

COLEÇÃO HISTÓRIA E MEMÓRIA
DO SEGURANÇA PRESENTE

LIVRO 1

SEGURANÇA PRESENTE: HISTÓRIA & LINHAS DE FORÇA



ORGANIZAÇÃO:

OSWALDO MUNTEAL / ANA BEATRIZ LEAL / BRUNO GARCIA REDONDO
CLÁUDIA GONÇALVES DE LIMA / GLÁUCIA PESSOA / HELENA ROSSI
MARIANA MELO / THAYS MERÇON



OBSERVATÓRIO
SOCIAL DA OPERAÇÃO
SEGURANÇA PRESENTE

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Cláudio Castro

Governador

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL (SECC)

Nicola Miccione

Secretário

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO (SEGOV)

Rodrigo Bacellar

Secretário

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

Mario Sergio Alves Carneiro

Reitor

Cláudia Gonçalves de Lima

Pró-reitora de Extensão e Cultura (PR3)

Oswaldo Munteal

Coordenador Geral do Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania; Observatório Social da Operação Segurança Presente

Ana Beatriz Leal

Coordenadora Executiva do Observatório Social da Operação Segurança Presente

Bruno Garcia Redondo

Coordenador de Relações Institucionais do Observatório Social da Operação Segurança Presente

Helena Rossi

Coordenadora adjunta do Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania; Observatório Social da Operação Segurança Presente

Glauucia Pessoa

Coordenadora acadêmica do Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania; Observatório Social da Operação Segurança Presente

Mariana Melo

Coordenadora acadêmica do Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania; Observatório Social da Operação Segurança Presente

Thays Merçon

Coordenadora acadêmica do Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania; Observatório Social da Operação Segurança Presente

Bethania Martins de Souza Mota

Coordenadora de Recursos Humanos

SEGURANÇA PRESENTE: HISTÓRIA & LINHAS DE FORÇA

Organização:

Oswaldo Munteal

Ana Beatriz Leal

Bruno Garcia Redondo

Cláudia Gonçalves de Lima

Gláucia Pessoa

Helena Rossi

Mariana Melo

Thays Merçon

Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania (UERJ),
Observatório Social da Operação Segurança Presente (UERJ),
Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea (NIBRAHC)

Rio de Janeiro,

Outubro 2022

Realização



Secretaria da
Casa Civil

Secretaria de
Governos



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
SEM TEMPO A PERDER

Direitos desta edição do Observatório Social da Operação Segurança Presente (OBSOSP/UERJ) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Pró-reitoria de Extensão e Cultura – PR3).

Observatório Social da Operação Segurança Presente/PR3: Rua São Francisco Xavier, nº524, Bloco F - 2º andar – Sala 2092, Pavilhão João Lyra Filho - Maracanã - CEP 20550-900 – Rio de Janeiro

Disponível para download em: observatoriosocial.uerj.br

Esta publicação foi produzida com recursos orçamentários da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) e Secretaria de Estado de Governo (SEGOV).

Ficha catalográfica elaborada pela Câmara Brasileira do Livro

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

S456 Segurança presente: história e linhas de força [recurso eletrônico]/
Organização: Oswaldo Munteal...[et. a]. – Rio de Janeiro :
OBSOSP/UERJ, 2022.
1 recurso online.

ISBN 978-65-88808-31-3

Projeto Estratégico Segurança Pública, Democracia e Cidadania
(UERJ), Observatório Social da Operação Segurança Presente
(UERJ), Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea
(NIBRAHC)

1. Cidadania. 2. Segurança. I. Munteal, Oswaldo. II.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pró-reitoria de Extensão e
Cultura.

CDU 304

Todos os direitos reservados. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Como referenciar esta publicação em um documento:

RIO DE JANEIRO (Estado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro; OBSERVATÓRIO SOCIAL DA OPERAÇÃO SEGURANÇA PRESENTE (OBSOSP/ UERJ). **Segurança Presente**: história e linhas de força. Oswaldo Munteal, et al (orgs.). Rio de Janeiro: OBSOSP/UERJ, 2022.

Revisão

Helena Rossi

Juliana Rios

Leila Maria Toledo de Paula Valim

Thays Merçon

Projeto Gráfico e Diagramação

Bernardo Alevato

Rafaela Nascimento

Fotografia da capa

Felipe Restrepo Acosta

(CC BY-SA 4.0)

Equipe de Pesquisa OBSOSP:

Ana Beatriz Gonçalves Lacourt

Camila Campos de Souza

Caroline da Silva Lourenço

Cindy Lobo Alves

Fernanda Maria Gomes Villa Verde Schuabb

Isabel Martins Sá

Itala Araujo Luna Campos

Lara Holmes de Rezende Serrano

Luiz Henrique Magalhães Monteiro Costa

Marcelle Oliveira Arruda

Maria Hanna Lobo de Lemos

Paloma Mesquita Ferreira Paiva

Vanessa Campagnac

Vanessa Cristina Barra Di-Vaio

Apresentação

O Observatório Social da Operação Segurança Presente, criado em 2021, a partir de uma parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEGOV) e a Secretaria da Casa Civil (SECC), é um espaço de ensino, pesquisa, extensão e produção de conhecimento aplicado acerca da Operação Segurança Presente. Integrante do Projeto Estratégico 'Segurança Pública, Cidadania e Democracia', está vinculado à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (PR-3) da Universidade.

Este livro é resultado de pesquisas e análises realizadas pela equipe do Observatório Social da Operação Segurança Presente, relacionadas às dinâmicas sociais e construções históricas, acerca da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil. Tem o objetivo de compreender as bases teóricas e metodológicas, as inspirações e inovações do programa Segurança Presente.

O livro é composto por seis capítulos, elaborados por pesquisadores do Observatório e por especialistas convidados. Nestes capítulos, conceitos como Cidadania, Direitos Humanos e Democracia são abordados em suas dimensões históricas, política e social, e relacionados especificamente à temática da Segurança Pública. Por fim, busca-se apontar, a partir do Programa Segurança Presente, a construção de uma Segurança Pública pautada na garantia dos direitos fundamentais da população, que tenha como foco o combate ao crime, a contar da prevenção dos delitos, e a promoção da cidadania.

Sumário

Introdução _____	09
Capítulo I - Cidadania no Brasil: trilhas distintas e caminhos sinuosos _____	12
Capítulo II - História da Segurança Pública no Brasil: breve panorama _____	33
Capítulo III - Democracia, Cidadania e Segurança Pública _____	52
Capítulo IV - A formação do policiamento comunitário _____	66
Capítulo V - Operação Segurança Presente: origem, princípios e práticas _____	81
Capítulo VI - Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente: contornos jurídico-administrativos _____	106

Prefácio à coleção

Com o presente volume, inaugura-se a **Coleção História e Memória do Segurança Presente** - que visa promover e aprofundar o debate sobre diversos temas de destaque na área de Segurança Pública no Brasil.

Nosso objetivo é resgatar as memórias e dialogar acerca das questões emergentes que tangenciam a área de Segurança Pública, privilegiando autores nacionais.

O formato dos livros desta coleção foi elaborado com a finalidade de tornar mais acessível as discussões acadêmico-teóricas, e conjuntamente, divulgar o conhecimento produzido pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Nosso propósito é que esses livros sirvam como embasamento teórico para futuros estudos, mas principalmente, que contribuam para a formação daqueles que trabalham com o Segurança Presente.

Organizadores da Coleção

Introdução

Thays Merçon¹

Nas últimas décadas, a produção acadêmica que discorre sobre aspectos da Segurança Pública vem promovendo dois marcadores temporais: o período antes do policiamento comunitário e o período após o policiamento comunitário. Lembramos que as estratégias de policiamento comunitário foram implantadas pelo Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999), Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) nas décadas de 1980 e 1990.

Seguindo esta narrativa, com o advento do policiamento comunitário, vivencia-se a transição de uma polícia de modelo tradicional, para um modelo de polícia cidadã. Com o propósito de aproximar - polícia e cidadão - para que, juntos, possam solucionar os problemas e desafios locais da comunidade.

O presente livro, “Segurança Presente: história e linhas de força,” representa uma importante contribuição para a pesquisa histórica, tornando-se um instrumento de pesquisas para leitores interessados na temática do Segurança Presente, podendo com isso, redefinir as narrativas dicotômicas e simplistas que engessam este campo de estudo.

Sendo assim, este livro torna-se um convite a um passeio cultural e histórico. Alicerçado pelo verbete cidadania, apresentado pelo Prof. Dr. Dezemone: “Estudar a história da construção da cidadania no Brasil permite compreender as particularidades do País, da sua formação e de questões abertas, bem como as possibilidades e limites para o exercício de direitos

¹ Doutoranda em Ensino em Biociências e Saúde pelo Instituto Oswaldo Cruz (IOC/Fiocruz), Mestre em Diversidade e Inclusão pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Especialista em Educação de Surdos pelo Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), Pedagoga pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenadora Acadêmica do Projeto Estratégico Segurança Pública, Cidadania e Democracia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Docente Associada da Pós-Graduação em Neuropsicopedagogia Clínica e Institucional da Faculdade de Ciências, Educação, Saúde, Pesquisa e Gestão (CENSUPEG), Professora Substituta EBTT e Tutora do Curso de Pedagogia Bilingue do Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES).

e de valores democráticos, em meio às intensas transformações sociais e desafios nesse primeiro terço do século XXI”. Neste capítulo, identificamos a construção dos conceitos e dos direitos que o Segurança Presente aplica sobre cidadania.

A Prof. Me. Helena Rossi nos apresenta uma construção interdisciplinar, por meio de uma narrativa histórica sobre a polícia, assim como a atuação policial no Brasil. A autora salienta a necessidade de compreendermos as estruturas econômicas, políticas e sociais como fatores importantes que influenciam até hoje, as políticas de segurança do nosso País.

O capítulo do Prof. Dr. Luiz Maurício Menezes, nos aproxima dos conceitos do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999), a respeito do policiamento comunitário. Luiz Maurício destaca: “A sociedade civil tem muita dificuldade para compreender o real papel da Polícia Militar (PM) no seu dia a dia operacional. Muitas vezes associada ao combate ao crime e à violência, dificilmente se pensa à PM como participativa e cooperativa junto à população na construção da cidadania”.

Não poderia deixar de registrar, a reflexão sobre uma segurança pública destinada a garantir e a promover a cidadania numa sociedade marcada pela vulnerabilidade das minorias e pela fragilidade da nossa juventude, apresentada pelo Prof. Dr. Oswaldo Munteal e pelo Prof. Dr. Araré Carvalho.

O capítulo da Prof. Me. Mariana Melo e da Prof. Me. Gláucia Pessoa, trata-se de uma fundamentação histórica, dedicada a uma abordagem multidimensional sobre a Operação Segurança Presente, envolvendo aspectos históricos, políticos e sociais .

Cabe destacar que, o capítulo em formato de ensaio, desenvolvido pelo Prof. Dr. Bruno Garcia Redondo e pelos pesquisadores do Projeto Observatório Social da Operação Segurança Presente Nicole Estevão dos Santos e Raphael Carol Silva não é exclusivamente o registro documental pelo olhar jurídico e administrativo, mas sim o registro dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas pela parceria acadêmica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro com o Estado do Rio de Janeiro, através do Observatório Social da Operação Segurança Presente.

Certamente, a Coleção História e Memória do Segurança Presente, será uma fonte de contribuição para ampliar o olhar sobre a existência de uma polícia participativa e cooperativa com atuação conjunta à sociedade, e defensora da cidadania, da ética e da democracia em prol de uma cultura de paz.

Capítulo I - Cidadania no Brasil: trilhas distintas e caminhos sinuosos

Marcus Dezemone²

Nos últimos anos, um dos temas mais abordados em trabalhos acadêmicos, textos jornalísticos, discursos políticos e publicações de movimentos sociais foi o da Cidadania no Brasil. As lutas e reivindicações por direitos, dentro de uma pauta mais geral - como nas reformas trabalhista e previdenciária - ou identitária - nas questões de gênero, sexualidade, raça, e religião - estão no centro dos debates públicos no país, seja para a ampliação de direitos, seja para impedir cerceamentos.

A centralidade dos debates sobre a cidadania pode ser notada pelo fato do período em curso da História Política do Brasil ser marcado pela égide de uma Constituição apelidada de “cidadã”. A Carta Magna, promulgada em 1988, foi caracterizada pelo processo de transição dos governos militares aos civis, obtendo sucesso, e também fracassos, no propósito de “remover o entulho autoritário”, entendido enquanto as características que ainda persistiam da Ditadura Militar (1964-1985). Aliás, o Regime Militar é atualmente objeto de diferentes narrativas, que disputam seu significado, e de forma menos explicitada, resumem projetos de país. Essa disputa recente revela um aspecto das trilhas da cidadania na história do país. Não deixa de ser sintomático que nos últimos anos, nas redes sociais e nas ruas, saudosistas e entusiastas da Ditadura Militar venham se manifestando em defesa do regime e até de uma nova intervenção militar, mais do que há vinte anos, na virada do milênio, ou nos anos 1980, na década da redemocratização. Uma cidadania com limitações é almejada por esses manifestantes que, em nome da liberdade de expressão, exaltam um regime que censurou, reprimiu e torturou.

² Professor de História do Brasil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), Pesquisador do INCT Proprietas e do Observatório Social da Operação Segurança Presente.

Esse curto resumo revela que a construção da cidadania no Brasil não se dá por meio de uma evolução constante, com um progresso crescente, na direção inexorável da ampliação de direitos, mas comporta idas e vindas, avanços e retrocessos, com caminhos sinuosos. Estudar a história da construção da cidadania no Brasil, permite compreender as particularidades do país, de sua formação e de questões abertas, bem como as possibilidades e limites para o exercício de direitos e de valores democráticos, em meio às intensas transformações sociais e desafios nesse primeiro terço do século XXI.

As reflexões sobre a cidadania no Brasil

Uma das mais importantes reflexões produzidas nos últimos anos sobre a cidadania no País foi o livro do historiador José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. A primeira edição da obra obteve sucesso editorial logo após seu lançamento em 2002, levando a uma segunda edição, feita pelo autor em 2016, após os impactos das manifestações de 2013. Carvalho - único historiador e professor universitário membro da Academia Brasileira de Letras - é um dos mais importantes especialistas sobre a política brasileira no século XIX e na Primeira República, com diversos trabalhos relevantes publicados.

Na obra, ele se utiliza do referencial do cientista político britânico Thomas Humprey Marshall que, na década de 1960, publicou um importante estudo sobre a cidadania, a partir da análise do caso inglês, “Cidadania, classe social e status”. Ainda hoje, esse trabalho é considerado fundamental nas discussões e nas reflexões sobre a cidadania. Marshall procurava compreender a origem da cidadania no mundo contemporâneo, que não se confunde com a cidadania nas sociedades Grega e Romana da Antiguidade. O autor identificou uma relação de correspondência entre a mobilização social, com lutas e formas de organização coletiva diante de conflitos, e a construção de noções de direitos. A partir daí, os envolvidos em tais lutas procuraram transformar ideais em leis, ou seja, em normas reconhecidas pelo Estado, que se aplicariam a todos.

Assim, a cidadania na Inglaterra no século XX, seria resultado de conflitos e disputas originadas em séculos anteriores, especificamente no século XVII, a partir de uma sequência de direitos. Inicialmente, formada pelos direitos civis, que se constituíam numa base diante da qual os direitos políticos no século XIX e os direitos sociais no século XX seriam erguidos.

Marshall – e, por extensão, Carvalho – entendiam os direitos civis enquanto direitos individuais, a partir dos quais todos desfrutariam de um conjunto comum de direitos baseados em princípios como: vida, liberdade, propriedade, e igualdade jurídica, dos quais derivam a presunção de inocência, o contraditório, a ampla defesa, as liberdades individuais – de expressão, política, religiosa – e o *habeas corpus*, dentre outros.

Já os direitos políticos, podem ser resumidos como o direito de votar e de ser votado. Seu surgimento foi lento e gradual, superando barreiras como a propriedade, a renda, a alfabetização e o gênero. Ao mesmo tempo, isso permitiu incorporar cada vez mais grupos: classes médias, trabalhadores, mulheres e analfabetos ao processo de participação política.

Por fim, os direitos sociais teriam sido desenvolvidos, segundo Marshall, como um desdobramento dos direitos civis e políticos, a partir das lutas dos trabalhadores para superarem suas precárias condições de vida e trabalho. Dessa forma, os direitos sociais nascem como meios de acesso à riqueza, que é socialmente produzida, cabendo ao Estado reunir recursos e, de forma distributiva, garantir o acesso à população. Os direitos sociais mais importantes são aqueles que asseguram educação e saúde e os direitos referentes ao trabalho, os quais seriam direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários. Sua existência depende de um Estado que reúna recursos e os distribua de forma racional aos que necessitam. O fundamento dos direitos sociais é o reconhecimento de que em maior ou menor grau, os indivíduos se entendam, se relacionem e dependam de outros indivíduos para a vida em sociedade.

Carvalho reconhece que a cidadania no Brasil não obedeceu a sequência apresentada por Marshall. Mais do que isso: o historiador destaca que não foram raros os momentos de existência de direitos sociais, sem

respeito aos direitos civis e vigência plena dos direitos políticos, como nas ditaduras do Estado Novo (1937-1945) e dos militares (1964-1985). E em momentos de maior proteção e garantia aos direitos civis e de exercício dos direitos políticos, foram os direitos sociais que se viram ameaçados, como nos governos neoliberais nas décadas de 1990 e na segunda metade da década de 2010.

É muito interessante comparar a primeira edição no começo do século XXI com àquela em meados da década de 2010. As análises de Carvalho sobre a ausência de risco de um golpe ou sobre o saudosismo diante da ditadura no começo dos anos 2000, se contrastam com o clima político que antecede as eleições de 2022, demonstrando como a Política Brasileira se transformou, bem como a acentuada corrosão das instituições democráticas.

No entanto, o ponto que merece destaque é o uso pelo autor do conceito de “estadania”. Para Carvalho, a cidadania no Brasil seria caracterizada por uma ação maior do Estado no sentido de promover direitos de cima para baixo, diferente das mobilizações sociais descritas por Marshall, na Inglaterra. Em parte, tal perspectiva se aproxima de outra concepção, a de uma “cidadania regulada”, apresentada originalmente pelo cientista social Wanderley Guilherme dos Santos, em seu livro “Cidadania e Justiça no Brasil”, originalmente publicado em 1979. Lançado num contexto político bastante diferente daquele do começo da década de 2000, que hoje se sabe do caso do regime militar, mas à época, um momento de grande incerteza que correspondia ao começo do governo do General João Batista Figueiredo (1979-1985).

Os dois autores se aproximam quando concebem limitações e o papel do Estado na construção da cidadania brasileira, perspectiva da qual outro relevante trabalho iria se afastar. Trata-se da reflexão do antropólogo Roberto DaMatta, exposta na obra “A casa e a rua”, também de 1979. O autor se afasta de um referencial mais formal para pensar a “cidadania num universo relacional”. A partir da comparação com os EUA, onde haveria um maior senso de igualdade jurídica e de império da lei, a cidadania no Brasil seria marcada pelas hierarquias sociais e posições na sociedade, naquilo

que DaMatta resumiu na célebre frase proferida por autoridades que procuram se colocar acima (e fora do alcance) das leis: “você sabe com quem está falando?”

