se Controle Interno como um:

[...] plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, operacionais, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exação no cumprimento de leis e regulamentos”

No artigo 2º, inciso I do mencionado Decreto, entende-se por Sistema Administrativo de Controle Interno o “conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno”.

3. COMPOSIÇÃO DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE CONTROLE INTERNO

As necessidades sociais e as novas demandas do Estado exigem uma permanente modernização da gestão pública mediante a criação e o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e controle que permitam acompanhar e fiscalizar o desempenho dos agentes públicos e os resultados atingidos no âmbito da atuação estatal.

Por este viés, fator de relevante importância é a questão da organização do sistema de controle interno, que deve abranger estruturas articuladas entre si a partir de uma unidade central de coordenação, que basicamente compreendem o seguinte:

- Secretaria de Estado da Fazenda;
- Diretoria de Auditoria Geral e Diretoria de Contabilidade Geral;
- Unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno, unidades como órgão setoriais, setoriais regionais das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e vinculadas a estas secretarias como órgãos seccionais.

Nessa forma de estruturação e organização cabe salientar que os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais possuem subordinação administrativa e hierárquica ao titular do seu respectivo órgão ou entidade e vinculação técnica ao órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno.

A regular gestão de recursos públicos, com destaque para fiscalização e avaliação de resultados, implica numa permanente atuação na forma de apoio voltada à eficiência e medidas preventivas e orientadoras da Administração e de seus agentes, conforme se verá a seguir.

4. FUNÇÕES DO CONTROLE INTERNO

Cabe aos gestores a responsabilidade pelo controle interno, como forma de assegurar o alcance dos objetivos da instituição (melhor prestação do serviço público ao cidadão) visando a mitigação de riscos e erros.

As Unidades de Controle Interno foram instaladas em todas as Secretarias de Estado. Na Secretaria de Segurança Pública, em 2012, a UCI foi implantada

por meio de portaria, através de uma comissão que tinha dedicação exclusiva para desempenhar sua função. Ressalta-se na oportunidade que já existia uma comissão de controle interno que era composta por dirigentes de diversos setores, mas que não tinham atribuição exclusiva para esta função, tendo como presidente, o gerente financeiro. Na ocasião, foram destacados servidores de diretorias diversas para criar uma equipe multidisciplinar, pois os assuntos que seriam analisados eram de diversas áreas.

Posteriormente, através do Decreto Estadual nº 1670/2013, houve um avanço que merece destaque com relação ao responsável da unidade do controle interno. Este não mais poderia ter vínculo com nenhuma outra atividade que comprometesse sua isenção de análise (Decreto 1670/2013). Houve uma adequada segregação de funções em que os procedimentos analisados com possível detecção de erros ou inconsistências, fossem executados por pessoas que não estivessem em posição de praticá-los, critério que também foi adotado para a composição dos demais servidores do quadro. Anteriormente, quando o órgão era omisso em indicar o responsável, competia à Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade, ou estrutura similar, a responsabilidade pelas atividades de controle interno (Decreto 2.056/2009, art. 3º, V, parágrafo 1º e 2º).

No âmbito da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina temos como órgão setorial a Unidade de Controle Interno, a qual tem como funções precípuas, conforme o artigo 7º do Decreto 2056/2009:

- programação, organização, orientação, coordenação, execução e controle das atividades relacionados com o controle interno, zelando pelo cumprimento de prazos fixados pelo órgão central do Sistema;
- consultas aos núcleos técnicos, objetivando o cumprimento das instruções normativas por eles expedidas;
- determinação e acompanhamento do cumprimento das recomendações emanadas pela Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, e de Contabilidade Geral - DCOG, pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, pelo Tribunal de Contas da União - TCU e demais órgãos de fiscalização;
- manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas públicas;
- supervisionamento do controle de bens de terceiros em poder do órgão;
- análise dos atos e fatos administrativos e os correspondentes registros no âmbito do órgão ou entidade;
- asseguramento no âmbito de sua unidade da exatidão e fidelidade dos dados orçamentários, financeiros, patrimoniais, contábeis e de pessoal e a exação no cumprimento de leis e regulamentos;
- manutenção do adequado registro efetuado pelo órgão ou pela entidade;
- comunicação à autoridade competente sempre que forem constatados erros, omissões ou inobservância a preceitos legais e regulamentares;

- encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, na forma e nos prazos estabelecidos, da documentação exigida pela legislação em vigor;
- fornecimento de subsídios para o aperfeiçoamento de normas e de procedimentos que visem a garantir a efetividade das ações;
- implantação de controles que visem à prevenção de erros e à racionalização na utilização de recursos públicos.
- desenvolvimento de outras atividades no âmbito e sua competência. (SANTA CATARINA, 2009).

Cabe destacar que a responsabilidade de um setor, não excluem ou eximem os demais dirigentes e servidores da responsabilidade de controles que são de sua competência, pois observa-se uma gama de funções atribuídas à Unidade de Controle Interno, que em conjunto com o dirigente do órgão máximo ao qual está subordinado, permite trazer eficácia, celeridade e transparência na gestão da coisa pública em seu contexto. Trata-se da perspectiva de um controle da própria gestão, permitindo a avaliação e eficiência de seus órgãos, através de um monitoramento contínuo.

Nessa linha, Mascarenhas (2010, p. 8) assim se manifesta:

A potencial perda para uma organização devido a erro, fraude, ineficiência, falta de aderência a requisitos legais ou ações que tragam descrédito à organização e que possam afetar negativamente o alcance de seus objetivos. Os riscos estão portanto, associados à consecução dos objetivos da organização. Por isso, preliminarmente ao exame dos riscos, há que se identificar os objetivos da instituição que devem estar alinhados com a missão institucional. Não alcançar os objetivos propostos é gerar descrédito à organização e não cumprir a missão institucional sinaliza para a sua falta de utilidade.

Assim, também destaca-se que o controle serve para fiscalizar, acompanhar e verificar se tudo está sendo feito de acordo com a lei. Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro (1998, p. 488): "O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado sob pena de responsabilidade de quem se omitiu", e para isso se vale de ferramentas adequadas para que cumpra adequadamente suas funções.

Nesse sentido os procedimentos das atividades executadas pelos órgãos, via de regra, possuem seus processos rotineiros, em que a necessidade do cumprimento de determinadas etapas no ciclo de atuação do órgão por si só já implica numa forma de controle eficiente, pois se depreende que esses processos e técnicas são frutos de pesquisas, análises, estudos e adequação à legislação vigente, o que resulta em minimização de erros e melhores resultados.

E levando em consideração à questão da necessária publicidade dos atos públicos, a Unidade de Controle Interno da SSP-SC tem suas bases de atuação

localizadas em fontes de informações que são publicadas no site da Secretaria de Estado da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Constan nestes órgãos, as legislações atualizadas e a rotina de vários procedimentos exercidos pelos órgãos públicos.

5. DESAFIOS E FATORES CRÍTICOS PARA O SUCESSO DO CONTROLE INTERNO

O Controle Interno contribui sobremaneira com vários aspectos da atuação estatal, destacando-se o da eficiência administrativa, o que exige a superação de desafios voltados a verificação de ações, métodos, medidas, dados e dos processos de gestão de riscos.

Ocorre que muitos são os obstáculos que o Controle Interno enfrenta na execução de suas atividades, os quais envolvem todo o mecanismo da máquina estatal e da atuação de seus gestores e o de se reafirmar como um instrumento de *accountability* (prestação de contas). Passamos a analisar alguns destes desafios.

5.1 Resistência de unidades organizacionais e pessoas

A dinâmica das mudanças chegam cada vez de forma mais acelerada com a agregação de novos valores e transformações culturais, sociais, políticas e econômicas. Disso decorrem legislações que são alteradas, recessão que obriga rever processos onerosos, mudanças de fluxos dentre outras questões, e mudar a forma de assimilação das pessoas envolvidas na atividade e em seus processos gera muitas vezes uma percepção negativa sobre a atividade, o que perpassa pela cultura organizacional.