A concepção de DaMatta, evidentemente, também foi objeto de críticas por, em certo sentido, idealizar o funcionamento da sociedade estadunidense, como se lá as hierarquias sociais e questões importantes, como a racial, não tivessem o mesmo impacto que no Brasil. No entanto, sua reflexão abre a perspectiva de se pensar a cidadania para além de sua dimensão mais formal.

Retomando aqui um aspecto presente, tanto na argumentação de Carvalho quanto na de Santos, o peso do papel do Estado deve ser relativizado, sobretudo quando parece que esses autores reproduzem, em certa medida, o discurso do Estado Novo diante da produção e da divulgação da legislação trabalhista. Ao mesmo tempo, mobilizam uma concepção de populismo calcada na ideia de manipulação, tomada como categoria chave para pensar a Política Brasileira pós-1930. Apresentada pela narrativa do regime - estado novista - como uma benesse do senso de justiça do Presidente, que se antecipou a conflitos e, por iniciativa própria, teria doado a Legislação Trabalhista aos Brasileiros. Essa construção narrativa já havia sido notada no trabalho de Luiz Werneck Vianna, “Liberalismo e Sindicato no Brasil”, também de 1979, sendo denominada pelo cientista político, como “ideologia da outorga”.

Porém, o passo mais importante na desconstrução da “ideologia da outorga,” na crítica ao conceito de estadania, pode ser identificada na tese de doutorado em Ciência Política, defendida pela historiadora Angela de Castro Gomes e publicada em formato de livro, em 1988. Em “A invenção do trabalhismo”, na qual Gomes analisa, na primeira parte da obra, as mobilizações dos trabalhadores brasileiros na Primeira República (1889-1930), constando que boa parte da legislação produzida para o mundo do trabalho no pós-1930, ao contrário da propaganda oficial, eram demandas presentes em antigas reivindicações dos trabalhadores brasileiros. Com isso, a “ideologia da outorga” é mais compreendida como uma estratégia política para obtenção de apoio junto à crescente classe trabalhadora,

seja no regime autoritário, que suprimia direitos civis e havia cerceado os direitos políticos, seja na preparação para um regime liberal democrático. Tal processo coincidiria com a “invenção do trabalhismo”, assentada numa lógica de “doação” da legislação trabalhista pelo governo, que foi “recebida” pelos trabalhadores, aos quais não restaria outra opção, que não fosse a de “retribuir” aos governantes a benesse recebida, tal como a teoria da dádiva do antropólogo Marcel Mauss. Angela Gomes percebeu esse movimento ao analisar as palestras radiofônicas do então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Alexandre Marcondes Filho, que também acumulava a pasta da Justiça, durante o Estado Novo, em plena Segunda Guerra Mundial.

Essas reflexões sobre a cidadania brasileira no século XX foram bem difundidas e, ainda hoje, possuem influência nas abordagens sobre o tema. Em que pese seus diferentes referenciais e conclusões, a história da cidadania no Brasil não pode se limitar ao seu aspecto formal, jurídico, mas deve levar em consideração o espaço e as relações sociais nas quais se desenvolve. É nesse sentido que é fundamental historicizar a trajetória da construção da cidadania no país.

O legado da colonização e a organização do Estado Monárquico

O primeiro grande marco formal para se pensar a cidadania no Brasil é a independência do país, com a ruptura de laços políticos com a ex-metrópole portuguesa e a criação de um Estado Brasileiro. As expectativas de criação de um Império Luso-Brasileiro se viram frustradas, com a ruptura de 1822, consolidada pela Revolução do Sete de Abril de 1831, na abdicação de D. Pedro I. Nas palavras de José Murilo de Carvalho, o Sete de Abril, mais do que o Sete de Setembro, representou a verdadeira independência do país, ao afastar em definitivo qualquer possibilidade de recolonização ou de reatamento dos vínculos com Lisboa (UFRJ+100 ANOS, 2021).

Apesar da independência se constituir no marco formal da criação de um Estado Brasileiro emancipado de Portugal, e de buscar um referencial legal de organização com a Constituição outorgada em 1824, o legado herdado dos trezentos anos de colonização não pode ser desconsiderado.

A população que vivia no Brasil era profundamente caracterizada pela desigualdade social, numa sociedade fortemente hierarquizada. Desigualdades e hierarquias se fundavam na vigência da escravidão africana e de uma sociedade patriarcal. A cor foi um elemento fundamental para distinções sociais, ao mesmo tempo em que o gênero promovia gradações. Ser mulher era estar numa condição inferior, mas ser mulher indígena ou negra implicava em posição ainda mais subalterna.

Nesse contexto, a mentalidade arcaica da elite senhorial branca e proprietária de terras e escravos, foi outro elemento importante para a formação da cidadania no Brasil no século XIX. João Fragoso e Manolo Florentino destacam a persistência de uma lógica de Antigo Regime, que se afastava do liberalismo ascendente praticado pela Burguesia Industrial na Grã-Bretanha, na mesma época. Lá, a busca pelo lucro se direcionava a investimentos cujo propósito maior era o de lucrar mais. Aqui, a elite local tinha uma lógica de acumulação na qual o lucro era utilizado para a aquisição de mais terras e escravos, como símbolos de status e de reforço das hierarquias sociais, naquilo que os autores denominaram como um projeto arcaico (FRAGOSO; FLORENTINO, 2001).

No mesmo período, a elite política brasileira teria como principal característica comum, o acesso ao ensino superior com a obtenção de um diploma servindo como traço de distinção (CARVALHO, 2002). Diferentemente da América Espanhola que, desde o século XVI, já tinha universidades. A primeira instituição de Ensino Superior no Brasil só seria criada no século XIX. A formação superior da América Espanhola era feita em diferentes instituições, com uma pluralidade expressiva, enquanto na América Portuguesa, o funil conduzia à Universidade de Coimbra e a outras poucas no Velho Mundo. A elite política que, de fato, mandava no país, era fundamentalmente letrada e diplomada, no que seria uma tradição bacharelesca reafirmada de prestígio e *status*.

Não se pode esquecer que o Brasil detinha, até meados do século XX, uma população predominantemente rural, que vivia no campo e trabalhava na terra para poder sobreviver. No entanto, a propriedade fundiária passou por um processo crescente de concentração que não foi atenuado, mesmo com a urbanização acelerada registrada após 1930 (DEZEMONE, 2016).

Após a independência diante de Portugal em 1822, o Brasil foi organizado com uma Constituição outorgada, imposta pelo Imperador D. Pedro I. Essa Constituição foi a que mais tempo vigorou no país, de 1824 até 1889, quando a República foi proclamada, interrompendo o sistema monárquico que já era praticado na colônia.

Nela, o país se organizava como uma monarquia constitucional hereditária, com uma forte centralização a partir do Rio de Janeiro e com a existência de quatro poderes. Além da novidade de uma Constituição, os três poderes tradicionais - Executivo, Legislativo e Judiciário - ganharam a companhia do Poder Moderador, concebido pelo pensador francês, Benjamin Constant. De uso exclusivo do Imperador, o Poder Moderador permitia a intervenção nos outros três poderes. Por isso, não foram poucas as críticas de que esse modelo de organização era autoritário, em razão da centralização e por submeter os demais poderes a outro que era exercido pelo Imperador.

Na primeira Constituição do Brasil, também chamava a atenção, a inexistência dos direitos sociais, enquanto os direitos civis e os direitos políticos eram bem limitados. A participação política era restrita aos homens, a maioria brancos, pois precisavam ser livres, além de serem remunerados e, a partir de 1881, também deveriam ser alfabetizados. Com isso, mulheres, escravizados, pessoas com renda baixa e os analfabetos, também estariam excluídos de uma participação política formal. No entanto, a maior herança deixada para os rumos da cidadania no Brasil era a exclusão de direitos da população escravizada, que escrevia, na cor da pele, um traço de discriminação e de tratamento diferenciado, que persistiria ao longo dos anos.

É indiscutível que a Abolição representou um importante marco para a construção da cidadania brasileira. O que veio depois do Treze de Maio, definitivamente, não foi igual ao que existia antes. Com isso, reconhece-se aqui o erro de Joaquim Nabuco, um dos principais nomes do movimento abolicionista. Nabuco afirmou que os efeitos da escravidão seriam sentidos no Brasil por mais de 100 anos. Realmente, após mais de 100 anos, percebe-se, que as marcas do cativo deixadas na sociedade ainda estão muito distantes de desaparecer.

Do liberalismo excludente ao autoritarismo: Era Vargas e direitos sociais

A instalação da República no Brasil foi feita com a expectativa de ampliar a participação da população nas decisões do governo. No entanto, o processo político não sofreria alterações significativas. As instituições e as leis expressavam a preponderância do liberalismo político com eleições, parlamentos e partidos - ainda que estaduais, em razão do federalismo. Contudo, tais instituições funcionavam em meio a uma prática bastante excludente, com a limitação de direitos políticos, impedindo a participação das mulheres e dos analfabetos, embora a renda tenha deixado de ser um critério para o exercício do voto. As fraudes eleitorais viabilizadas pelo fato de o voto não ser secreto, eram constantes, na base de fenômenos como o coronelismo, com o voto de cabresto, os currais eleitorais e as eleições a bico de pena, fenômenos investigados e denunciados pelo jurista Vitor Nunes Leal em “Coronelismo, enxada e voto”, de 1948.

Ao mesmo tempo em que se exigia a alfabetização para a participação política eleitoral, o Estado Brasileiro não tratava a educação primária como um direito, se desobrigando a promover a instrução mais fundamental. Assim, embora a Proclamação da República tenha apresentado alguns avanços em relação à Monarquia, as restrições ainda eram muitas, ao desenvolvimento de uma plena cidadania, com direitos civis limitados, direitos políticos que seguiam excludentes e, sobretudo, com a carência de diversos direitos sociais considerados elementares, como a educação.

Por outro lado, a Primeira República lançou bases institucionais de organização do Estado brasileiro até hoje vigentes, com a separação dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e o Federalismo temperado, de inspiração no modelo dos EUA. O fim do padroado e a laicidade do Estado foram avanços no sentido de promover liberdade religiosa. Contudo, isso não evitou pressões de grupos que procuram impor suas visões religiosas às leis do país. Todas as Constituições posteriores mantiveram essas características.

A Revolução de 1930 traria rupturas e continuidades com as condições de exercício da cidadania vigentes na Primeira República. Se, por

um lado, a intensificação da industrialização e da urbanização mudaria a face pela qual o país era reconhecido, por outro, as desigualdades, as hierarquias, o poder dos grandes proprietários rurais, e o peso do passado escravista não desapareceriam.

É verdade que o Governo Provisório, que ascendeu com a Revolução de 1930, anunciou uma moralização dos costumes políticos, com a introdução do voto secreto, reduzindo as margens para as manipulações promovidas pelo Coronelismo na Primeira República, e ainda criou a Justiça Eleitoral, originalmente ligada ao Poder Executivo, que substituiria a Comissão de Verificação dos Poderes. Subordinada ao Poder Legislativo, seria de competência da Comissão atestar a lisura das eleições, diplomando os eleitos. Na prática, porém, a Comissão era o equivalente a colocar a raposa para tomar conta do galinheiro, ou o ladrão para proteger o cofre: os políticos que fraudavam as eleições, eram os responsáveis por verificar a observância da legislação. O critério prático para definir a diplomação era o apoio ao governo. Aqueles que não se enquadrassem, sofriam a “dego-la”, na expressão da época, não sendo diplomados. Sem dúvida, a criação dessa instituição foi um dos mais importantes passos para a realização de eleições confiáveis no Brasil, que seria no século XXI, uma referência para o mundo, mas que, infelizmente, sofre ataques sem provas nos últimos anos, com o claro propósito de deslegitimar o processo eleitoral.

As mudanças mais expressivas após 1930 foram constatadas com o avanço dos direitos sociais. Apesar da retomada do ensino religioso, que havia sido abandonado após o Quinze de Novembro, num claro gesto de reaproximação com a Igreja Católica, o governo promoveria a criação de um ministério para propor e executar políticas públicas no âmbito da educação, saúde e cultura. No final da década de 1930, com Gustavo Capanema à frente, o então MEC estaria na vanguarda de políticas educacionais inéditas na história do país.

Fechando o esforço reformista, no imediato pós-1930, ocorreu a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que era chamado de “Ministério da Revolução”. Apesar do discurso de que a questão social era “caso de polícia” na Primeira República, com a criação do Ministério

passou então a ser “caso de política”. Tal afirmação não pode ser tomada como um dado da realidade e deve ser no mínimo relativizada. É verdade que a questão social foi tratada com repressão pelos governos da Primeira República, mas tais práticas não terminaram no pós-1930. Além disso, iniciativas políticas como a criação de caixas de pensão e de leis que limitaram o trabalho infantil remontam à Primeira República, demonstrando que o tratamento político do tema não foi uma exclusividade da Revolução.

Os anos de polarização ideológica e de radicalização política levariam a mais um golpe de Estado, em 1937, instituindo o regime do Estado Novo, nome do combate ao “perigo vermelho”. O regime promoveu censura e propaganda por meio do DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), suspendeu as eleições para todos os cargos, fechou todas as casas legislativas, proibiu os partidos políticos e organizações da sociedade civil. O Poder Executivo se sobrepôs aos outros poderes, tendo na Constituição outorgada de 1937, um esforço para conferir legalidade a esses atos.

Este foi um período de ausência de direitos políticos e de várias restrições aos direitos civis em que, para o governo conseguir apoio popular – foi produzida a base da legislação trabalhista brasileira, cujo maior símbolo permanece na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, reunindo toda a legislação trabalhista criada desde 1930, conforme abordado anteriormente.

Houve um grande esforço de produção e também de divulgação da legislação trabalhista. O regime utilizou-se de modernas técnicas de propaganda de massa, com veículos de comunicação de grande alcance, uma novidade na sociedade brasileira. A mensagem transmitida pelos meios de comunicação passava a ideia de que a legislação social era fruto da bondade, da generosidade, do senso de justiça e do coração do presidente. Isso contribuiu para muitos brasileiros terem uma visão positiva do legado de Getúlio Vargas.

É preciso reforçar que, como demonstrou Angela de Castro Gomes (1988), esses direitos eram, na realidade, antigas reivindicações dos trabalhadores brasileiros, que durante décadas, lutaram por eles. Quando foram atendidos, o governo não reconhecia a antiguidade dessas lutas, que re-

montavam à Primeira República. Esses direitos também foram produzidos numa época de grandes tensões políticas, com levantes armados dentro do Brasil e com a intensificação de disputas internacionais que levariam à Segunda Guerra Mundial, em 1939. Tudo isso ocorreu em meio ao questionamento de muitas das ideias liberais aplicadas à economia, como a noção de que patrões e empregados teriam condições iguais de negociação.

Os direitos produzidos nos anos de 1930 e 1940 beneficiaram apenas os trabalhadores formais, que possuíam carteira assinada, excluindo os que atuavam na informalidade. Apesar de a historiografia afirmar a existência de um abismo separando os direitos de trabalhadores urbanos e rurais, nos últimos anos, as pesquisas têm demonstrado que os impactos da legislação trabalhista no mundo rural não podem ser negligenciados. De forma não prevista pelos produtores e divulgadores dessa legislação, houve uma apropriação por parte dos trabalhadores rurais, que inclusive teria sido relevante para compreender as mobilizações no campo nos anos 1950 e 1960. Dessa forma, tais ações coletivas foram fruto da construção de noções de direito e da ideia de que haveria lei e uma autoridade superior ao lado das demandas camponesas, mais do que da ausência de direitos (DEZEMONE, 2008).

Da Experiência Democrática aos tortuosos caminhos da Ditadura Militar

O período inaugurado com a deposição de Getúlio foi complexo e com intensa participação e mobilização política e social. Por isso, os anos compreendidos entre 1945 e 1964 foram de grande organização e lutas protagonizadas pelos trabalhadores, seja na cidade, seja no campo. No meio urbano, foram criados sindicatos para defender melhorias nas condições de trabalho e o cumprimento de direitos que chegariam naquele período, como o Décimo Terceiro Salário, que não foi previsto pela CLT, mas introduzido nos anos 1960 como uma forma de bonificar o trabalhador, por toda sua dedicação ao longo de um ano. Já os trabalhadores do campo também se organizaram para melhorar suas condições de vida e trabalho, buscando a efetivação de direito, como a sindicalização e a previdência social, que também seriam estabelecidos nos anos 1960.

Naquele período havia ainda a liberdade de imprensa, com uma pluralidade de veículos de comunicação que apresentavam as notícias por diferentes pontos de vista. Até a preferência partidária identificada em pesquisas de opinião demonstraram que, nas grandes capitais brasileiras, os cidadãos votavam em partidos políticos por se identificarem com suas propostas. As pesquisas de opinião registraram uma percentagem de preferência partidária muito parecida com aqueles constatados nos regimes democráticos mais consolidados, na Europa e nos Estados Unidos (LAVAREDA, 1991).

Portanto, o ponto fundamental para ser frisado é de que numa sociedade democrática, o exercício dos direitos políticos ou a obtenção dos direitos sociais são frutos das ações das pessoas. E o que se percebe no período de 1945 a 1964, em meio a todos os limites e dificuldades, foi a existência de um ambiente que possibilitou reivindicações, críticas, manifestações, e mobilizações para o desenvolvimento da cidadania no Brasil.

O pós-1964 deve ser tratado sem eufemismos, nomeando o regime como o que de fato foi: uma ditadura. Ainda que toda a população pudesse não ter sofrido as consequências de se opor ao governo, não foram poucos os setores, cujos direitos foram cerceados.

Em primeiro lugar, houve uma sobreposição do Poder Executivo aos outros dois poderes, chamando para si a prerrogativa de legislar, além de ameaçar o Judiciário com aposentadorias compulsórias, o que afastava juízes. As regras eleitorais eram modificadas de forma casuística, em decisões que não passavam pelo Congresso, como a mudança das eleições presidenciais que se tornaram indiretas; a extinção de todos os partidos políticos e a criação do bipartidarismo (1966); o impedimento à posse do vice-presidente civil após a morte do presidente Costa e Silva (1969); a limitação do acesso da oposição aos meios de comunicação (1975); a criação dos “senadores biônicos”, eleitos indiretamente (1977); e a instituição do pluripartidarismo para fragmentar a oposição (1979).

O Poder Executivo também adotou a prerrogativa de cassar os direitos políticos de qualquer opositor ou crítico do regime. O protagonismo do governo foi exercido por militares, não do conjunto das Forças Armadas,

mas pelos Oficiais do Exército. Todos os cinco presidentes eleitos indiretamente nesse período eram generais. A escolha do presidente da República não passava pelo voto direto, pela decisão popular, mas pela definição de um nome entre os principais oficiais do Exército, o que seria referendado pelo Congresso Nacional ou pelo Colégio Eleitoral. Ambos sem os representantes da oposição que, por decisão do Poder Executivo, sem nenhum processo judicial, tiveram seus direitos políticos cassados.

Durante esse período, diversos direitos que hoje são entendidos enquanto fundamentais, se viram ameaçados, dentre os quais, a liberdade de expressão. Políticos, artistas, e intelectuais não podiam dizer o que pensavam por conta da atuação da censura, limitando ou até mesmo impedindo as críticas e os questionamentos ao governo. Pode-se chamar de avaliação, pois sempre são importantes, com o objetivo de fornecer oportunidades aos governantes de repensarem suas propostas e selecionar as mais adequadas em benefício do país. A pluralidade de opiniões e o debate livre são, indiscutivelmente, elementos que caracterizam qualquer regime que se pretenda democratizar.