Chiavenato (1999, p.138), que define cultura organizacional como:

[...] o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores, atitudes expectativas compartilhados por todos os membros da organização. Ela refere-se ao sistema de significados compartilhado por todos os membros e que distingue uma organização das demais. Constitui o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização. A essência da cultura de uma empresa é expressa de maneira como ela faz seus negócios, a maneira como ela trata seus clientes e funcionários, o grau de autonomia ou liberdade que existe em suas unidades ou escritórios e o grau de lealdade expresso por seus

funcionários com relação à empresa. A cultura organizacional representa as percepções dos dirigentes e funcionários da organização e reflete a mentalidade que predomina na organização.

Portanto, para que as mudanças ocorram, mister se faz o engajamento e comprometimento dos gestores nestes processos inovadores, e nisso o Controle Interno contribui, pois amplia o potencial de verificação e os indicadores de novas rotinas, analisa a implementação de simbologias culturais e, integrado a outros órgãos de apoio técnico como Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) e Tribunal de Contas do Estado (TCE), pode sugerir alterações que efetivem processos menos onerosos e mais eficientes em termos de resultados.

Sobre simbologias culturais, Chiavenato destaca que:

Essa simbologia cultural revela a identidade da organização, que [...] é construída ao longo do tempo e passa a impregnar todas as práticas, constituindo um complexo de representações mentais e um sistema coerente de significados que une todos os membros em torno dos mesmos objetivos e dos mesmos modos de agir. Ela serve de elo entre o presente e passado e contribui para a permanência e a coesão da organização. (CHIAVENATO, 1999, p.139).

O Controle Interno se fortifica e é eficaz, quando o gestor inclui e abarca essas mudanças, expandindo e compartilhando com toda a organização essa nova cultura, tornando-se uma referência de padrão.

Na verdade, [...] a cultura é a maneira como cada organização aprendeu a lidar com seu ambiente e com os seus parceiros. É uma complexa mistura de pressuposições, crenças, comportamentos, histórias, mitos, metáforas e outras ideias que, tomadas juntas, representam a maneira particular de uma organização funcionar e trabalhar (CHIAVENATO, 1999, p.140).

Segundo Kotter e Schlesinger (apud CHIAVENATO, et al, 2005, p. 442) estes indicam seis estratégias para contornar a resistência à mudança:

Comunicação e educação: A resistência à mudança pode ser superada ou reduzida por meio da prévia comunicação às pessoas, para ajudá-las a compreender a lógica e a necessidade da mudança. [...] Participação e envolvimento: Antes que a mudança aconteça, as pessoas precisam estar inseridas no processo. [...] Facilitação e apoio: A resistência potencial pode ser contornada, concedendo facilitação e apoio no sentido de ajudar as pessoas a se ajustarem à mudança. [...] Negociação e acordo: Outra maneira de lidar com a resistência é oferecer algo de valor em troca da mudança. [...] Manipulação e cooptação: Em muitas situações, pode-se lançar mão de tentativas secretas para influenciar as pessoas. [...] Coerção: Finalmente, a resistência pode ser tratada de forma coercitiva por meio da ameaça explícita ou implícita (como perda do cargo ou da promoção), demissão ou transferência de pessoas.

5.2 Falta de consciência sobre a necessidade de gerenciar riscos e controles

Qual a necessidade de um Controle Interno? Na Secretaria de Estado da Segurança Pública, as gerências dos setores (GEAPO, GEPES, GEAFIC, GELIC) desenvolvem uma miríade de procedimentos e diante do complexo de atividades desenvolvidas cabe afirmar que um controle interno eficaz e fortalecido assegura o alcance das finalidades propostas. Com uma análise criteriosa de processos, mesmo que por amostragem, o Controle Interno pode identificar e antecipar eventos que tragam ameaças para o cumprimento dos objetivos propostos nos processos. Portanto se trata de um aliado, uma excelente ferramenta de suporte aos gestores trazendo benefícios de redução e até evitando retrabalhos, ou seja, otimizando a prestação dos serviços públicos.