Os atos institucionais (AIs) funcionaram como instrumentos jurídicos para promover a intervenção do Executivo nos outros poderes. O primeiro ato foi criado em abril de 1964, por um veterano do pensamento autoritário, o jurista Francisco Campos, autor da Constituição de 1937. Apesar do primeiro ato não ter número, pois inicialmente a ideia era que fosse apenas um, os militares lançariam mão de 17 atos. O AI-1 promoveu a cassação dos direitos políticos das lideranças consideradas de oposição. A lista era extensa, impedindo diversos nomes de atuarem politicamente. Tirar um competidor do jogo não é, em hipótese alguma, uma norma ou uma conduta democrática. Como se isso não bastasse, o Congresso Nacional chegou a ser fechado em três ocasiões: 1966, 1968 e 1977, sempre que o governo se via minimamente ameaçado de ficar sem maioria parlamentar.

O mais conhecido dos Atos Institucionais foi o decretado em 13 de dezembro de 1968: o AI-5. Esse ato fortaleceu ainda mais a autoridade presidencial, em nome do combate a uma pretensa ameaça de subversão. Supostamente, tal ameaça não poderia ser derrotada por outros mecanis-

mos previstos na própria lei. Assim, pelo AI5, o presidente poderia interferir em cada um dos Estados. Ele poderia retirar governadores de seus cargos, nomear prefeitos sem eleição e decretar estado de sítio. Esta é uma medida prevista na própria Constituição, toda vez que o país se vê diante de uma grave ameaça. No estado de sítio, diversos direitos civis são suprimidos como o direito de ir e vir, pelo toque de recolher. Outro direito suprimido foi o sigilo à correspondência, pela violação de cartas e demais formas de comunicação. Instituíam-se com o AI-5, a prática da censura prévia: o governo avisava aos veículos de comunicação o que eles não poderiam divulgar e aos que desobedecessem sofriam formas diversas de punição. Além disso, o AI-5 estabeleceu que os presos políticos teriam que ficar incomunicáveis, pelo prazo de dez dias, o que intensificou a fuga de pessoas que eram detidas, muitas das quais, submetidas à tortura. Com o fim do prazo, muitos eram libertados sem sequer um único documento legal que comprovasse a detenção.

O AI-5 também suprimiu o *habeas corpus*, que é o instrumento jurídico disponível ao cidadão para se proteger contra a prisão considerada injusta, ao questionar as circunstâncias de uma detenção. Ainda que se desconsidere o princípio civilizacional da presunção de inocência, é preciso deixar muito claro que num Estado, o qual se pretenda ser Democrático de Direito, é inadmissível que, em nome do combate a um crime, seja cometido outro crime. Os agentes do Estado devem pautar as suas condutas sempre pela legalidade de seus atos. Aqueles que atuam em nome do Estado devem sempre fazê-lo em conformidade com as leis vigentes. Desse modo, não se admite que leis sejam violadas, ainda que com o pretexto de serem protegidas. O que se pretende, na realidade, com esse tipo de conduta, não é a punição de um crime cometido por outros; mas sim, a impunidade do próprio crime. Ao desrespeitar uma lei, ainda que sob o pretexto de combater um crime, quem a viola se torna tão criminoso quanto àqueles que pretendia combater, reconhecendo-se que os crimes são distintos.

Para finalizar, é preciso tratar de mais um tema polêmico, que ainda é um problema no Brasil do século XXI: a tortura. Não foram poucos os agentes vinculados ao regime que tentaram negar a existência da tortura. Porém, diante de tantas provas, tais agentes procuraram justificar a tortura

como prática de indivíduos isolados ou psicopatas, e não um tipo de política desenvolvida pelo Estado brasileiro. A interpretação da tortura como ato individual não se sustenta diante das muitas evidências coletadas, inclusive nos processos do Superior Tribunal Militar, chegando a ser reconhecida a difusão da prática por diversos integrantes daquela instituição, como recentemente divulgado pela imprensa (G1, 2022). Não são poucas as provas que demonstram o conhecimento, até mesmo de presidentes, acerca da generalização da tortura, inclusive contra familiares e até crianças ligadas a oposicionistas.

Não raro, casos de tortura terminaram com a morte do torturado em dependências do Estado, como nos conhecidos casos envolvendo o jornalista Vladimir Herzog (1975) e o operário Manuel Fiel Filho (1976). Isso indica ainda outra prática, como as execuções extrajudiciais. Um exemplo é o registro da conversa na qual o presidente Ernesto Geisel, quarto General Presidente, de 1974 a 1979, se dirigindo ao seu futuro Ministro da Guerra, Dale Coutinho, que tratou do combate aos oposicionistas. Coutinho disse:

E eu que fui para São Paulo logo em 69, o que eu vi naquela época para hoje... Ah, o negócio melhorou muito. Agora, melhorou, aqui entre nós, quando nós começamos a matar". Geisel complementou: "Ó, Coutinho, esse troço de matar é uma barbáridade, mas eu acho que tem que ser (GASPARI, 2003, p. 324).

No mesmo período, a CIA, a Agência Central de Inteligência dos EUA fez um relatório acerca da existência de tortura e de execuções extrajudiciais de opositores políticos, sem qualquer julgamento.

Não foram poucos que procuraram justificar a tortura, afirmando que no período, havia uma guerra. A noção de "guerra" se refere, prioritariamente, a embates que envolvem um Estado contra outro Estado. Mais do que isso: em uma guerra não vale tudo. Até a guerra é submetida a regras, como define a Convenção de Genebra (1949), da qual o Brasil é signatário. E, dentre as regras da guerra se encontra o compromisso de não promover a tortura, principalmente diante de alguém indefeso. Quem comete tais atos num conflito bélico, pode ser enquadrado no conceito de crime de guerra. Assim, até na guerra ocorrem crimes.

Isso deixa uma última indicação importante: outros mecanismos poderiam ser utilizados para combater quaisquer pretensas ameaças, como observado em outros países, que também sofreram com grupos opositores, inclusive com organizações que recorreram às armas e à violência contra governos estabelecidos. A forma de como lidar com esses grupos foi pautada em diversos países do mundo, pelo respeito às leis vigentes, para que os agentes do Estado não se equiparassem àqueles que pretendiam combater.

Da esperança de transformações políticas e sociais com a Nova República aos desafios do século XXI

Para compreender a cidadania no Brasil no século XXI, é necessário analisar o processo de transição do poder militar para o poder civil no começo da década de 1980. Apesar de conhecida como a “década perdida”, em razão da inflação, da pobreza, do desemprego e do fracasso dos sucessivos planos econômicos, no que se refere à política, esse não foi um processo sem importantes avanços. Nesse sentido, o ano de 1985 emerge como um marco consagrado, quando o primeiro civil desde João Goulart, deposto em 1964, foi escolhido para assumir a presidência da República.

Embora eleito indiretamente e impossibilitado de assumir o cargo por problemas de saúde que levariam à sua morte, Tancredo Neves segue até hoje como um símbolo da luta pela retomada do Estado democrático de Direito no Brasil. Passo importante para a vitória de um opositor ao regime militar, foi a realização da campanha das Diretas Já, que entre 1983 e 1984 atraiu milhões de brasileiros e brasileiras e colocou lado a lado lideranças políticas de distintas orientações, as quais reivindicavam que o sucessor do general João Batista Figueiredo fosse escolhido pelo voto direto.

Apesar da campanha das Diretas Já não ter atingido seu objetivo principal, o movimento contribuiu para o desgaste do regime militar e para a renovação da esperança de que a democracia conseguiria solucionar, ou pelo menos atenuar, os graves problemas sociais do país.

Apesar da consagração de diversos direitos no texto constitucional promulgado em 1988, não foram poucas as ameaças à sua plena efetiva-

ção. A acelerada urbanização, que trouxe como efeitos o inchaço urbano, a periferação, a favelização e as dificuldades de mobilidade nas grandes cidades, também tornou a insegurança e a violência presentes no cotidiano dos brasileiros. A desigualdade social permanece como um problema. No começo do século XXI, avanços como a redução da pobreza e a retirada do Brasil do Mapa da Fome, importante indicador da ONU, que registra a insegurança alimentar no planeta, acabariam sofrendo retrocessos na passagem da década de 2010 para 2020.

Soma-se a isso, a dificuldade que tantos grupos têm para ter seus direitos respeitados, como é o caso dos como é o caso de pobres, negros, indígenas, LGBTQIAs e mulheres. Tais dificuldades se contrastam com a percepção de que a lei pode ser violada sem consequências pelos mais ricos e abastados. O avanço das redes sociais tem sido acompanhado pelo crescimento da intolerância, da misoginia, do racismo, dos preconceitos, e das formas de discriminação. Crenças messiânicas são estimuladas, com a expectativa de que o Poder Executivo possa resolver todos os problemas do país, numa herança da mentalidade autoritária das duas ditaduras que o país viveu no século XX. O legado escravista, o racismo estrutural, a mentalidade patriarcal, e as ideias autoritárias demonstram que a cidadania no Brasil não é uma obra pronta e acabada, mas uma construção que ainda exige o esforço e a ajuda da atual e das próximas gerações. Tais problemas possuem raízes históricas profundas.

Reconhecer o caráter histórico dos problemas brasileiros não significa atribuir ao passado a determinação e causa única dos dilemas do presente. Quando José Saramago – único escritor em língua portuguesa laureado por um prêmio Nobel de literatura – foi perguntado em duas entrevistas, concedidas a Jô Soares em 1997 e em 2002 sobre o papel da colonização lusa para os problemas do Brasil, o escritor foi taxativo: “os que colonizaram o Brasil já morreram há muito tempo”. Longe de negar a importância do passado, Saramago chamava a atenção para o papel do presente na manutenção dos problemas herdados da colonização. Com isso, o escritor, na realidade, indicava que é preciso entender como grupos no presente se beneficiam dessas condições e atuam para mantê-las.

Com uma postura que reconhece o peso do passado, mas não negligencia sua relação com o presente, será possível pensar em avanços para o futuro da cidadania no século XXI.

Nesse sentido, cidadania é indissociável de democracia, que tem sofrido com interpretações equivocadas sobre seu significado. Não é incomum encontrar brasileiros que entendem a democracia em sentido estreito, como o regime da vontade das majorias. A democracia não pode ser compreendida dessa forma,, até porque as majorias podem ser tirânicas. A democracia deve ser tratada como o regime da vontade das majorias, que respeita os direitos das minorias. E são exatamente os direitos das minorias que têm sido ameaçados de forma crescente nos últimos anos. Vale reforçar que alguns grupos considerados como minorias, na realidade, são bastante expressivos quantitativamente, no conjunto da sociedade brasileira. Por isso, a manutenção de normas democráticas tem se mostrado historicamente como a melhor forma de enfrentar os desafios elencados.

Tanto a cidadania, quanto a democracia, não são frutos da natureza, ou ainda, características intrínsecas ao ser humano. A cidadania e a democracia não estão no sangue, na herança genética do DNA, não caem do céu, não brotam da terra. A cidadania é um aprendizado que é construído com idas e vindas, com avanços e retrocessos, mas que só progride e se desenvolve num ambiente democrático. Reforçar a cidadania e reforçar a democracia no Brasil são condições indispensáveis para o nosso progresso enquanto sociedade, numa tarefa que não é simples e tampouco repousa sob a responsabilidade de uma única pessoa. Essa é uma tarefa de todos nós.

Referências

BEZERRA, Mirthyani. Dados do genoma de brasileiros revelam violento processo de miscigenação. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/reportagens-especiais/dados-do-genoma-de-brasileiros-revelaram-violento-processo-miscigenacao/> 2020. Acesso: 31 ago 2022.

CARVALHO, José Murilo de. “A elite política nacional: definições” e “Unificação da elite: uma ilha de letrados.” In **A construção da ordem e Teatro de Sombras**. Rio

de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, pp. 49-92 (1980).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro, Guanabara, 1979.

DEZEMONE, Marcus. Legislação social e apropriação camponesa: Vargas e os movimentos rurais. **Estudos Históricos** (Rio de Janeiro) [online]. 2008, v. 21, n. 42, pp. 220-240. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-21862008000200006>>. Epub 09 Mar 2012. ISSN 2178-1494. <https://doi.org/10.1590/S0103-21862008000200006>. Acesso: 31 ago 2022.

DEZEMONE, Marcus. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. **Revista Brasileira de História** (impresso), v. 71, p. 131-154, 2016.

FERREIRA, Jorge. (org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo. **O Arcaísmo como Projeto: Mercado atlântico, sociedade agrária em uma economia colonial tardia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FICO, Carlos. Ditadura Militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Revista Tempo & Argumento**, Florianópolis, v.9, n. 20, p. 5-74, jan. /abr, 2017. <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/issue/view/2175180309202017/show-Toc> Acesso: 31 ago 2022.

FREIRE, Américo; CASTRO, Celso. "As bases republicanas dos Estados Unidos do Brasil". GOMES, Angela; PANDOLFI, Dulce; e ALBERTI, Verena (org.). **A República no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 30-53, 2002.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. (1988).

G1. Áudios do Superior Tribunal Militar sobre tortura: ouça os relatos e leia as

transcrições Gravações foram analisadas pelo historiador Carlos Fico, da UFRJ, e divulgados pela jornalista Míriam Leitão, de 'O Globo'. Áudios revelam relatos de tortura durante a ditadura militar. Brasília, 17/04/2022. Acesso: 31 ago 2022.

LAVAREDA, Antonio. **A democracia nas urnas o processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 7. ed., 2012 (1948).

LESSA, Renato. **A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social, e status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1967.

MATTOS, Hebe. **O negacionismo como erudição**. Folha de S. Paulo, 11/10/2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/10/o-negacionismo-como-erudicao.shtml> Acesso: 31 ago 2022.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

SARAMAGO, José. Entrevista concedida a Jô Soares. 1997 e 2002. Disponível em www.youtube.com.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHARTZMAN, Simon et al. (org.). **Tempos de Capanema**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Edusp, 1984.

SCHIMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil, 1945-2000**. Rio de Janeiro: Zor-ge Zahar Ed., 2000.

SOUZA, Iara Lis. **A Independência do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e Sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Capítulo II - História da Segurança Pública no Brasil: breve panorama

Helena Rossi³

Introdução

Este capítulo é o registro textual da aula “História da Segurança Pública no Brasil”, ministrada no curso de extensão - História e Gestão da Segurança Pública no Rio de Janeiro - uma parceria entre o Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e o Centro Internacional Celso Furtado, que ocorreu na modalidade on-line, no mês de maio de 2021 e versou sobre a construção histórica da polícia e da atuação policial no Brasil.

O objetivo é olhar para a História analisando seu passado e tentar compreender o presente com a intenção de melhorar. Torna-se difícil desraizar algumas experiências ruins ao tentar construir um futuro melhor, sem compreender a dicotomia entre um Estado democrático de direito e a atuação policial, em sua maioria, focada no uso da força e numa política de segurança que utiliza uma lógica de guerra voltada contra determinados grupos sociais.

Para compreender a construção histórica da polícia e da atuação policial em nosso país, é preciso compreender as estruturas econômicas, políticas e sociais, que influenciaram as políticas de segurança adotadas ao longo do tempo.

3 Mestre em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista em Educação Bilíngue de Surdos pelo Instituto Nacional de Educação de Surdos, bacharela e licenciada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenadora Adjunta do Projeto Estratégico Segurança Pública, Cidadania e Democracia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Período Colonial

O Brasil se inseriu num processo mais amplo das grandes navegações, onde diversos países europeus buscaram, conquistaram e exploraram novos territórios, como também novos povos, com a intenção de escravizá-los. E de que forma isso foi possível? E como se justificou essa conquista, essa expansão? Através da ideia e da defesa de que existe uma hierarquia entre os povos. E dentro dessa ideia de hierarquia, os povos europeus, ou seja, os brancos, estariam no topo da pirâmide, e os demais seriam selvagens, inferiores que necessitavam de civilização. Com isso, a Europa entrou nessa questão. Já os povos da África, por que foram escravizados? “Porque eram consideradas inferiores, sem alma”. Então existiam justificativas, num primeiro momento, pautadas em argumentos religiosos, para poder dar força a essa expansão, e posteriormente, argumentos que se sustentavam através da ideia de que existiam, no mundo, raça inferior e raça superior.

Com relação à segurança, no início do período Colonial, não existia uma segurança pública nacional ou uma polícia. O que existia era um sistema privado de controle social desenvolvido pelos senhores de terra. E de que forma isso acontecia? Através dos açoites, das punições aos indígenas e aos negros escravizados, através dos capitães do mato. Foi assim que começou a segurança no Brasil, através de punições para garantir o sistema escravista de exploração colonial.

No entanto, o Brasil era um território muito extenso. E com o aumento da população, ainda no Brasil Colônia, foi preciso que o governo português atuasse de alguma forma para garantir a segurança interna e externa. Então, foram criados mecanismos oficiais do Estado português, de controle social e de punição dos delitos que aconteciam na colônia. Dessa forma, criaram as forças militares para defesa do território, com o intuito de realizar um policiamento interno, sendo eles: as armadas de policiamento, as milícias, os bandeirantes e serviços de ordenanças.

Sendo assim, a lógica desse momento era a de punição, ou seja, se ocorria um delito, esse delito era punido. A historiografia pôde concluir isso através de documentos, verificando que, nesse primeiro momento, o Brasil não tinha muitas leis produzidas, o que tinha eram sentenças. Os documen-

tos mostram muito mais sentenças do que leis e isso perdurou até 1808, ou seja, com a chegada da Família Real, quando a Corte se transfere para a colônia, se inicia uma Segurança Pública Nacional Brasileira, na qual as funções de policiamento criadas se coadunavam com as intencionalidades da Corte, com os ideais de civilização e as normas portuguesas, para manter a monarquia que, em 1808, se encontrava um pouco fragilizada.

Portanto, foi criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e Estado do Brasil, formando, assim, um órgão oficial para garantir o controle social. A função era de controlar, de garantir a ordem e auxiliar na difusão dos valores sociais que o Estado brasileiro tentava implantar. Então, essa força policial garantia, através da coerção, que determinados valores de sociabilidade fossem se estruturar e se mantivessem. Essa lógica do controle adentrou o Período Imperial.

Período Imperial

O Brasil imperial passou por mudanças econômicas e sociais importantes. Aliadas a essas mudanças internas, também surgia a necessidade da construção de uma nova sociabilidade, pautada na ideia de civilização e de modernidade influenciada por teorias científicas e filosóficas, de intelectuais brasileiros e estrangeiros. Naquele período, a partir dos debates abolicionistas e da pressão estrangeira pelo fim da escravidão, impunha-se ao Brasil agrário e à sua aristocracia, o sentimento de incertezas acerca da manutenção da estrutura política e econômica de mais de 200 anos.

No entanto, a escravidão no Brasil vai terminar completamente em 13 de maio de 1888, com a Lei Áurea, uma das Leis mais importantes da história brasileira, sendo resultado da resistência dos escravos e da mobilização popular. O Brasil foi o último país das Américas a abolir a escravidão. Se comparado com o que acontecia fora do Brasil, outros países começavam a abolir a sua escravidão, inclusive através de revoltas de negros escravizados. Quando o Haiti se liberta, isso gera no Brasil Imperial, um medo do haitianismo. Então, a segurança pública, naquele momento, também visava garantir a permanência desse regime em meio à crise econômica que o Brasil passava.

O pensamento intelectual e as disputas políticas, no parlamento, refletiam esse momento do país. De um lado, a tradição agrária dos senhores de terra e do outro, um Brasil moderno, do progresso, inserido no capitalismo industrial que despontava internacionalmente após a Revolução Industrial.

O país lidava com a nova realidade após o fim do tráfico de africanos escravizados em 1850 e o medo de uma haitianização do país, ou seja, de uma revolução escravista. Os intelectuais debruçavam-se sobre as teorias vindas da Europa como forma de justificar ou reafirmar a superioridade dos senhores de terra e de escravizados, defender a estrutura econômica agrária e escravista frente ao capitalismo e industrialização que surgia e se expandia.

Em 1850, surge o cientificismo, as teorias biologizantes, a ideia de que a raça era determinada pela biologia e, conforme abordado anteriormente, antropometricamente definida. Concomitantemente, o sistema escravocrata do país passava por pressões externas e internas. Externamente, houve a proibição do tráfico que foi efetivada em 1850 com a Lei Eusébio de Queiroz, após sanções da Inglaterra ocasionadas pelo desrespeito a sucessivos acordos que previam o fim da importação de mão de obra escravizada; internamente, debatia-se a abolição da escravidão (ROSSI, 2021, p.27)

É nesse momento que outra ideia, outro pensamento começa a se construir e se tornar mais sólido no nosso país, que foi o higienismo. Ele foi tão forte que passou a fazer parte das políticas do nosso Estado, inclusive as políticas de segurança.

Então, no final do século XIX e início do século XX, as ideias do higienismo começam a dar o tom da nossa segurança. E o que foi o higienismo? Foi uma teoria médico-higienista, que tinha por objetivo proporcionar o progresso e o processo civilizador através da eliminação de doenças físicas e morais. Refletia os ideais modernos de ciência, ordem e progresso, ao mesmo tempo em que adequava a sociedade para o capitalismo industrial que se desenvolvia. Nesse momento, a figura do médico no país, aumentava de importância, pois eram os responsáveis por possibilitar uma sociedade de ordem e de progresso.

Além de detectar a doença no “corpo social da cidade”[...] o movimento higienista organizou-se como poder político por acreditar que somente a partir dessa esfera de atuação e conhecimento poderia impor as medidas sociais que julgavam serem necessárias. O status político dado aos higienistas se organizava através da polícia médica, o que nos deixa claro a ação racionalizadora sobre a população. O médico não era apenas alguém que detinha conhecimentos, mas também quem intervinha no espaço, por meio das políticas territoriais restritivas que ajudou a formular (MACHADO, 2011, p. 5).

A ideia de hierarquia entre os povos, vista no período histórico anterior, a partir do século XIX, começa a ser cientificizada através dos debates intelectuais sobre racismo científico. A população brasileira é caracterizada como um povo “mestiço”, com uma população negra extensa e, portanto, como “degenerada”. Portanto, se fez necessário gerar o melhoramento da população. Para isso, era preciso embranquecer. Quanto mais branco o Brasil fosse, mais no caminho do progresso ele estaria:

Quanto mais branco melhor, quanto mais claro mais superior, eis aí uma máxima difundida, que vê no branco não só uma cor, mas também uma qualidade social: aquele que sabe ler, que é mais educado e que ocupa uma posição social mais elevada (SCHWARCZ, 2012, p. 44).

Então, o Brasil do progresso era um Brasil branco. No topo da hierarquia, mantinha-se a população branca, perpetuando a exclusão e dominação sobre os negros, indígenas e mestiços.

Assim, no Brasil[,] o imenso grau de matizes cromáticos formados criou, em contrapartida, uma escala classificatória, considerando-se o indivíduo ou grupo tanto mais valorizado socialmente quanto mais próximo estivesse do ideal tipo étnico imposto pelo colonizador inicialmente e pelas elites de poder em seguida: o branco (MOURA, 2020, p. 202).

Assim, o higienismo criou grupos tidos como indesejáveis, era preciso controlar e até mesmo tratá-los. Os negros, indígenas, prostitutas, deficientes, as mulheres insubmissas, era uma extensa lista de indesejáveis.

Inclusive, a classe trabalhadora, a qual deveria começar a ser disciplinada para entrar na lógica do capitalismo industrial que estava ganhando força no país. E esse controle dos corpos, controle desses grupos sociais também se refletiu na higienização das cidades. A pobreza precisava ser disciplinada e higienizada. Através da medicalização da cidade, da tentativa de transplantar a família nuclear, moderna e burguesa à classe trabalhadora, colocava-se em prática o projeto de desodorizar a cidade.

A preocupação inicial com as condições de habilidade do trabalhador urbano parte dos higienistas sociais, ligados aos poderes públicos. Ocupam-se com a medicalização da cidade, com a desinfecção dos lugares públicos, com a limpeza dos terrenos baldios, com a drenagem dos pântanos, com o alinhamento das ruas, com a arborização das praças. E alarmam-se com os surtos epidêmicos que dos bairros pobres se alastram pela cidade, ameaçando invadir as casas elegantes dos recentes bairros ricos; e com a exalação dos odores fétidos e miasmáticos gerados pela aglomeração perniciosa da população pobre em cubículos estreitos (RAGO, 2014, p. 214).

E quem atuava nessas cidades para garantir tudo isso e garantir essa lógica? A polícia. Então, a cultura policial passa a ter dentro dela, os ideais higienistas. Era dessa forma, usando a polícia, que se garantia a efetividade desse projeto higienizador e também era assim que se garantia a supremacia branca.

Dessa forma, o projeto policial que se construiu foi um projeto de polícia que, controlava os corpos, os modos de vida e criminalizava determinados grupos sociais, como a população negra e pobre. Sendo assim, tornou-se ainda mais necessário no final do Império, quando a abolição da escravidão foi totalmente completada. Então, os negros passaram a ser completamente livres, e isso era um problema.

Quem iria garantir o controle dessas pessoas? A polícia? Com o fim da escravidão, criou-se o mecanismo do crime de vadiagem. Esse tipo de crime, naquele período, prendeu muitas pessoas, em sua maioria, pessoas negras e pobres. Então, era uma forma de criminalizar aqueles grupos que, até certo tempo, eram escravizados.

(...) uma massa negra desgovernada, vivendo à margem da tutela, com possibilidade de se articular sem maiores resistências, poderia representar não só o fim de um sistema de exploração de mão de obra, mas o fim da própria hegemonia branca. Assim, ela precisa apertar os freios e estreitar ainda mais o controle sobre os escravizados, não deixando escapar os libertos à engenharia do controle (FLAUZINA, 2006, p.56).

Nessa engenharia do controle, estava inclusa a polícia, que não se extinguiu mesmo com o fim do Período Imperial. Muito pelo contrário, a lógica não só permaneceria, como se estenderia cada vez mais a outros grupos.

Primeira República e Era Vargas

A Primeira República manteve essa ideia de higienismo, de um Brasil para o progresso, como foi dito anteriormente, onde era preciso manter a ordem. Esse lema encontra-se na nossa Bandeira Nacional: “Ordem e Progresso”.

Nesse período, surgiu no Brasil mais uma teoria dos intelectuais que, junto com o higienismo, passou a etiquetar grupos sociais. Essa teoria é a eugenia. Criavam-se etiquetas e estigmas para classificar e/ou eliminar os indivíduos de determinados grupos sociais, conforme citado acima. E isso foi construído através da ciência, dos cientistas da época. Um exemplo de construção, e que ainda permanece, é o tipo do criminoso. Acreditava-se que haviam diferenças biológicas, entre aqueles que cometiam (ou poderiam cometer) crimes e os demais, e que essas diferenças, tanto poderiam ser percebidas através de dados metrificáveis (formato e tamanho do crânio e o tamanho do nariz), como através da observação do caráter e do comportamento, sendo esses dois, não algo construído pelo meio, mas sim, uma herança genética.

Geral quanto à sensibilidade à dor física (e talvez efeito indireto desta), sensibilidade afetiva é também geral nos criminosos. Não é que nestes os efeitos calam completamente, como imaginam os maus romancistas, mas os que mais intensamente batem no coração dos seres humanos, ao invés, mais neles parecem mudos, especialmente após desenvolvimento da puberdade (LOMBROSO, 2007, p.53).

Esses intelectuais da eugenia e do higienismo foram os intelectuais orgânicos de seus períodos históricos que desenvolveram, através de suas teorias e obras, um consenso acerca da superioridade de uma raça sobre a outra. Assim como também, a divisão da sociedade entre os “normais” e os “indesejáveis”, servindo de sustentação a projetos econômicos e sociais do capitalismo industrial em expansão, para o fim de um Brasil agrário e de um país da classe dominante e branca. Foram responsáveis por elaborar a ideologia a ser difundida, por criar um consenso, a tornar a visão de mundo daqueles que dominam uma visão hegemônica e estabelecer os caminhos rumo a uma nação moderna e industrializada.

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função social no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político [...] (GRAMSCI, 1982, p.03).

Então, com a roupagem da ciência, a eugenia vai reforçar os grupos sociais que no período anterior, o Estado brasileiro já controlava através da força, através da polícia. E, assim, a Primeira República também foi um período de conflitos, greves de trabalhadores, demanda de movimentos populares e de continuidade do projeto disciplinador da sociedade brasileira. De quem seria a responsabilidade de manter e garantir essa disciplinarização? Das instituições policiais e jurídicas. Elas tinham como função disciplinar o povo brasileiro através da lógica do higienismo e da eugenia.

Portanto, a Primeira República reprimia, através das práticas policiais: trabalhadores grevistas, imigrantes, pessoas negras, anarquistas, pobres, prostitutas, enfim, todos os que foram etiquetados como fora da ordem. Grupos sociais que estavam “impedindo a melhoria do nosso povo” e “impedindo o progresso”.

Na Era Vargas, isso não muda muito, pois o próprio presidente manifesta também o pensamento higienista nos seus primeiros governos. O que muda um pouco nesta época, é que esse aparato policial ganha mais uma função que, além de garantir a ordem e controlar socialmente aqueles grupos já determinados, também vai funcionar como uma polícia política.

Mantendo no lugar e reprimindo os opositores políticos do governo Vargas, ou seja, comunistas, anarquistas, sindicalistas e imigrantes. Então, a polícia ganha também um ar político que será retomado com a Ditadura Empresarial Civil-Militar.

Período Democrático (1946 - março de 1964)

Em 1946 o mundo se despedia da Segunda Guerra que acabou em 1945, e do horror do nazismo. E o Brasil se despedia da ditadura do Estado Novo. No Pós Segunda Guerra, as nações vão começar a debater como impedir novos Holocaustos. Assim, surgiu em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que é um documento que visou garantir os direitos básicos dos seres humanos. Como por exemplo: o direito à vida, o direito de se expressar, o direito à moradia e para reafirmar que todos são iguais perante a lei, como também a garantia da pluralidade de ideias e da religião. Enfim, a certeza de que todos os seres humanos são gente, e, por isso, são dotados automaticamente de direitos e que precisam ser garantidos pelo Estado. Esse documento foi assinado pelo Brasil, comprometendo o Estado brasileiro a respeitar as diretrizes internacionais ali contidas.

Então, teoricamente, a partir desse momento, os Estados precisam garantir direitos, não apenas reprimir e controlar. Toma corpo nesse momento democrático, o direito das pessoas se organizarem sem coibição e com a garantia do Estado aos seus direitos. Mas, infelizmente, havia uma diferença entre a diretriz oficial da segurança pública e a prática advinda de séculos de construção histórica, pautada no controle de determinados corpos e na repressão.

A Ditadura Empresarial Civil-Militar

Na madrugada de 31 de março para 1º de abril de 1964, o presidente Jango é derrubado pelos militares, pela ditadura empresarial, civil e militar. Entra, nesse instante, outro momento político. Agora, não mais um Estado

garantidor dos direitos humanos, ocorrendo assim, um acirramento da repressão aos civis e uma continuação da criminalização dos grupos sociais anteriormente mencionados. Só que, dessa vez, de forma oficial.

Se no chamado - período democrático - a lógica do Estado era de democracia e direitos, isso não acontecia por uma questão de cultura policial. Com a ditadura, a cultura policial volta a se coadunar com o desejo do Estado. Assim, foram 21 anos de ausência de garantias de direitos, onde a tortura e os abusos tornaram-se um costume dos agentes de segurança. Era a prática de terrorismo do Estado.

Nesse período, foram criminalizados e controlados os mesmos grupos sociais já mencionados anteriormente, em todo o nosso percurso histórico, como também, se retomava a polícia política do Estado Novo de Getúlio Vargas. Assim, a polícia também vai se ocupar de reprimir comunistas, anarquistas, democratas e toda e qualquer pessoa que se colocasse contrária à ditadura naquele momento.

A Abertura Política

Com o fim da ditadura, o Brasil entra no que a gente chama de - momento da abertura política - e com isso, retoma-se a defesa dos direitos humanos. A sociedade civil começa a questionar a função da polícia, sua atuação, seu controle de punição, de violência, abuso da força, de uma polícia que seria só a mantenedora da ordem e do “*Status Quo*”. Por que? Porque isso não se coadunaria com o Estado Democrático de Direito que se tentava reconstruir com o fim da ditadura.

Então, foi gerada uma dicotomia entre o que a sociedade esperava: da polícia enquanto instituição, da segurança pública e a realidade que espelhava uma cultura policial formada ao longo de muitos séculos. As instituições ainda reproduziam o modelo tradicional, ou seja, o uso da força como principal instrumento de intervenção, e não a inteligência, a prevenção e a aproximação.

No entanto, a força da difusão da ideologia dominante fez com que permanecesse, no senso comum, a ideia de que é possível reconhecer um

bandido pelo seu “tipo” e que, o destino do criminoso é a morte, ou seja, “bandido bom é bandido morto”. Mas quem são os bandidos? São os mesmos grupos sociais que no Brasil Colônia tinham “cara de bandido”, que no Império “tinham cara de bandido”. Então, no geral, quando se fala em “bandido bom é bandido morto”, esse bandido tem cor e endereço. Pessoas negras das favelas, das comunidades e periferias. Dificilmente, tanto a imprensa quanto o senso comum, vão considerar como criminoso uma pessoa branca e de classe social alta.

Assim, mesmo com a democracia de volta ao Brasil, com o retorno da lógica democrática, da defesa dos direitos humanos por boa parte da sociedade civil, também existe, na própria sociedade, a ideia de que direitos humanos são para alguns, ou seja, “para humanos direitos”. Como se os direitos humanos não fossem para todos os cidadãos. Dessa forma, tem-se, inclusive, na própria sociedade brasileira, a permanência de uma lógica racista, ainda do período colonial e imperial.

E, com o real aumento da criminalidade em nosso país e com a propaganda e difusão de que os direitos humanos só existem para defender os bandidos, que eles não defendem o cidadão de bem, cria-se uma demanda social por atitudes repressivas, mantendo a polícia dentro da lógica tradicional do controle, da divisão da sociedade entre bons e maus, onde o mal não tem direito a nada e, conseqüentemente também, entre quem é cidadão e quem é bandido. Sendo que, com essa lógica, as pessoas vistas como bandidos são totalmente destituídas de direitos e é permitido que se abuse da força, inclusive, “bandido bom é bandido morto”. Sendo assim, já se faz uma prévia da pena de morte, pois na lógica do senso comum, algumas pessoas podem ser assassinadas.

Isso é apenas uma permanência da lógica colonial e imperial que se estruturou no racismo, no higienismo e na eugenia. Então, existe um longo pensamento, uma longa lógica, que estruturou a nossa segurança e a nossa cultura policial. E, para garantir essa permanência, apesar de estarmos numa democracia e temos uma Constituição garantidora de direitos, existe uma importante ferramenta de difusão desses valores, que é a imprensa.

A mídia de massas se configura assim como transmissora em larga escala das ideologias dominantes. Nas entrelinhas das notícias de jornal e TV. E mesmo nos mais inofensivos programas de entretenimento, estão expressas, às vezes em doses homeopáticas, outras vezes quase escandalosamente, as formas de pensamento hegemônico. [...] reproduzindo conteúdos simbólicos da classe dominante sob a carapuça mítica da liberdade (FIGUEIREDO, 2007, p. 12).

Coronel Cerqueira e a Polícia do Futuro

Nessa última parte do texto, trago para a cena, o teórico Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Quem era adulto na época do Brizola, com certeza lembra. Ele foi secretário do Brizola nas décadas de 80 e 90, ou seja, no momento da abertura política, do fim da ditadura e da Constituição de 1988. O momento em que os ventos sopravam ares de desejo de mudança e de muita crença num futuro melhor, mais justo e mais humano.

As respostas cidadãs e democráticas não “enfrentam” no sentido de solução de conflitos, mas se previnem, criando condições de acesso e de participação desde o âmbito local, doméstico-familiar, aos espaços e territórios comuns e públicos da cidade e da sociedade. Assim, as noções de controle, radicalizadas no sistema repressivo, vão atender aos interesses e anseios do bem-estar comum e público (ROCHA, 2010, p.14).

Assim, foi preciso pensar em estruturas realmente democráticas e de direitos humanos para o Brasil. E foi essa a preocupação do governo Brizola, nas vezes em que foi eleito. E quem pensou nessa segurança para o Rio, nesse período, foi o Coronel Cerqueira. Ele foi secretário de Estado da Polícia Militar e Comandante Geral no Governo Brizola, nos anos 80 e 90. Foi quem desenvolveu o modelo de Polícia que persiste até os dias de hoje. Sendo defendido por quem pensa numa outra polícia, ou seja, num policial que seja visto pela população como um servidor, alguém que presta um serviço de segurança, que respeita os direitos humanos e que também seja respeitado como cidadão.

[...]o contexto das décadas de 1980 e 1990 marcou um novo momento de ressignificação e discussão sobre as políticas públicas

necessárias para melhorar a qualidade de vida e prover segurança. A consolidação democrática permitia um diálogo mais intenso entre os formuladores das ações implementadas pelo Estado e as opiniões e requisições da sociedade civil diante da necessidade de diminuir as desigualdades sociais que atingiam as grandes concentrações urbanas (FILHO et al. 2010, p.16-17).

É importante ressaltar que não seria um abandono completo da característica repressiva, porque a polícia é o braço repressivo do Estado, o qual garante o monopólio da violência em suas mãos. A questão não é em que momento se usa a força, mas sim quando isso se torna uma constante e não uma exceção.

Era assim que o Coronel Cerqueira pensava. Esse uso da força, para garantir o monopólio da violência nas mãos do Estado, deveria ser o último recurso. No entanto, o que muitas vezes acontece é uma lógica diferente, ou seja, já se começa pela repressão.

Então, o que seria essa polícia do futuro, que eles chamaram de polícia cidadã? Por que cidadã? Uma polícia que encararia todos como cidadãos, sendo ela uma garantidora de direitos. Essa polícia seria estruturada pela lógica da cidadania e da prevenção ao crime. Seria o uso da inteligência, de atacar as razões do crime e de eliminar os motivos dos delitos.