5.3 Ambiente de controle

O ambiente de Controle Interno, assim como os demais órgãos administrativos de gestão, devem estar comprometidos com valores éticos, missão e competência exigidas pela instituição, tendo como atributo pessoal irrefutável a ética e a integridade e compromisso profissional. Espera-se de um Controle Interno que sua equipe cumpra suas atividades com zelo e responsabilidade, com ações que certifiquem que os objetivos e diretrizes da organização estão se efetivando e prevenindo ou evitando os eventuais riscos a que as gerências e outras instâncias estão submetidas. Segundo o Instituto de Auditores Internos (IIA), o Ambiente de Controle representa “as atitudes e ações do Conselho e da Administração em relação à importância dos controles dentro da organização, definindo o tom da organização”.

5.4 Falta de documentação de atividades/processos (políticas, manuais, normas, fluxos)

Muitos processos se perdem quando não seguem um fluxograma ou mesmo roteiro adequado para nortear sua direção. Determinados registros podem fazer toda diferença na execução das atividades, trazendo mais celeridade e economia. A cautela aqui não é no sentido de medidas que possam dar um

“engessamento” e burocratização no trâmite dos documentos, mas sim evitar erros de vício, emperramentos e retrabalhos. Vale lembrar que os documentos/processos precisam ser periodicamente revisados tanto para se adequarem à legislação vigente como para dar mais eficiências às ações do órgão.

5.5 Falta de conhecimento do negócio e do seu ambiente

O Controle Interno ainda se traduz em algo novo para a administração pública, mas tem se apresentado como ferramenta adequada para, num trabalho em consonância com o gestor máximo, ser e tornar eficaz os serviços prestados evitando demandas inadequadas e desnecessárias para a administração pública, que comprometam o desempenho da organização ou até interrupção de um determinado serviço. A falta de informação, ou ainda a falta de compartilhamento de conhecimento é um desestímulo para implantar estratégias operacionais, devendo o gestor conhecer e fortalecer o Controle Interno, pois todos dele se beneficiam.

6. FATORES CRÍTICOS PARA O SUCESSO DO CONTROLE INTERNO

O sucesso aqui não é o mérito do Controle Interno, mas sim o sucesso dele com o engajamento das demais unidades, comprometidas com a visão e a missão da instituição, apresentando um trabalho profícuo e exitoso.

6.1 Compreensão, comprometimento e apoio da alta gestão do órgão/entidade

Toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Controle interno com vistas a melhorar fluxos, adequação de processualística e outras demandas exigidas do DIAG ou TCE, só terão voz, se houver comprometimento e engajamento da alta direção. É notório que a conduta do gestor norteia o comprometimento dos demais membros de sua equipe. Quanto mais comprometido o gestor maior será o sucesso da organização.

Jaqueline Oliveira (2014) explica como a Unimed Vitória fortaleceu a cultura da organização orientada para a estratégia e busca de excelência em

gestão com o envolvimento da alta direção, assim se manifestou: “Todo sistema de gestão requer comprometimento e engajamento da alta direção. Para transformar, não basta dizer que apoia, é preciso mudar o comportamento e as atitudes”, afirmou a palestrante. “A alta direção deve ser o principal patrocinador das mudanças culturais, pois quando isso não acontece, o sistema não tem força e torna-se ineficaz”. (<http://www.fnq.org.br/informe-se/noticias/entenda-a-importancia-da-alta-direcao-na-implementacao-da-estrategia-organizacional>)

Ainda para a autora, o comprometimento da alta direção com o modelo de gestão traz os seguintes ganhos:

- promoção de um alinhamento organizacional;
- aumento da efetividade no alcance dos resultados;
- estabelecimento de um padrão de gestão;
- comprometimento de todos os integrantes da organização;
- fortalecimento da cultura;
- promoção da mudança de comportamento nos colaboradores;
- clareza na comunicação entre os públicos envolvidos. (OLIVEIRA, 2014).