Dessa forma, a segurança pública que pensa na prevenção, pensa na causa também, para que se consiga diminuir, ou no melhor dos mundos, acabar com as razões daquele delito. E isso não seria através da força, seria através da inteligência e através de uma segurança pública que converse com as outras estruturas do Estado e com os outros aparatos do Estado.

Para a prática efetiva de uma polícia que se pretendia democratizar, uma das primeiras medidas adotadas foi o desenvolvimento de seminários e ciclos de estudos que levavam para as escolas, de formação de praças e oficiais, questões que relacionavam a intervenção policial, às lógicas discriminatórias e à marginalização crescente de número populacional significativo. Entre 1983 e 1987, é possível citar algumas experiências importantes, como: os I e II Ciclos de Estudos sobre Segurança

Pública, o Seminário de Estudos Jurídicos sobre Segurança e o Encontro com a Comunidade Negra. Em fevereiro de 1985, por exemplo, o I Ciclo de Estudos sobre Segurança resultou em um conjunto de proposições e diretrizes publicadas em um dos números do Boletim da PM:

1. Retomada das sugestões do interesse específico da Polícia Militar apresentadas na carta de sugestões da campanha: “O Rio contra o crime”, a saber:

a) Segurança não é só repressão e não é problema apenas da polícia. É preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, do Estado e da população.

b) Adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a seleção e a formação profissional orientada para a obediência aos preceitos legais do respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.

c) Dar remuneração compatível com os serviços exigidos da polícia pela comunidade.

d) Aprimorar os recursos técnicos e científicos indispensáveis ao exercício das funções policiais.

e) Promover a participação da comunidade na discussão, elaboração de uma política de segurança, através de encontros das autoridades com associações representativas, de modo que cada solução esteja de acordo com os problemas e as características específicas de cada localidade.

f) Fazer deste contato um primeiro passo para o estabelecimento do vínculo efetivo de confiança entre a polícia e a população.

g) Restabelecer a política da polícia de investigação criminal, priorizando sua informação às confissões obtidas, no mais das vezes, de modo pouco confiável, inclusive para a justiça.

h) Dar especial atenção à questão da responsabilidade social dos meios massivos de comunicação.

2. Que a Polícia Militar desenvolva um programa para melhorar

a sua imagem, baseado nos pressupostos de que é uma organização aberta e de prestação de serviços públicos.

3. É necessário que, paralelamente aos esforços da Polícia Militar de melhorar a sua imagem, a comunidade, e em particular os órgãos de comunicação social, cooperem com esse esforço, já que a má imagem da polícia aumenta a sensação de insegurança da população, aumentando a própria insegurança.

4. É necessário que as ações individuais, de maus policiais sejam denunciadas, especificamente, e que as acusações não sejam transferidas genericamente a toda a corporação.

5. As atitudes de cooperação devem ser a tônica por parte dos policiais militares no relacionamento com os profissionais da imprensa no seu trabalho.

6. Que os meios de comunicação social evitem utilizar, como símbolos de repressão e de arbítrio, a figura do policial militar fardado. Esse deve ser um esforço conjunto para melhorar a imagem da PM e restabelecer a indispensável confiança da comunidade na sua polícia.

7. Que se procure esclarecer melhor a população sobre a competência e atribuições da Polícia Militar, para que não se debitem à corporação providências sobre assuntos que estão fora de sua alçada.

8. Que se evitem solicitações de policiamento privilegiado para resolver apenas problemas específicos dos interessados, o que sempre provoca prejuízos à coletividade.

9. Que se opte por uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais.

10. Que, considerada a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o item “combate à criminalidade” seja inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção à população.

11. Que os eventos promovidos por entidades particulares, com fins lucrativos, envolvendo o emprego de grandes efetivos, sejam pagos.

12. É imprescindível que a polícia seja melhor instrumentalizada tecnicamente para o combate ao crime organizado, de modo a se evitar a escalada da violência.

13. Que sejam denunciadas as atividades “filantrópicas” de pessoas ligadas ao crime e à contravenção, exercidas com o objetivo de conseguir a tolerância de parcelas da população, sobretudo de pessoas, organizações e instituições que tenham o dever legal ou moral de combatê-las.

14. Que se faça uma campanha contra a impunidade, dos criminosos de “colarinho branco”, revertendo à crença de que o crime compensa.

15. Que a apuração dos delitos seja sistemática e não esteja condicionada a eventuais pressões da imprensa e ao nível socioeconômico da vítima e do criminoso.

16. Que seja valorizado o Talão de Registro de Ocorrência (TRO) da PM como peça informativa importante para facilitar os procedimentos policiais e processuais subsequentes.

17. Que se compreenda que o combate ao crime é responsabilidade de todo o sistema criminal, englobando a polícia, o Ministério Público, a Justiça criminal, os advogados criminais e o sistema penitenciário.

18. Tentar junto às autoridades responsáveis, solucionar problemas que interferem [sic] no trabalho da Polícia Militar, embora pertinentes a outros órgãos.

19. Desenvolver esforços para melhor definir e delimitar as atribuições e as áreas de atividade dos diferentes órgãos que compõem o sistema criminal, de modo que a polícia administrativa, responsável pelo policiamento e por apontar à justiça os autores dos delitos e respectivas provas, e de outro lado a polícia judiciária, coadjuvante do Ministério Público e da justiça criminal, tenham as suas ações harmonizadas.

20. Que a destinação da Polícia Militar seja entendida e interpretada a partir da sua função, pública e de natureza civil, e não a partir do nome da corporação. Militar, aqui, não é o oposto de civil.

21. Que o problema de segurança pública permaneça como responsabilidade de cada Unidade da Federação, desaconselhando-se qualquer tentativa de centralização ou padronização, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo. (FILHO et al., 2010, p.28-31).

Portanto, não adianta apenas a polícia reprimir, se o Estado não resolve a desigualdade social, não resolve o desemprego e a pobreza. Desta forma, a polícia cidadã seria a mediadora de conflitos e abandonaria a lógica da guerra, lógica esta que existe para garantir o controle social daqueles grupos anteriormente mencionados.

O que seria então essa ideia de uma polícia do futuro? Que polícia seria essa? Que futuro seria esse? Essa polícia é para prevenir o delito utilizando como uma de suas ferramentas o ato de se aproximar da população de forma passiva e compreensiva e garantidora dos direitos dos cidadãos.

Conclusão

Ao longo do texto foi realizado um panorama acerca das condicionantes históricas, econômicas e sociais que construíram a cultura policial no Brasil e, conseqüentemente, no estado do Rio de Janeiro.

Buscou-se, a partir desse passeio pela nossa história, compreender e perceber as permanências de um passado de escravização e de controle de corpos entendidos como perigosos e criminosos pela classe dominante do nosso país.

Mas, também foi demonstrado que, além das permanências, a polícia se modificou ao longo do tempo, se moldando ao seu tempo histórico e às necessidades e perspectivas do Estado brasileiro.

Por fim, foi apontada a possibilidade de, a partir da teoria e da prática do Coronel Cerqueira e de sua polícia cidadã, vislumbrarmos uma polícia do futuro. Essa Polícia do Futuro não agiria por meio do endurecimento do Código Penal ou do endurecimento das ações policiais, mas sim como uma polícia democrática pautada nos direitos humanos. Uma polícia que vai se

estruturar não só numa outra cultura policial, mas também, numa política pública de segurança que rompa com o pensamento que foi estruturado desde o Brasil Colônia, deixando para trás, a concepção de controle social para garantir o *status quo*.

É possível uma polícia diferente, bem estruturada, melhor capacitada, mais humanizada, bem como uma segurança pública diferenciada, que se coadune com o Estado Democrático de Direito, o qual o Brasil ainda está construindo.

Referências

FIGUEIREDO, Carolina Dantas de. Poder e comunicação: um breve debate sobre a questão do poder nos meios de comunicação de massa. In: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Pernambuco, ago. 2007, p. 1-17. Disponível em: <compos.org.br/seer/index.php/ecompos/article/viewFile/177/178>. Acesso em: 27 de ago. de 2016.

FILHO, Oswaldo Munteal; LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva. Orgs. **Sonho de uma polícia cidadã**: Coronel Carlos Magno de Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I**: a vontade do saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, M. **O nascimento da clínica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1977.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

LOMBROSO, C. **O homem delinquente**. São Paulo: Ícone, 2007.

MACHADO, G. C. A. A difusão do pensamento higienista na cidade do Rio de Janeiro e suas consequências espaciais. In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH. São Paulo, julho de 2011.

MOURA, C. **Dialética Radical do Brasil Negro**. 3. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

RAGO, M. **Do cabaré ao lar**: a utopia da cidade disciplinar e a resistência anarquista. Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

ROCHA, Adair. Apresentação. In: **Sonho de uma polícia cidadã**: Coronel Carlos Magno de Nazareth Cerqueira. Páginas 12-14. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

ROSSI, Helena. **Higienismo e eugenia na educação de surdas no século XX**: educação das surdas-mudas nas décadas de 20 e 30. Rio de Janeiro: Gramma, 2021.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário**: cor e raça na sociabilidade brasileira. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011.

Capítulo III - Democracia, Cidadania e Segurança Pública

Oswaldo Munteal⁴
Araré Carvalho Júnior⁵

Introdução

Sempre na berlinda entre os assuntos com maior repercussão na sociedade brasileira está o tema da Segurança Pública, mais especialmente, a criminalidade e a violência que acomete nossa sociedade. O fato do tema estar constantemente em evidência, não necessariamente deriva da promoção de um debate mais qualificado e aprofundado sobre ele.

Podemos afirmar que ocorre justamente o contrário. Por mexer com situações limites, o tema, por exemplo, é abordado de maneira superficial e por uma retórica simplista que tem como foco, muitas vezes, ganhar corações e mentes da população. Esse discurso reducionista trata a complexa questão da segurança como um problema unidimensional, geralmente atribuído à falta de austeridade das leis, ou então, da leniência com bandidos e a necessidade do uso de maior força de repressão por parte do Estado.

O aumento da criminalidade fez com que a insegurança, de certa forma, agregasse-se ao modo de vida, não só dos grandes centros urbanos, como também em cidades de médio porte. Juntamente com esse crescimento, aumentou também o medo da população de modo geral. Ainda que esse sentimento seja verdadeiro, a problemática da violência não pode ser tratada somente enquanto questão policial.

A questão da segurança pública possui tantas variáveis, que abdicar de entendê-las, inevitavelmente, produzirá uma análise manca a respeito

4 Coordenador Geral do Projeto Estratégico Segurança Pública, Cidadania e Democracia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

5 Coordenador Acadêmico do Projeto Estratégico Segurança Pública, Cidadania e Democracia – UERJ. Professor da Faculdade de Medicina em São José do Rio Preto (FACERES), São Paulo (SP).

da problemática. Do mesmo modo que é complexo o entendimento do problema, a solução para a resolução do mesmo, não seria simples. O presente artigo tenta refletir sobre uma segurança pública voltada para garantir e promover a cidadania numa sociedade ainda muito desigual, racista, com uma juventude vulnerável, que possui preconceito territorial e com crimes que são mais toleráveis do que outros.

Também abordaremos a experiência do Programa Segurança Presente, como possibilidade de uma atuação cidadã dos agentes públicos de segurança junto à população.

Fragilidades e Desafios

Pensar em uma segurança pública, a qual ajude no processo de construção de uma sociedade cidadã e democrática, embate numa série de dificuldades atreladas ao tema. Para alguns, as políticas de segurança pública têm por finalidade a manutenção da ordem social, e não a sua transformação. Neste sentido a segurança pública seria um meio que possibilitaria a convivência com a violência e a criminalidade dentro de um patamar aceitável (não patológico).

Com efeito, ela seria a gestão possível do “mundo como ele é.” Nesta perspectiva, a repressão intensificada seria a única resposta factível para uma sociedade cada vez mais violenta. Esse discurso encontra ressonância em uma grande parcela da população, graças à insegurança e ao medo produzido pelo sentimento, factual e imaginário, de uma condição de constante insegurança, sendo que a sociedade, por sua vez, além de aderir mais facilmente às políticas populistas, acaba temendo ser vítima da violência, e transforma-se em caixa reverberadora de um discurso reacionário, que não leva em consideração a complexidade que está por trás das questões de segurança pública.

Diante deste contexto, explicações e soluções extremamente simplistas, emergem geralmente estereotipando grupos, situações e realidades muito herméticas. Entendemos aqui, que ainda que complexa, a questão da segurança pública pode ser pensada como uma aliada na construção de uma sociedade mais cidadã e democrática. Para tanto, ao enfrentar os

obstáculos e as fragilidades é preciso estar no horizonte dos governantes e da sociedade.

Compreendemos que, qualquer debate voltado à segurança pública, enquanto promotora de cidadania, deve passar por discussão voltada a alguns temas importantes a toda sociedade brasileira. Alguns deles são: os preconceitos raciais, de classe e territorial. Muitas dessas ações são provocadas por agentes públicos de segurança, que acabam por reproduzir e perpetuar.

[...] Noronha e Paes-Machado (2013) em um estudo com policiais relatam que estes profissionais acabam associando os marcadores de criminalidade e o de pobreza, tendo mudanças de posturas quando atuam em áreas mais pobres. Nesses contextos, a abordagem é mais truculenta, gerando uma suposição de que há mais ações violentas e crimes nos locais mais pobres. Ocasionalmente, assim, mais mortes de pessoas, não necessariamente envolvidas, sem responsabilização e/ou especificação da autoria. Destaca-se também, segundo Paes-Machado e Noronha (2002), o reconhecimento que a polícia ao atuar em áreas mais pobres, possui uma atuação mais autoritária como forma de demonstrar sua capacidade de ação e poder frente às populações destas áreas. Estas são encaradas a partir de seus marcadores (raça/classe/gênero) e postas no lugar de permanente suspeição, despertando a estas o temor e fortalecendo o estereótipo social da instituição como amedrontadora. A polícia geralmente age mostrando seu poder de ação e de retaliação, tendo um conceito de autoritarismo fortemente relacionado a força letal [...] (LAVOR FILHO, et al, 2018, p. 226).

Sendo assim, é primordial pensarmos em um novo marco para a segurança pública. Debruçarmos sobre os efeitos que as condições de classe e raça produzem, e como elas se correlacionam na produção de desigualdades sociais. Desigualdades essas que vão impactar o acesso da população negra e periférica aos serviços de saúde, educação e moradia. Também, como essas condições dificultam o acesso e a geração de renda, e, por último, como essas variáveis são cruciais na discussão da segurança pública que desejamos.

Destacamos aqui um ponto crucial, que é pensar nas políticas públicas para os jovens e adolescentes, que, a priori, não são políticas inteiramente de segurança, mas que a torna impactante. A juventude vulnerável entre 15 e 24 anos compõe grande parte da população prisional. Os jovens “nem, nem”, que nem estudam e nem trabalham, estão entre os mais vulneráveis. E qual o perfil dessa população? Geralmente jovens, negros, de periferia, com histórico familiar turbulento e de baixa renda.

Compreender as experiências de jovens pobres deve ser um processo de conexão entre a descrição de suas condições materiais de vida, dos aspectos socioespaciais do seu local de moradia, e a análise das suas condições de privação econômica, social, cultural, simbólica e política. É atinar que essas experiências se constroem dentro de um campo de disputas na nossa sociedade, cuja transformação não se dá no âmbito da individualidade dos sujeitos, depositando nela a responsabilização por uma estrutura social desigual (SILVA JÚNIOR, 2019, p.12).

Uma política de segurança pública tem que dar especial atenção para a juventude negra de periferia. A criminalização, a repressão e o encarceramento em massa, não têm produzido resultados positivos. A busca por propiciar um caminho de oportunidade a esses jovens é fundamental. Garantir formação educacional para os jovens em idade escolar, qualificação para o trabalho e oportunizar a possibilidade de geração de renda se mostra fundamental para sanar, em partes, o problema desta população.

Ainda se faz necessário um bom trabalho com os jovens, juntamente com toda sua família, promovendo a reintegração, restabelecendo vínculos e oportunizando fontes de renda a todos, para que juntos possam planejar o futuro, ter objetivos e caminhos para atingi-los. A perspectiva de futuro se rompe com as “vidas suspensas” desses jovens, dando concretude e perspectiva de uma vida melhor. Uma sociedade não se faz excluindo parte considerável da sua população. E a juventude é uma parte pujante e carregada de potência, que para se realizar, numa situação de precariedades, precisa do apoio das políticas públicas adequadas.

Mesmo entendendo a Segurança Pública como meio de manutenção da ordem social, podemos pensar em vários modos de como atuar aper-

feição-a. Ela pode continuar a desempenhar seu papel através do uso desmedido de violência contra a população pobre, negra e periférica, seguindo o roteiro clássico do nosso país, que desde a sua fundação se sente muito à vontade em “bater no mais fraco”. Pode também ser feita de outro modo, onde a segurança pública garanta princípios democráticos, reduzindo a violência - que o Estado brasileiro usa no controle social das nossas comunidades -, respeitando os direitos humanos e tratando o contribuinte com a dignidade necessária para uma convivência civilizada.

No entanto, para a realização dessa intervenção cidadã e democrática, não podemos desconsiderar outra questão fulcral nesta busca por uma segurança pública qualificada. A questão que se coloca é: como o agente de segurança ou um militar de baixa patente, pode garantir os direitos fundamentais do cidadão quando ele mesmo não tem acesso a esses direitos? Muitas vezes, o agente de segurança sofre com a baixa remuneração e a precarização das condições de trabalho e moradia. Como militar, é proibido até o direito de greve. Também não é permitido se sindicalizar e é privado da livre manifestação de pensamento. Esse cidadão com direitos restringidos, não consegue trabalhar para garantir a cidadania e acaba atuando com base em ações, muitas vezes, não democráticas e autoritárias.

[...] estes também sofrem algum tipo de discriminação à medida que o policiamento ostensivo é composto por maioria de negros e advindos de classes sociais mais empobrecidas. Por vezes, a abordagem truculenta e violenta infligida às populações mais pobres é relacionada com suas origens, com uma concepção igualmente criminalizadora e discriminatória da pobreza. Assim, imbuem-se a estes o despreparo cultural para utilizar uma linguagem não violenta, como se estes fossem os responsáveis exclusivos pelas práticas violentas da polícia. Para tanto, estes policiais subalternos são os mais tentados a demonstrar poder, por meio do uso excessivo da força, junto às populações mais pobres (NORONHA; PAES MACHADO, 2013, p.226).

Referindo-se, ainda, às fragilidades e desafios, se faz mister ressaltar alguns itens importantes para um debate, como crimes que merecem mais atenção, bem como o combate e investimentos por parte do Estado,

e quais não merecem tanta atenção. A relação do flagrante delito, com o modelo policial e a lei antidrogas, acaba por gerar uma disfuncionalidade que faz com que o aparato de polícia sirva para “caçar” o pobre periférico, em detrimento de crimes maiores e mais nocivos. Neste ponto, o debate sobre “a guerra às drogas”, frase que serve de escusa para ações pouco planejadas e que resultam em muitas mortes, um outro ponto sensível a ser debatido seriamente pela sociedade e governantes.

A droga, na fase atual do capital, continua a se converter em um grande eixo – o mais imperturbavelmente plástico, capaz de associar motivos religiosos, morais, políticos e étnicos sobre o qual pode se reconstruir a face do inimigo (interno) capaz de justificar o controle penal máximo, como no caso do Rio de Janeiro, sobre os jovens negros e pardos, pobres, de baixa escolaridade e moradores de favela que sobrevivem ao desemprego participando do varejo desse negócio (BATISTA, 1998, p. 90).

Com efeito, somando o número total de registros de pessoas mortas em decorrência de intervenção policial entre 1993 e 2017, totalizam-se 17.364 mortes contabilizadas pelo Instituto de Segurança Pública (ISP). Cabe aqui ressaltar o alerta feito pelo relatório da organização - Human Rights Watch - de 2016, que mortes decorrentes de intervenção policial foram registradas na categoria de homicídios comuns, ocorridos na presença da polícia, mas que a execução não é atribuída aos agentes do Estado. E também existem casos que nem sequer chegam a ser registrados. O relatório “Você matou meu filho!” da Anistia Internacional (2015), analisa 1.275 casos de autos de resistência registrados no município do Rio entre 2010 e 2013, e aponta que, quatro a cada cinco vítimas de homicídios decorrentes de intervenção policial, na cidade do Rio de Janeiro, são homens negros, e 75% dos casos eram jovens com menos de 29 anos (ARGUM, 2020, p. 148).

As estatísticas revelam que há uma prevalência de negros e pardos nos números de vítimas por violência das forças de segurança do Estado, em particular, das Polícias Militares. E há uma predominância inequívoca de negros e pardos, desproporcional à participação desses dois grupos sociais na população. Também se prende mais negros e pardos do que a proporção presente destes segmentos no total de habitantes. Segundo o Atlas da Vio-

lência (2017-2018), a quantidade de policiais negros que morrem em ações é maior, e a proporção de brancos é superior à de negros na polícia.

Sem dúvidas, o tema racismo e segurança pública é o tópico central a ser resolvido para o desenvolvimento de uma cidadania brasileira. Ele se inscreve num amplo panorama nacional e está atrelado ao nosso não desenvolvimento enquanto nação. O racismo na segurança pública, afirma e reafirma, através da cultura de uma sociedade também racista (da qual a polícia é o braço armado), que alguns corpos são mais matáveis que outros.

Dentro desta perspectiva, e voltando a um ponto que já citamos anteriormente, e que é um tema carregado de polêmicas e tabus, mas que, no entanto, precisa ser abordado e debatido, está a política antidrogas e como essa política criminaliza e vitimiza a periferia negra e parda das grandes cidades. Temos uma política de drogas que opera reproduzindo o racismo estrutural, e que criminaliza os signos e símbolos da juventude negra e periférica, que são tidos como criminosos. A própria construção do estereótipo do bandido no Brasil, e que guia a ação do policial (e até mesmo do cidadão comum), se dá a partir da marginalização dos códigos pertencentes à cultura negra periférica.

De qualquer forma a proibição das drogas “tem sido o fator central da expansão do poder punitivo e, conseqüentemente, da crescente criminalização da pobreza, globalmente registrada desde as últimas décadas do passado século XX” (Karam, 2013, p. 35). Do ponto de vista biopolítico, trata-se de um processo de controle sobre os hábitos da população que atinge principalmente os mais pobres, na medida em que são os moradores das favelas que pagam o preço mais alto por estarem sobre fogo cruzado. Tudo isso se justificaria em função de uma perspectiva excessivamente mistificadora, com relação ao poder da droga, em gerar dependência química e destruição do usuário, ignorando os problemas sociais na análise do problema. A política de drogas se desenvolve “a partir de um imbróglio de discursos que se anulam e se complementam, aludindo-iludindo, apoiados fundamentalmente em uma fantasmagoria a-científica, (onde as drogas são a encarnação do ‘mal’)” (COSTA, 2017, p. 31).

Sendo assim, não tem como pensarmos em mudança efetiva na polí-

tica de segurança pública, sem pautarmos a discussão a respeito da regulação das drogas e o combate à violência, mais notadamente contra a população que habita as comunidades. As soluções são complexas e demandam ações articuladas entre o governo, universidades, organizações sociais e sociedade civil. Os dados sobre violência devem cotejar ações pensadas e elaboradas para intentar uma ação efetiva e que respeite os direitos humanos e a dignidade das pessoas.

Trataremos, a seguir, do Programa Segurança Presente, uma experiência que visa aproximar os funcionários da Segurança Pública do Rio de Janeiro com a população Fluminense, mudando, assim, a relação, a abordagem e, acima de tudo, garantindo os direitos do cidadão e o respeito aos direitos humanos dos moradores destas comunidades, em busca de uma atuação pautada pela atuação não violenta. Para tanto, é necessário a qualificação constante deste agente, para atuação cidadã junto à comunidade atendida e o estreitamento de laços entre os atores.

A Experiência do Programa Segurança Presente

O Programa denominado “Operação Segurança Presente”, atua em 36 bases no estado do Rio de Janeiro, aproximando a força policial dos princípios básicos dos direitos civis, da cidadania e dos direitos sociais. De Magé ao Leblon. A proposta é de uma nova polícia fundada na proximidade com o cidadão, e, sobretudo, na valorização dos direitos humanos como política pública. O projeto de lei nº 1775/2019, da ALERJ, no Art. 1º, institui o fundo de fomento à Operação Segurança Presente – FEFOSP, para subsidiar o Programa de apoio à segurança pública, ao ordenamento público e às ações complementares realizadas pelo serviço social no apoio ao acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A busca por políticas públicas de segurança efetivas tem sido um desejo dos poderes Executivo e Legislativo. A experiência em curso no estado do Rio de Janeiro aponta para algumas possibilidades de mudanças de paradigmas na área da segurança pública. Historicamente, as políticas públicas de segurança centraram a sua dinâmica no “uso da força sobre a sociedade”. O princípio básico sobre o qual repousa essa ação, segundo o

sociólogo alemão Max Weber (1963) é: “Todo Estado se funda na força”. O pensador afirma: “Se só existissem estruturas sociais a qual a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra, se denomina “anarquia”. Não há dúvida da necessidade de um Estado Forte, Republicano e presente. Entretanto, o uso excessivo da violência sobre os agentes sociais deve ser relativizado. Lembrando agora Karl Marx: “O Estado é um mal necessário” e assim deve ser compreendido pelo conjunto da sociedade civil.

Não há possibilidade de um projeto de segurança pública consistente sem uma profunda reforma do Estado. Isso vale dizer que as nossas polícias frequentemente se encontram sem orientação e, muitas vezes, num contexto de vulnerabilidade logística. Seguimos no pensamento de Weber: “A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado – não haja a respeito qualquer dúvida -, mas é seu instrumento específico.” Weber se refere a um tempo passado. Todavia, parte da sua argumentação pode ser retomada criticamente ou parcialmente. Dentre os aspectos recuperados, podemos afirmar, de certa maneira, que não existe propriamente um poder paralelo e concorrente ao Estado, mas sim, um poder concedido pelo Estado, pois o objetivo central do poder público é a contenção do crime e a concentração da força.

Max Weber afirma ainda: “Em nossos dias a relação entre o Estado e a violência é particularmente íntima. Em todos os tempos os agrupamentos políticos mais diversos – a começar pela família – recorreram à violência física, tendo-a como instrumento normal do poder.” O dispositivo de segurança pública do Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, careceu nas últimas décadas, de uma política de enfrentamento da violência com métodos mais adequados às novas bandeiras e causas contemporâneas.

A Operação Segurança Presente, constitui-se uma experiência de atuação do poder público, voltada para oferecer à população fluminense um modelo de policiamento de proximidade associado a ações sociais, promovendo segurança e cidadania. Atua no ordenamento do espaço público, e essencialmente, oferece ao cidadão confiança na polícia e nos agentes

civis envolvidos no patrulhamento de rua.

Evidencia-se, diante disso, o papel cidadão realizado pela Operação Segurança Presente, que busca não somente atuar em prol da proteção das zonas que cortam e atravessam o Estado do Rio de Janeiro, mas também, auxiliar a população no processo de compreensão e construção de uma sociedade mais empática e solidária. Nesse sentido, a Secretaria de Governo e Relações Institucionais do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, firmaram uma parceria para a criação do Observatório Social da Operação Segurança Presente, vinculado à Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UERJ, cujas metas se relacionam diretamente com as estabelecidas pela Operação. Essa parceria tem como objetivo preparar os agentes civis, do ponto de vista acadêmico, de modo a complementar a prática operacional já bem-sucedida da Operação.

A referida operação tem como objetivo se fortalecer como uma política pública de segurança e de caráter integral, socialmente inclusivo e capaz de concretizar os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. Para tanto, é sabido que a polícia deve seguir por um caminho de qualificação desses agentes civis e policiais militares, atingindo cada vez mais o ideal de uma nova polícia, mais próxima do cidadão e capacitada para mediar conflitos.

É importante ressaltar que essa Operação deriva de uma notória urgência do cidadão do Estado do Rio de Janeiro por uma maior sensação de segurança nas ruas. Ante essa necessidade, o Estado tem o poder-dever de mediar o uso da força para atingir os anseios da população e, ao mesmo tempo, de aplicar as normas referentes à ordem pública e à proteção aos direitos fundamentais. Nesse sentido, com o apoio das entidades públicas e privadas, a atuação da Operação Segurança Presente impactou positivamente a população fluminense.

O Estado, baseado na Operação Segurança Presente, prioriza os direitos humanos, a legalidade democrática e a legitimidade das instituições. O centro dinâmico de uma Nova Polícia deve estar referenciado também no acúmulo das experiências de aproximação da polícia com a população.

O escopo principal dessa Operação, que se concretiza através da humanização e mediação de conflitos, vem possibilitando com que o Estado e o cidadão possam atuar como cocriadores de uma nova sociedade. Além disso, a Operação vem atuando em prol da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos no cotidiano, tornando-se evidente sua atuação social e comunitária, atendendo desde os pequenos delitos do dia a dia, até o suporte aos grupos sociais mais vulneráveis.

Considerações Finais

Dispositivo de ordem social, a segurança pública a mantém com o uso de uma violência incomensurável sobre a população pobre, negra e periférica. No entanto, entendemos que ela pode e deve ser feita com práticas que garantam princípios democráticos que reduzam a violência que o Estado brasileiro sempre exerceu e que promova o desenvolvimento da cidadania, dialogicamente, entre cidadãos e agentes de segurança pública.

Parcerias estratégicas com centros de pesquisas, universidades e sociedade civil são fundamentais para deixar a polícia cada vez mais próxima da população atendida, invertendo a relação de temor e desconfiança que foi estabelecida. Para além das estratégias, o patrulhamento preventivo, as ações planejadas e a mudança da política de drogas, também são alterações que devem ser debatidas por toda a sociedade.

Reforçamos a necessidade do debate público e esclarecido sobre a real dimensão da problemática e as saídas complexas para tal, de modo a desmontar os discursos populistas que criminalizam a pobreza. Isso deve acontecer porque não podemos negar que o atual nível de violência estabelecido nas ações de segurança pública, só ocorre devido à intolerância por boa parte da sociedade. Outro ponto importante é que os líderes políticos e partidos devem assumir em seus discursos e propósitos, a redução da violência como um projeto de governo e apresentarem propostas e planejamento estratégico para que isso aconteça.

Por fim, a necessidade de adoção de políticas heterodoxas, que são complementares às políticas de segurança, como o investimento na juventude, principalmente os que vivem em situação de vulnerabilidade; redigir

também uma nova legislação sobre as drogas; rever e institucionalizar uma nova cultura na polícia, aproximando as ações de segurança dos princípios democráticos e cidadãos. Essas ações de médio prazo são fundamentais para se atacar essa chaga que é a violência e a criminalidade, e isso é um imenso desafio que deve ser compartilhado por toda a sociedade.

Referências

ALMEIDA, Silvío Luiz de. Racismo e Ideologia: Racismo, ciência e cultura. In: ALMEIDA, Silvío Luiz de. **Racismo Estrutural**. 1. ed. São Paulo: Pólen, 2019. p. 44. ISBN 978-85- 98349-74-9.

ALVAREZ, Marcos César. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, ed. 4, 2002. DOI <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000400005>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-002000400005. Acesso em: 8 setembro 2022.

ARGUM, Vitória. Questão social, violência e segurança pública: desafios e dilemas do tempo presente? v. 12, n. 3, p. 148-165, set./dez. 2020. ISSN 2176-9575. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br>. Acesso em: 12 setembro 2022.

BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. Discursos sediciosos – crime, direito e sociedade, In.: *Revista Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*. V. 5/6. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

BRASIL. Código de Processo Penal. decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/De13689.htm/>. Acesso em: 13 agosto 2022)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

COSTA, A. S. **A regra da exceção**: poder soberano e biopolítica na “guerra às drogas” no Brasil. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA,

Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 397-404.

CRUZ, Maria Tereza. População carcerária do Brasil dobra em onze anos e vira 3ª maior do mundo. Ponte, [S. l.], p. 1, 8 dez. 2017. Disponível em: <<https://ponte.org/populacaocarceraria-do-brasil-dobra-em-onze-anos-e-vira-3a-maiordo-mundo/>>. Acesso em: 10 setembro 2022.

FERREIRA, Fábio Félix; CUNHA, Hundira Souza. Filtragem étnico-racial no funcionamento da justiça criminal. **Pensar**, Fortaleza, v. 15, ed. 1, p. 83-101, 2010. DOI <https://doi.org/10.5020/23172150.2012.83-101>. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2120>>. Acesso em: 22 setembro 2022.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARLAND, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

KARAM, M.L. Direitos humanos, laço social e drogas: por uma política solidária com o sofrimento humano - Em drogas, direitos humanos e laço social, Brasília, CFP, 2013.

RIBEIRO, Djamilia. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2019.

RODRIGUES, Marcela Franzen. Raça e criminalidade na obra de Nina Rodrigues: Uma história psicossocial dos estudos raciais no Brasil do final do século XIX. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 15, ed. 3, 2015. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/19431/14023>. Acesso em: 2 setembro. 2022.

RODRIGUES, Nina. As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil. São Paulo: **Revista Direito UnB**, Setembro-Dezembro, 2021, v. 05, n.3, pp. 75-100. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000060.pdf>. Acesso em: 13 agosto de 2021.

SILVA, JÚNIOR. Jovens nem nem brasileiros/as: entre desconhecimento das experiências, espetacularização e intervenções. **Desidades**, n.23, ano 7, abr/jun 2019.

SOUZA, Ricardo Alexandre Santos. A extinção dos brasileiros segundo o conde

Gobineau. **Revista Brasileira de História da Ciência**, Rio de Janeiro, v. 6, ed. 1, p. 21-34, 2013.

VALOIS, Luís Carlos. Hipótese política: The New Jim Crow: encarceramento negro. In: VALOIS, Luís Carlos. **Direito penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In: Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

Capítulo IV - A formação do policiamento comunitário

Luiz Maurício Bentim da Rocha Menezes⁶

Introdução

Segurança Pública não é sinônimo de polícia, mas é inegável que uma polícia bem-preparada está atrelada à Segurança Pública. Segurança pública inclui prevenção, inteligência e investigação. Também inclui cidadania, ética e democracia. O Brasil precisa de uma agenda construtiva, suprapartidária e patriótica, que inclua avanços em áreas diversas, que vão da educação à consolidação de instituições políticas e econômicas, verdadeiramente inclusivas. Tomando por base esses paradigmas é que a polícia comunitária se originou, tendo como propósito a integração entre a população e a polícia.

A sociedade civil tem muita dificuldade para compreender o real papel da Polícia Militar (PM) no seu dia a dia operacional. Diversas vezes, associada ao combate ao crime e à violência. Dificilmente se pensa na PM como participativa e cooperativa junto à população na construção da cidadania. Há bastante tempo, o Brasil tem apostado em um modelo reativo e de alto custo, que gera impunidade agravando a situação de violência. Pouco se investe em programas de prevenção, tanto no âmbito social, quanto no policial, nem em formar cidadãos que entendam a importância de valores como autorregulação e a regulação coletiva. O primeiro diz respeito aos limites de sua liberdade e de seus direitos; o segundo é a base para a vida harmônica em comunidade, em que as pessoas atuam como guardiãs das regras e dos costumes básicos de convivência, sem que o

⁶ Pós-doutor em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professor do Instituto Federal do Triângulo Mineiro, Pesquisador do Observatório Social da Operação Segurança Presente e do Laboratório de Estudos Socioeducativos (LABES), pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Estado precise intervir com a lei. Esses valores formam a base do conjunto teórico e normativo que chamamos de ética, a qual diz respeito a relação do “eu” com o outro. É justamente porque temos que lidar com o outro que precisamos estabelecer limites para a ação do “eu”. Em resumo, ninguém pode fazer apenas o que quer. Todos têm direitos e deveres.

As ocorrências que envolvem confrontos entre polícias e bandidos são exceções no dia a dia de grande parte dos policiais do país. Na maior parte do tempo, eles fazem patrulhamento com o principal objetivo de prevenir que algo aconteça em uma região pelo simples fato da presença da polícia. É sobre essa presença que pretendemos debater nesse capítulo. A polícia comunitária age como uma prestadora de serviços, preservando o bem comum e o fortalecimento da comunidade. Dessa forma, marca presença em zonas estratégicas para cooperar com o bem-estar da sociedade civil.

Neste capítulo, iremos apresentar a gênese da polícia comunitária, entendendo o âmbito da sua função junto à sociedade para uma integração cidadã dos princípios básicos para a constituição de uma segurança pública eficiente no país.

Conceito e História do Policiamento Comunitário

Segundo as pesquisas feitas sobre o tema, o policiamento comunitário mais antigo que se conhece é o do Japão. Surgiu em 1874, em Tóquio, e logo virou referência nacional de policiamento. A ideia acabou se expandindo para outras nações. No início do século XX, na cidade de Nova York, o comissário de polícia, Arthur Woods, foi o primeiro americano a propor uma versão de policiamento comunitário (BEATO, 2001). Já no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Legislador no artigo 144 determinou que a segurança pública é responsabilidade e direito de todos, portanto a participação dos cidadãos estava conclamada e deveria ser respeitada.

A ideia principal deste tipo de polícia é incutir nas camadas rasas do policiamento, uma percepção da importância social, da dignidade e do valor público no trabalho do policial. Para isso, o conceito de comunidade é fundamental. A palavra comunidade deriva do latim “comunitas”. Em grego,

temos a palavra *koinonía*, que indica associação para a partilha do *koinón*, isto é, do comum.

Portanto, comunidade indica a participação das pessoas na preservação do que é comum a todos, exercendo e preservando o bem comum com o intuito de trazer um benefício para todos que ali residem. Entendido isso, podemos dizer que a polícia comunitária prevê uma polícia que dialogue com a população, não só no cotidiano, mas em sua própria formação. A premissa básica para o funcionamento da polícia comunitária consiste em fomentar a colaboração entre núcleos comunitários e agentes de segurança na prevenção e combate ao crime. Segundo Weber, cabe ao Estado o monopólio do uso legítimo da violência, o que acabou se traduzindo na sua visão sobre a própria natureza do poder político. Em sua obra *A política como vocação*, ele nos diz:

Se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido e apenas subsistiria o que, no sentido próprio da palavra, se denomina “anarquia”. A violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado — não haja a respeito qualquer dúvida —, mas é seu instrumento específico (WEBER, 2011).