Se evidencia que a compreensão sobre a atuação do controle interno, aliado ao comprometimento e apoio da alta gestão do órgão/entidade fortalece o sistema, a estrutura da organização.

6.2 Conscientização quanto aos papéis e responsabilidades de gestores e auditores em relação aos Controles Internos e à Gestão de Riscos

As atribuições e responsabilidades de gestores e agentes de controle interno precisam estar bem definidas, evitando-se conflito de interesses.

Não é papel do Controle Interno determinar aos gestores o que deve ou não ser feito. Esta responsabilidade é dos próprios gestores, cabendo ao Controle Interno detectar situações irregulares ou com indícios de irregularidades, sugerir, recomendar e dar suporte aos gestores, sendo sempre destes a decisão final.

Entretanto, quanto mais capacitados estiverem os gestores na atuação dos processos sob sua responsabilidade, menor será a atuação do Controle Interno, pois todos os processos realizados pelos gestores tem suas dinâmicas específicas, e aí está uma das maiores responsabilidades do Controle Interno: verificar exatamente se estas dinâmicas atendem as necessidades que os processos requerem.

Ainda que a cultura organizacional esteja subentendida, cabe ao gestor motivar incessantemente influenciar seus servidores sobre o papel da organização. Essa postura no âmbito público se reflete diretamente na sociedade que é a maior beneficiária dos serviços prestados pelo Estado.

6.3 Disponibilização de recursos e infraestrutura

A disponibilização de recursos para viabilizar a realização do trabalho realizado pelo controle interno, a adequada estrutura tecnológica mediante a incorporação de tecnologia da informação e de comunicação, o aperfeiçoamento de fluxos e de processos mediante novas metodologias do conhecimento ampliam o nível de oferta e de qualidade do serviço prestado.

Sem os recursos adequados, sejam eles materiais ou humanos, o Controle Interno terá dificuldades em realizar suas atribuições.

E os recursos envolvem pessoas. A capacitação de pessoas é um processo de muita importância, pois visa qualificar os servidores desenvolvendo habilidades e competências que têm impactos diretos nos objetivos a serem alcançados. Esta capacitação visa trabalhar habilidades técnicas dos servidores, a fim de melhorar seu desempenho nas atividades cotidianas, que pode ser colocado em prática em momentos pontuais de acordo com os objetivos a serem alcançados, bem como instruir para questões comportamentais como relacionamento interpessoal, liderança, proatividade, entre outros.

As questões suscitadas estão em consonância com a legislação em vigor, conforme previsto no Decreto 1670/2013, que em seu artigo 7º prevê que:

Os titulares ou dirigentes máximos dos órgãos e das entidades disponibilizarão espaço físico adequado e recursos materiais, tecnológicos e humanos necessários para o desenvolvimento das atribuições de controle interno, de acordo com a estrutura da unidade gestora, além de disponibilidade orçamentária e financeira para a capacitação do titular e sua equipe de apoio promovidos ou cancelados pelo órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno.

O Controle Interno, nesse sentido, amplia os aspectos relativos à qualidade e à produtividade, associados com a necessária eficiência e eficácia dos serviços públicos, se apresentando como uma ferramenta essencial na eficiente administração de recursos, permitindo ao gestor acompanhar e conhecer o que administra e os resultados que a organização vem obtendo.

7. CONCLUSÃO

Um dos maiores desafios da administração pública tem sido a implantação de uma cultura de racionalização de despesas no âmbito administrativo. Culturalmente estamos acostumados a ter um estado muito paternalista, e nesse diapasão e de forma equivocada alguns acabam tendo a percepção equivocada de que o Estado é o grande provedor, e que pensar em economizar não faz sentido, pois aparentemente as coisas “caem do céu”. Sabe-se que não é bem assim.