A monopolização da violência surge como um mecanismo social de submissão de seres humanos, de suas armas e direitos para assegurar o controle dela sob o domínio do Estado. Apesar de ser o “instrumento específico” do Estado, iremos nos atentar no ponto em que o autor nos diz que: “a violência não é, evidentemente, o único instrumento de que se vale o Estado”. Ao contrário da tese principal de Weber sobre o monopólio da violência, a direção tomada pela polícia comunitária deve ser distinta de visões tradicionais de combate a esse tipo de fúria concentrado na atuação policial e no encarceramento. Laços de confiança e solidariedade entre sociedade e polícia são percebidos como decisivos para uma boa política de segurança em uma sociedade democrática. Sendo assim, o intuito é gerar outros resultados positivos e construtivos, mediante os quais a agressão não é capaz de reproduzir-se.

Com a implantação do conceito comunitário, a polícia deixará de ser apenas uma agência governamental responsável pelo cumprimento da lei e servirá como um braço armado do Estado, como disse Weber em sua tese.

Com a polícia comunitária, há um estreitamento dos laços com a sociedade, tomando como prioridade os problemas da comunidade, de maneira que a eficácia da polícia se deve a sua cooperação com o público. De acordo com Beato:

Mais que uma mudança de estratégia, o policiamento comunitário tem representado uma espécie de apelo moral em favor da mudança no relacionamento da polícia com a sociedade. Esta mudança deveria orientar-se por um modelo de relacionamento calcado na confiança, compreensão e respeito (BEATO, 2001).

A polícia comunitária tem o intuito de fomentar a colaboração entre seus núcleos e agentes de segurança na prevenção e combate ao crime. Para isso, o paradigma essencial é a confiança. Esse é um dos grandes desafios enfrentados pela polícia no Brasil, onde parte da população desconfia da polícia e procura se afastar dela. Para resolver este problema, é preciso que a polícia, como corporação, construa o elo de confiança entre sociedade e segurança. Nesse sentido, é necessário que, paralelamente, a Polícia Militar melhore a sua imagem, como também, a comunidade coopere com esse esforço, já que a desconfiança da polícia aumenta a sensação de insegurança da população. Segundo Silva:

Promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica em um novo policial e uma nova polícia (SILVA, 2016, p.120).

Os objetivos mais imediatos a que se propõem as distintas experiências de policiamento comunitário envolvem o aumento de sensação de segurança da população, bem como um incremento da confiança em relação à polícia. Tendo isso em vista, espera-se que esses objetivos possam contribuir para o controle da criminalidade. Os resultados da aplicação desse tipo de polícia nas cidades podem ser percebidos na redução do índice de criminalidade. Além disso, a própria população, antes descrente no sistema de segurança, está passando a participar mais ativamente do policiamento comunitário.

Um ponto que não podemos deixar de chamar a atenção, é o fato de que, o aumento dessas polícias comunitárias ao longo do país, parece indicar a necessidade de se reformular as Polícias Militares, revendo as suas estruturas e os princípios que as regem: a violência, as prisões, a hierarquia da corporação pela militarização e outros instrumentos de poder que fazem a polícia militar ser mais temida do que amada, como diria o velho Maquiavel. O modo operacional da PM e sua relação direta com a Justiça Penal que, sem propor soluções, acaba por aumentar vertiginosamente o contingente carcerário do país ao invés de propor soluções diferentes da prisão. Para Foucault, a prisão é o grande fracasso da justiça penal (1987).

A justiça penal não foi produzida nem pela plebe nem pelo camponato nem pelo proletariado, mas pura e simplesmente pela burguesia, como instrumento tático importante no jogo de divisões que ela queira introduzir (FOUCAULT, 2012, p. 112).

Para que a citação de Foucault fique clara, é preciso entender que o Direito, assim como a Justiça Penal, foi criado pela burguesia liberal com o intuito de controlar a classe operária. Segundo essa ideologia, é a classe operária que deve temer a polícia através do uso da mídia, controle policial e jurídico. A prisão fabrica delinquentes, sendo estes úteis tanto no domínio econômico, como no político (FOUCAULT, 2012), pois estimula o controle sobre a parcela mais pobre da população, criando, com isso, a subordinação do trabalho ao capital, através da expropriação dos meios de produção do trabalhador e forçando-o a vender a sua mão de obra para o burguês (MARX, 2013). A mudança de paradigmas na polícia inclui a compreensão da totalidade dos fatos que envolvem o processo de fabricação da delinquência e sua relação com o poder. O acompanhamento e a avaliação das estratégias implantadas destacam-se como importantes fatores para vencer tais desafios.

A criação de uma polícia comunitária envolve a conciliação com os direitos humanos e sua relação com as necessidades sociais básicas da população como: saúde, educação, habitação, alimentação, trabalho e lazer. No Estado Democrático, o poder vem do povo – “todo poder emana do povo”, como está escrito no artigo 1º da Constituição Federal do Brasil. Em um Estado regido por uma democracia, as decisões do povo, constituídas

pelo voto, devem prevalecer para as determinações do Estado. Além de “emanar” do povo, esse poder deve ser exercido para o povo - ou seja, o povo é a finalidade do poder numa democracia. Portanto, um Estado Democrático é aquele em que deve prevalecer o princípio da justiça social, com a garantia de direitos sociais que visem a redução das desigualdades. Sendo assim, há a necessidade de treinar professores, agentes de saúde e assistentes sociais com metodologias de mediação de conflitos.

É importante, também, focar no fortalecimento de habilidades parentais e na detecção imediata de vulnerabilidade, como doenças, instabilidade familiar e dependência química. Esses casos deverão ser encaminhados aos serviços públicos especializados para receber o tratamento adequado.

Para compreendermos melhor o processo que contribuiu para o desenvolvimento da Polícia Comunitária no Brasil, temos que entender o pensamento formador de um dos seus principais idealizadores no país: o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

O Sonho de uma Polícia Cidadã

Carlos Magno Nazareth Cerqueira nasceu no dia 11 de setembro de 1937, na cidade do Rio de Janeiro. Teve uma infância pobre, mas não miserável. Iniciou sua carreira na Polícia Militar em 1953, através do concurso para oficial de polícia do Distrito Federal. Era o único negro de uma turma de 28 alunos. A partir de então, iria galgar posições até chegar a Coronel, na década de 1980. Foi também nessa mesma década, que assumiu o comando da Corporação, deixando clara a sua posição de defensor dos Direitos Humanos. Nesse momento, ele esboçou a primeira tentativa de mudança dos paradigmas operacionais da Polícia Militar, buscando conduzi-la para uma visão mais democrática e cidadã.

Na verdade, o contexto das décadas de 1980 e 1990 marcou um novo momento de resignificação e discussão sobre as políticas públicas necessárias para melhorar a qualidade de vida e prover segurança. A consolidação democrática permitia um diálogo mais intenso entre os formuladores das ações implementadas pelo Estado e as opiniões e requisições da sociedade civil

diante da necessidade de diminuir as desigualdades sociais que atingiam as grandes concentrações urbanas (MUNTEAL et al., 2010, p. 16-17).

O Coronel Carlos Nazareth Cerqueira é aceito como um dos precursores da Polícia Comunitária no Brasil. Idealizador das primeiras experiências desenvolvidas em solo nacional. O Coronel Cerqueira foi comandante-geral da PMERJ durante os dois mandatos executivos de Leonel Brizola (1983-87 e 1991-1995) no Rio de Janeiro. Exercitou medidas de preservação da ordem pública, que poderia ser considerada como a primeira experiência brasileira de polícia comunitária. Esta experiência foi denominada Polícia Interativa (BEATO, 2001). De acordo com Cerqueira:

Os pesquisadores afirmam que o estudo demonstra de forma bastante inequívoca que o ciclo do medo e do crime que vem imperando nas cidades pode ser muito amenizado quando a polícia e os cidadãos se unem para tal. Isto nos leva a insistir na necessidade de romper-se a supremacia do entendimento do crime pelo viés exclusivamente jurídico que leva à crença no papel decisivo e exclusivo do sistema de justiça criminal na erradicação do crime. Esta visão não oferece à polícia e aos policiais outra tarefa senão a do patrulhamento e da investigação criminal para prender criminosos e controlar o crime (CERQUEIRA, 2010, p. 22).

A Secretaria Estadual do Rio de Janeiro teve a tarefa de desenvolver novos planejamentos seguindo diretrizes governamentais. Em 1983, criou-se uma Secretaria de Estado da Polícia Militar, que foi assumida por Carlos Magno Nazareth Cerqueira, além de assumir o Comando-geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro neste mesmo ano. Isso resultou na elaboração de um Plano Diretor para o período de 1984-1987, com o objetivo de criar medidas e fazer algumas alterações com o propósito de unir a prática policial com a sociedade, a partir de uma política voltada para o respeito, aos direitos civis presentes na ideia de cidadania (MUNTEAL et al., 2010). Em sua primeira gestão à frente da PMERJ, o Coronel Cerqueira alinhou-se com Brizola, então Governador do Rio de Janeiro, na conjuntura de grandes manifestações contra a ditadura brasileira, em um contexto de

reengenharia política e institucional. Desse modo, ele se colocava no campo político democrático, quando se tornou hegemônica a luta política pela via legal e procurava ocupar os espaços institucionais existentes (SILVA, 2016, p. 40). O seu pensamento construiu-se de maneira processual, em conformidade com as suas experiências e com os desafios de cada momento presente em sua carreira.

No Plano Estadual, o Coronel Cerqueira e seu núcleo de reformistas atuariam amparados por um governo progressista, o que impulsionaria uma produção de textos que propunham um policial com formação humanizada. “Assim, a meta na formação do novo policial se alinhava ao que Cerqueira imaginava sobre policiamento comunitário” (SILVA, 2019). Esse tipo de policiamento precisa de um agente que dialogue com a população e participe da sua vivência diária. A questão da qualidade de vida dos cidadãos deve estar em primeiro plano (PINHEIRO, 2008). Desse modo, a polícia deve ser cidadã e prestar um atendimento para toda a comunidade, integrando-se à sociedade e ajudando no seu desenvolvimento.

Analisando um pouco sobre a obra de Freud, podemos verificar que em seu livro “O Futuro de uma Ilusão”, livro homônimo, o Coronel Cerqueira tentou reorganizar teoricamente o lugar das ciências sociais na Segurança Pública, desenvolvendo, entre outras teses, a ideia de que a democracia seria determinante para um projeto estruturante de segurança (SILVA, 2016). O Coronel Cerqueira foi um idealizador da melhoria da sociedade através do uso correto de medidas que envolvessem a polícia e os direitos humanos. Ele foi um dos primeiros a perceber o emprego de força desmedida, analisando o *ethos* do policial e percebendo que “homens transformados em máquinas de guerra operam debaixo de outros referenciais de moralidade” (PEREIRA, 2016, p. 210). Justamente por causa disso, Cerqueira aponta para a necessidade de reformular as instituições, para que haja um estabelecimento mais democrático das mesmas, com o objetivo de controlar a violência e a corrupção policial. A implementação de um projeto para uma “nova polícia”, dependia de uma crítica da cultura organizacional da instituição policial. Em suas considerações feitas na palestra, “Violência nas escolas”, ele deixou claro o caminho da educação para o desenvolvimento da justiça social:

Entendemos que não se pode querer explicar a criminalidade através das teses urbanísticas; o crime como fenômeno socio-político pode ser explicado de diversas formas, e seu equacionamento repousa, sem dúvida, na maneira como nós idealizamos e construímos a nossa convivência social: educação com justiça social é o caminho mais acertado (CERQUEIRA, 2010a, p. 234).

Dessa forma, a questão da segurança pública não pode ficar direcionada somente à preocupação de policiamento nas ruas, mas deve ser trabalhada em sua totalidade para dar conta de todos os problemas existentes na sociedade. Ele deixou claro que, “o policial deve proteger os cidadãos e promover os direitos humanos” (CERQUEIRA apud PEREIRA, 2016, p. 142).

Em 1991, o Coronel Cerqueira é novamente chamado a assumir o maior posto da Polícia Militar. Apesar de já estar na reserva, ele percebe nesse retorno, a possibilidade de executar medidas e procedimentos planejados, dando continuidade ao Plano Diretor desenvolvido anteriormente.

Hoje de volta ao comando da PM, mais convencidos de que estávamos certos na orientação que dávamos a nossa corporação, estamos buscando retomar aquelas ideias contidas no nosso Plano Diretor, sem perder de vista o papel importante que a sociedade civil representa nesta completa reformulação de princípios e de práticas (CERQUEIRA apud MUNTEAL *et al.*, 2010, p. 33).

Foi durante a sua segunda gestão, que a primeira tentativa de implantação do policiamento comunitário foi realizada, levando a mesma a uma série de medidas importantes para a população. Algumas das principais medidas foram:

- . O policiamento integrando policiais e moradores;
- . Criação do grupo de vigilância nos estádios;
- . Criação do núcleo de atendimento a crianças e adolescentes, entrando em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);
- . Criação do Programa de educação de resistência contra as drogas (Proerd);

- . Criação do Grupo de policiamento turístico;
- . Criação da coleção “Biblioteca da Polícia Militar”.

Como podemos verificar, a implementação do policiamento de proximidade, tendo o Coronel Cerqueira à frente do projeto, trouxe uma série de benefícios para a população do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, é certo que ele retornava em um momento complexo do Estado, pois, desde o seu primeiro comando, houve uma evolução da criminalidade urbana. Mesmo o projeto apresentando progresso, como vimos pela classificação acima, Cerqueira alertava para diversas áreas deficientes que deveriam ter maior atenção das entidades públicas responsáveis e da população, como um todo. Tais áreas seriam:

1. Corrupção e crime organizado; 2. Alcoolismo; 3. Entorpecentes; 4. Trânsito; 5. Delinquência juvenil; 6. Urbanização – o crescimento desordenado das cidades influi na qualidade de vida e na criminalidade; 7. Educação – necessidade de educação pública – educação para a cidadania; 8. Desenvolvimento econômico – ideia de um modelo que não insista no consumismo desenfreado, apoiado no binômio produção-consumo. Necessidade de considerar a participação do indivíduo no processo econômico, no seu trabalho etc. Necessidade de um desenvolvimento que respeite a dignidade e a liberdade das pessoas e a soberania das nações; 9. Violência – ação educativa para minimizar os potenciais agressivos da população. 10. Apoio dos meios de comunicação social na luta contra os vários tipos de violência, quer no campo, quer nas cidades; 11. População – questão da imigração desordenada; cuidado com as populações marginalizadas, com vistas à sua integração na sua comunidade (CERQUEIRA, 2010b, p. 236).

A esfera pública, tanto em sua parte estatal, como na parte da sociedade civil, deve agir para resolver os problemas existentes nas áreas mais afetadas pela negligência, a qual perdurou por anos. Em abril de 1991, o Coronel Cerqueira publicou, em boletim interno, as diretrizes operacionais de seu governo, que podem ser lidas, até hoje, como princípios básicos para um direcionamento adequado para o policiamento comunitário:

a) a organização policial deveria adotar práticas de administração participativa, próprias de um serviço democrático, sendo imprescindível a participação da comunidade na gestão da segurança; b) o destinatário do serviço policial é a sociedade, sendo a missão do organismo policial a garantia do exercício de direitos; c) a polícia ser integrada a um sistema de justiça e por isso deveria atuar de forma a incluir-se com os demais órgãos do sistema; d) a atividade policial deveria ser um serviço profissional, delimitando seu campo de atuação, bem como reconhecendo suas limitações práticas; e) a polícia deveria adotar como método de trabalho, os instrumentos da ciência da administração: planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação; f) impedir toda e qualquer intervenção policial ilegal e abusiva; g) os serviços policiais devem estar disponíveis a todos, devendo a PM se empenhar em reduzir o grau de desconfiança ou de decepção em relação a esses serviços, principalmente nas camadas mais carentes da população; h) privilegiar a atuação preventiva (CERQUEIRA apud PEREIRA, 2016, p. 208-209).

O Coronel Cerqueira trouxe grandes contribuições para o desenvolvimento da polícia comunitária. Em 14 de setembro de 1999, foi assassinado pelo policial Sidney Rodrigues. Com histórico de problemas mentais e paralelamente criando uma aversão à Cerqueira, o terceiro sargento comete o crime e logo depois morre. Entretanto, a hipótese de suicídio foi descartada, visto que o projétil que o matou veio de outro revólver, tornando-se o caso um mistério até hoje. Como nos diz Duarte (2010, p. 10): “Ele partiu muito cedo”.

Conclusão

Neste capítulo, apresentamos um breve histórico sobre o desenvolvimento do policiamento comunitário. Primeiramente, analisamos o conceito de policiamento comunitário e os pontos principais para a aplicação desse modelo em diferentes regiões. A polícia comunitária surgiu com o intuito de reformular o *modus operandi*, até então em voga na polícia militar, como sendo a representante da violência do Estado. Com a mudança de paradigmas, a polícia ganha um caráter mais social, o que garante o seu aperfeiçoamento junto à sociedade civil. A polícia comunitária age como uma prestadora de serviços, preservando o bem comum e o fortalecimento da comunidade.

Logo em seguida, apresentamos o principal idealizador e formador do policiamento comunitário no Brasil - o Coronel Cerqueira. O percurso de sua vida, seus princípios e motivações, no comando da Secretaria de Polícia Militar durante os dois mandatos do governo de Leonel Brizola, demonstrando firmeza de pensamento e capacidade para a ação política. Tal determinação pode ser encontrada em diversos estudos que apontam o seu nome como um homem não só de ação, mas principalmente, com uma vocação intelectual ímpar, que pode ser constatada em seus diversos trabalhos publicados ao longo dos anos.

Sendo assim, podemos perceber a importância do policiamento comunitário para uma reformulação da polícia em sua totalidade e, assim, trocar a ação violenta do método da polícia tradicional, por uma ação mais construtiva, que possa direcionar o método para formação de uma polícia melhor para todos.

Referências

BEATO, Cláudio. **Reinventando a polícia**: a implementação de um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001.

BEATO, Cláudio. **Policiamento comunitário**: a visão dos policiais. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2009.

BOHN, Maurício Futryk. Policiamento comunitário: a transição da polícia tradicional para polícia cidadã. **Anais do IV Congresso Internacional de Ciências Criminais**, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CERQUEIRA, Carlos Nazareth. Palestra violência nas escolas. In: MUNTEAL, O.; LEAL, A. B.; PEREIRA, I. S. **Sonho de uma polícia cidadã**: coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010a, p. 228-234.

CERQUEIRA, Carlos Nazareth. Segurança Pública. In: MUNTEAL, O.; LEAL, A. B.; PEREIRA, I. S. **Sonho de uma polícia cidadã**: coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010b, p. 235-237.

DUARTE, Mário Sérgio de Brito. Prefácio. In: MUNTEAL, O; LEAL, A. B.; PEREIRA, I. S. **Sonho de uma polícia cidadã**: coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010, p. 09-11.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização, introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2012.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da Economia Política,. São Paulo, Boitempo, 2013. Vol.I

MUNTEAL, Oswaldo; LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva. **Sonho de uma polícia cidadã**: coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

PEREIRA, Íbis Silva. A trajetória de Carlos Magno Nazareth Cerqueira: Secretário de Polícia Militar dos governos Leonel Brizola. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016. Dissertação (Mestrado em História), 287f.

PINHEIRO, Antonio dos Santos. Polícia comunitária e cidadã: entre velhas e novas práticas policiais. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008. Tese (Doutorado em Sociologia), 212 f.