Uma das missões do Controle Interno é implantar exatamente uma cultura de economia, de redução de custos, de mudança de valores, princípios e crenças. Quando se aborda sobre “economia” não se trata do sentido de perder o mínimo de auxílio e apoio, mas sim sob o aspecto de se ter uma visão mais ampla e global, direcionando posturas e atitudes não somente para o momento atual, mas para as suas possíveis consequências futuras, cujos impactos econômicos se dão em várias esferas: individual, organizacional, social e inclusive em outras questões como a do meio ambiente.

Destaca-se nesse contexto que o Controle Interno tem uma série de atribuições, as quais lhe permitem auxiliar o gestor máximo na contenção dos gastos e gerenciamento eficiente das dotações orçamentárias.

Vale lembrar que os portais de transparência, também se tornaram ferramentas eficazes, fazendo com que haja um maior comprometimento dos gestores para com a sociedade, valendo a célebre citação de Abraham Lincoln [...] do povo, pelo povo, para o povo.”

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcos Valério. **Tribunal de Contas: o controle de governo democrático: histórico e perspectivas**. Brasília: TCU, 1993.

BRITO, Jaime Ricardo de. Breve histórico do controle interno do Poder Executivo Federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. **Revista de Negócios**, n. 7, mar. 2009. Disponível em: < <https://docplayer.com.br/6178354-Breve-historico-do-controle-interno-do-poder-executivo-federal-origem-evolucao-modelo-atual-e-visao-de-futuro.html> > .Acesso em: 10 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo. Atlas, 2016.

CARVALHO NETO, Antonio Alves de. **Controles internos. 28 maio 2013**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/84/E2/1F/7C75D410F10055D41A2818A8/2541724.PDF>> Acesso em: 10 out. 2018

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Campos, 2005.

_____. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo I**. 29.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

EFETIVA PERFORMANCE. **Infraestrutura**. Disponível em: <www.efetivaperformance.com.br/efetivaperformance/post161> Acesso em: 10 out. 2018.

MASCARENHAS, Flávia Monken. **Avaliação de riscos da administração pública como subsídio ao planejamento de auditoria**. Brasília, 2010. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2493388> > . Acesso em: 10 out. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo. Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Jaqueline. **Entenda a importância da alta direção na implementação da estratégia organizacional**. 25 abr. 2014. Disponível em: <www.fnq.org.br/informe-se/noticias/entenda-a-importancia-da-alta-direcao-na-implementacao-da-estrategia-organizacional>. Acesso em: 10 out. 2018.

PONTES, Elivelton. **Treinamento e capacitação de pessoas:** entenda a importância 10 jan. 2018. Disponível em: <<https://eadbox.com/treinamento-e-capacitacao-de-pessoas/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

RABELO, Yara Camila Aparecida. **Habilidades do gestor/coordenador.** Disponível em: <<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/habilidades-do-gestor-coordenador/54782>> . Acesso em: 10 out. 2018.

RAMOS, Davidson. **ISO 9001:2015:** 7.1 Recursos. 30 maio 2017. Disponível em: < www.blogdaqualidade.com.br/iso-90012015-7-1-recursos-parte-1/> . Acesso em: 10 out. 2018.

Um simples perpassar de olhos por esta coletânea permite constatar a excelência dos textos nela reunidos sobre o tema Segurança Pública, Sociedade e Sustentabilidade. Trata-se de elogiável e relevante iniciativa do ilustre Secretário de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina e de sua equipe da Diretoria de Formação e Capacitação da SSP/SC. Será agradável e útil o tempo empregado à sua leitura por todos que se dedicam ou que tenham interesse e paixão pelo tema

Professor Edmundo José de Bastos Junior
Titular da cadeira 01 da Academia de Letras dos Militares
Estaduais de Santa Catarina



www.ssp.sc.gov.br

Apoio:



UNI SUL



Núcleo de Estudos - Sociedade,
Segurança e Cidadania



9 782590 782598