SILVA, Bruno Marques. Uma nova polícia, um novo policial: uma biografia intelectual do coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira e as políticas de policiamento ostensivo na redemocratização fluminense (1983-1995). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016. Tese (Doutorado em História), 471 f.

SILVA, Jefferson Basílio Cruz da. “Sou um negro que correu para a polícia”:

uma biografia pedagógica de Carlos Magno Nazareth cerqueira (1937-1999), primeiro comandante negro da PMERJ e defensor dos direitos humanos. **Anais do 2º Encontro Internacional História & Parcerias**. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio, 2019.

SOUZA, Alexsandro César de. Projetos de polícia comunitária: acompanhamento e avaliação de resultados. **Revista de ciências policiais da APMG**, v. 1, n. 1, p. 108124, 2017.

VARGAS, Daniel B. **Segurança Pública**: um projeto para o Brasil. São Paulo: Editora Contracorrente; FGV Direito Rio, 2020.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leonidas He-genberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011.

Capítulo V - Operação Segurança Presente: origem, princípios e práticas

Glauca Pessoa⁷

Mariana Melo⁸

Introdução

A Operação Segurança Presente (OSP) é um programa desenvolvido pela Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), sob a coordenação da Subsecretaria de Ações Estratégicas, em parceria com a Secretaria de Governo (SEGOV) e a Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Vinculado à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), responsável por seu planejamento e execução. O programa integra a política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e se constitui em uma política pública integral pautada em três eixos estruturantes interligados: segurança pública, cidadania e atendimento social.

Este capítulo se propõe a apresentar a Operação Segurança Presente em suas múltiplas dimensões: histórica, política e social, a partir da reflexão sobre suas origens, princípios e práticas, apontando para o caráter inovador dessa política pública. Faremos um balanço e uma análise da produção acadêmica acerca da Operação Segurança Presente e, por fim, apontaremos para a importância da parceria SEGOV – UERJ, através da criação do Observatório Social da Operação Segurança Presente, para a produção de conhecimento qualificado sobre o Programa e para o consequente aprimoramento dessa política pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

7 Mestre em História Social pela Universidade Federal Fluminense e Coordenadora Acadêmica do Observatório Social da Operação Segurança Presente.

8 Mestre em História Social da Cultura pela PUC-Rio e Coordenadora Acadêmica do Observatório Social da Operação Segurança Presente.

Foram mapeadas onze produções acadêmicas, entre livros, teses, dissertações, artigos publicados em revistas acadêmicas e apresentados em congressos especializados, que colocaram a Operação Segurança Presente, no centro de suas análises. Além disso, foram identificadas mais nove produções em que a discussão sobre a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro parte da análise de outros programas e ações do poder público (como a Intervenção Federal e as Unidades de Polícia Pacificadora – UPP), e abordam a Operação Segurança Presente tangencialmente. Realizado nos principais portais de pesquisa acadêmica disponíveis no país (Google Scholar, Scielo, Capes e IBICT), tal mapeamento aponta para uma reflexão acadêmica sobre o tema ainda tímida, daí a importância das pesquisas de campo e da produção de conhecimento desenvolvidos no âmbito do Observatório. Um breve balanço dos textos e do trabalho desenvolvido pelo Observatório Social da Operação Segurança Presente será apresentado na última parte deste capítulo.

Operação Segurança Presente – conceitos estruturantes, princípios e práticas

Prestes a completar nove anos de existência, a Operação Segurança Presente ampliou significativamente sua área de abrangência, sobretudo nos dois últimos anos. Iniciada na Lapa, em janeiro de 2014, hoje se estende por quarenta e três bases, espalhadas por dezoito bairros da Cidade do Rio de Janeiro, além de municípios da Baixada Fluminense, Região Metropolitana e interior do Estado.

A Operação inaugura um novo modelo de política pública na área da segurança, agregando às ações de policiamento, a prestação de serviços públicos e o acolhimento à população em vulnerabilidade social, em especial à população em situação de rua. O programa tem como meta promover segurança e cidadania. Pensada como uma política pública integral, socialmente inclusiva e que contribui para a concretização de direitos fundamentais expressos na nossa Constituição, a Operação Segurança Presente tem um caráter inovador por estar alicerçada no trabalho integrado e indissociável de uma equipe multidisciplinar, composta por policiais militares, agentes civis (preferencialmente egressos das forças armadas) e

assistentes sociais. Aos policiais militares cabe a abordagem e o exercício efetivo do poder de polícia. Os agentes civis atuam na esfera administrativa e no apoio logístico, no auxílio e fiscalização às abordagens policiais. Por fim, os profissionais do Serviço Social atuam nas bases atendendo às ocorrências encaminhadas pelos atendimentos realizados nas ruas. É esse tripé que garante uma atuação focada no compromisso com a proteção aos direitos humanos, a promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

A Operação Segurança Presente está em consonância com os novos paradigmas relacionados às políticas de Segurança Pública, que estão cada vez menos restritos às esferas punitivas, de natureza estritamente policial. Destaca-se, nas últimas décadas, a valorização das ações de caráter preventivo, inclusivas, associadas à educação e ao serviço social, tal como proposto no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (BRASIL, 2007) e no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018).

De acordo com o site oficial do Programa, administrado pela SEGOV, a Operação Segurança Presente tem como objetivo “promover ações de segurança pública, cidadania e atendimento social.” Trabalharemos, inicialmente, esses três eixos interligados de atuação, tal como se apresentam na prática cotidiana da Operação Segurança Presente, e, posteriormente, os discutiremos com base na literatura especializada já disponível sobre o tema.

O primeiro eixo estruturante da ação da Operação Segurança Presente é a Segurança Pública. Esta se expressa em um conjunto de ações exercidas por pessoas que detém o monopólio legítimo do uso da força, ou seja, agentes do Estado, em parceria com a comunidade, visando promover o direito à segurança de maneira universalizada, para a manutenção dos direitos constitucionais dos cidadãos. Tais ações podem ser inseridas dentro de algumas esferas, como as de reabilitação, punição, prevenção, responsabilização e reinserção. A Segurança Pública tem como finalidade preservar a ordem pública, proteger e dar segurança às pessoas e ao pa-

trimônio, podendo ser sinteticamente vista, na contemporaneidade, como uma maneira de se preservar a dignidade da pessoa humana. A gênese desse modelo pode ser encontrada em declarações formuladas a partir do século XVIII, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que visava a garantia da liberdade individual a partir da manutenção da segurança, e a mais atual Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que integra à garantia da segurança, o respeito aos direitos humanos.

No Brasil, é a partir da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, que a Segurança passa a ser considerada um direito fundamental. Sua previsão consta expressamente no rol de direitos fundamentais apresentado pelo art. 5º da Carta Magna, que fala da “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.” De acordo com a Constituição Federal, a garantia da segurança é um “dever do Estado, um direito e uma responsabilidade de todos.” (Art.144). A Polícia Militar é responsável pela preservação da ordem pública, realizando o patrulhamento ostensivo nas ruas em cada Estado do país, cabendo aos Governos Estaduais a responsabilidade constitucional pela segurança e a formulação de políticas públicas que concorram para a sua promoção.

A Operação Segurança Presente é um programa do governo do Estado do Rio de Janeiro que tem um caráter suplementar e adicional às demais políticas de segurança pública do Estado, principalmente desenvolvidas pela Polícia Militar. Baseado no modelo de *abordagem de proximidade*, visa atender ao cidadão e resgatar, ou promover, o desenvolvimento financeiro, urbanístico e/ou turístico das regiões em que ela está estabelecida, geralmente bairros com grande fluxo de pedestres, em áreas de lazer e de intenso comércio, com maiores índices de ações delituosas contra os transeuntes. Dentre as suas metas estão a redução da criminalidade e o aumento da sensação de segurança por parte da população. Para isso, privilegia-se o patrulhamento a pé ou de bicicleta e busca-se a atuação preventiva relativamente às pequenas infrações como, por exemplo, o roubo a pedestres, e o controle das infrações penais através da mediação de conflitos, da resolução pacífica e do uso comedido da força.

Mas, o que significa ‘proximidade’ no modelo de abordagem adotado pela Operação Segurança Presente? O termo proximidade se refere à relação social construída entre os integrantes da Operação Segurança Presente e a comunidade, permitindo ao programa oferecer um atendimento com base na confiança mútua entre a polícia e a população. A permanência do policial na sua área de atuação, na maior parte do tempo possível, contribui para que ele estabeleça e mantenha contato com os grupos civis – associações de moradores, setores de negócios e comércio do bairro, organismos governamentais etc. Essa interação possibilita a coleta de informações que podem ajudar no atendimento às necessidades da população de uma determinada região ou bairro, além de auxiliar na identificação e na busca por soluções conjuntas para os problemas locais. A proposta é de uma nova atuação da polícia, fundada na proximidade com o cidadão e, sobretudo, no respeito aos direitos humanos como política pública.

O policiamento com base na ‘proximidade’, característico da Operação Segurança Presente, apresenta duas marcas essenciais: ele é descentralizado, isto é, garante aos oficiais que atuam na ponta do programa, em cada uma das bases, maior autonomia na tomada de decisões; e ele é personalizado, ou seja, o policial é plenamente envolvido com a sociedade local e permanece o maior tempo possível na localidade onde o programa possui bases, o que permite um atendimento mais adequado às demandas específicas de cada região.

Tais práticas apontam para outro elemento estruturante que norteia a Operação Segurança Presente, a preocupação com a promoção da cidadania. Um de seus conceitos-chave, a chamada *abordagem cidadã*, tem como princípio basilar o respeito à diversidade e aos direitos humanos. Os agentes de segurança explicam os motivos da abordagem, e buscam contar com a colaboração do abordado. Há uma grande preocupação com o treinamento e orientação dos agentes de segurança para as abordagens, prezando-se a cordialidade, a ética e a disciplina, com foco na preservação das garantias constitucionais e dos direitos individuais de todos, inclusive daqueles que cometem crimes ou atos infraccio-

nais. Nas palavras do - Maj. PM Leonardo Laureano (informação verbal)⁹ -, coordenador da Base Lapa:

Realizar um atendimento diferenciado é a nossa missão. [...] em toda e qualquer abordagem [...] é muito importante para que não haja dúvida e para que o cidadão sinta-se confiante, que ele veja que antes do policial, ele tem um técnico, tem um profissional que quer servir, proteger, e zelar por sua segurança (LAUREANO, 2021).

Para isso, cada uma das bases da Operação Segurança Presente conta com uma estrutura operacional ampla, se utilizando de recursos humanos e logísticos necessários à execução de um policiamento inspirado nos conceitos de polícia comunitária.

Falar em cidadania implica também em promover e apoiar ações de inclusão. A Operação Segurança Presente é um programa que associa às ações de segurança, o atendimento social, o acolhimento, o resgate da cidadania e as campanhas educativas e de cunho socioeducativo. O programa atua orientado por um binômio: fiscalização e educação. Promove ações de conscientização com temas relacionados à saúde, como: outubro rosa, novembro azul, entre outras. Organiza, também, campanhas de auxílio à população, como arrecadação de agasalhos, brinquedos e alimentos. Suas bases contam com assistentes sociais de plantão, que se inserem na Operação com a perspectiva da promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Parte essencial do tripé que compõe a equipe multidisciplinar integrante do Segurança Presente, tais profissionais são responsáveis pelo acolhimento, orientação e encaminhamento das demandas da população em situação de vulnerabilidade aos órgãos públicos competentes.

Fortalece-se, assim, o elo com o terceiro eixo estruturante da Operação Segurança Presente: o atendimento social e a assistência a pessoas em vulnerabilidade social. Entende-se por vulnerabilidade social a condição de indivíduos, famílias ou grupos em situação de fragilidade, expostos

9 LAUREANO, Leonardo. Depoimento I [abr. 2021]. Entrevista concedida à equipe técnica do Observatório Social da Operação Segurança Presente. Rio de Janeiro: OBESOSP/UERJ, 2021.

a riscos e a diferentes níveis de desagregação social. Pessoas em situação de vulnerabilidade são aquelas que possuem acesso precário à garantia de direitos civis, políticos e de proteção social, que necessitam do auxílio de outras pessoas e/ou do Estado para viver, o que as leva a incertezas e inseguranças. Esses fatores relacionam-se às condições de subsistência que envolvem educação, saúde, alimentação, ambiente doméstico, escolar, comunitário, e podem afetar tanto adultos, quanto crianças e adolescentes.

Dentre os serviços prestados pela equipe da Operação Segurança Presente, destacam-se o atendimento às pessoas em situação de rua, com o encaminhamento para emissão de documentos, o acolhimento em abrigos ou a tentativa de reinserção familiar, assim como o atendimento a dependentes químicos, voltado para a inclusão em comunidades terapêuticas.

A Operação Segurança Presente representa, em sua concepção, uma política pública de segurança pautada em métodos mais adequados às novas bandeiras e causas da sociedade contemporânea. Está em conformidade com o preconizado pela lei n. 13.675, de 2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e, em suas diretrizes, estabelece,

(...) o atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade” (Inciso X, art. 5º); a “ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas” (Inciso XII, art. 5º); o “incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura da paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades, não pertencentes ao sistema de segurança pública (Inciso XIX, art. 5º) (BRASIL, 2018).

Origens, histórico e perspectivas futuras

As origens do Programa Operação Segurança Presente remontam ao contexto da preparação da Capital Fluminense para sediar grandes eventos esportivos internacionais – Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas

(2016) – e à necessidade de reforçar a segurança na área central da cidade, após as grandes manifestações públicas de 2013.

Em janeiro de 2014, foi inaugurado o “Lapa Presente”, visando reduzir os índices de criminalidade dos pequenos delitos e proporcionar maior sensação de segurança às pessoas que frequentavam o local, caracteristicamente uma zona boêmia e turística da cidade. Lá, diferentemente das outras bases existentes hoje, o Programa funciona em horário noturno e durante a madrugada, atendendo às características peculiares de uma região repleta de bares, restaurantes e casas noturnas, quando a circulação de pessoas é maior. Destaca-se, também, a importância da atuação dos assistentes sociais em um bairro com grande contingente de pessoas em vulnerabilidade, em situação de rua, com altos índices de consumo e circulação de drogas, e com uma população LGBTQIA+ muitas vezes exposta a preconceitos e violências nas ruas.

A experiência bem-sucedida do Lapa Presente, com o substancial aumento da sensação de segurança na região sendo atestado por pesquisas e pela imprensa, deu origem à Operação Segurança Presente. Um projeto da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), em parceria com o Sistema Fecomércio/RJ. Assim, estabelecia-se um novo modelo de gestão na área da segurança pública, com a parceria público-privada voltada para a ampliação dos investimentos na prestação de serviços, visando a redução dos índices de criminalidade e a melhora do ambiente de negócios, com o fortalecimento da capacidade produtiva e de empreendimento do setor de comércio de bens e serviços.

Inaugurada em dezembro de 2015, a Operação Segurança Presente estendeu-se ao Méier, à Lagoa Rodrigo de Freitas e ao Aterro do Flamengo, alcançando, no ano seguinte, áreas do centro da cidade, como as regiões da Praça Mauá, da Praça XV, do Largo da Carioca e da Central do Brasil. Em dezembro de 2017, a Operação cruzou a ponte e foi inaugurada no município de Niterói. Em agosto de 2019, chegou à Baixada Fluminense e, no ano seguinte, até São Gonçalo.

A ampliação do Programa, em 2016, se deu com a renovação da parceria público-privada, em particular, do governo do Estado com a prefeitura

do município do Rio de Janeiro, com o SENAC/RJ, o SESC/RJ e a Fecomércio/RJ, num contexto de crise financeira do Estado, quando da decretação do estado de calamidade pública (Decreto nº45.962/2016), que registra “severas dificuldades na prestação dos serviços públicos essenciais” com risco de colapso, por exemplo, na área de segurança pública. A partir de 2018, com o encerramento do convênio público-privado, o Programa passou a contar apenas com recursos públicos, o que não impediu a sua contínua ampliação.

As parcerias público-privadas são um tema ainda bastante controverso, sobretudo em se tratando da área da segurança pública. Por um lado, são percebidas como oportunidades de maiores investimentos em prestação de serviços públicos, sobretudo em contextos de crise financeira aguda, como a do Estado do Rio de Janeiro em meados da década de 2010. Mas, ao mesmo tempo, são vistas com desconfiança, dado que, por ser a segurança pública uma atribuição típica e exclusiva do poder público, entende-se que a tarefa de investimento no setor não poderia ser compartilhada, sob o risco do interesse privado se sobrepor ao público.

O respeito à definição clara dos papéis e atribuições distintas de cada um dos integrantes das equipes, tal como previsto na legislação e reafirmado nos treinamentos e preleções diárias realizadas pelos oficiais das bases junto a seus subordinados, é elemento essencial para o sucesso e a legalidade do programa. A utilização da farda por parte de policiais, sob os jalecos característicos da Operação, visa também garantir maior transparência e visibilidade acerca dos diferentes membros que compõem as equipes das bases.

O ano de 2018 foi marcado pela intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, definida pelo decreto nº 9.288/2018, de 16 de fevereiro. Diante de uma grave crise financeira e política do Rio de Janeiro, o então Governador do Estado, Luiz Fernando Pezão, solicita a Intervenção Federal. O Exército, por meio do Comando Militar do Leste, assume a gestão do Gabinete da Intervenção Federal (GIFRJ) com a missão oficial de diminuir os índices de criminalidade e recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Em meio aos graves e já históricos problemas e dificuldades do Estado do Rio de Janeiro na área da segurança pública, o debate sobre o tema ganha destaque na campanha eleitoral de 2018 e torna-se central no início do mandato do Governador eleito, Wilson Witzel, em 2019.

É nesse contexto, que o Programa Operação Segurança Presente ganha maior importância no governo de Witzel e, após o seu impeachment, no governo de seu vice, Claudio Castro, entre 2019 e 2022. A Operação se expande por diversos bairros das Zonas Sul, Norte e Oeste da cidade do Rio de Janeiro, pela região metropolitana e por municípios do interior do Estado.

Atualmente, o Programa Operação Segurança Presente abrange dezoito bairros do Município do Rio de Janeiro (Aterro do Flamengo, Bangu, Barra da Tijuca, Botafogo, Bonsucesso, Centro, Copacabana, Grajaú, Vila Isabel, Ipanema, Irajá, Lagoa, Lapa, Laranjeiras, Leblon, Méier, Recreio e Tijuca). As bases localizadas na região metropolitana estão instaladas em Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Niterói, Nova Iguaçu, Piabetá, Paracambi, Queimados, São Gonçalo e Seropédica. No interior, destacam-se as bases nos municípios de Barra do Piraí, Campos dos Goytacazes, Macaé, Miguel Pereira, Teresópolis, Três Rios e Volta Redonda.

As estratégias do policiamento comunitário idealizadas pelo Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999), comandante geral da PMERJ nas décadas de 1980 e 1990, que buscavam a integração de policiais e moradores, foram fontes de inspiração para a criação da Operação Segurança Presente e são até hoje fundamentais para seu sucesso nos locais onde ela está implementada.

Segundo GONÇALVES (2018), outra fonte de inspiração para a criação do programa teria sido a Política de Tolerância Zero implementada pela prefeitura de Nova York na década de 1990, pautada na “teoria das janelas quebradas”. Tal teoria, criada nos EUA pelos criminologistas James Wilson e George Kelling, considera que, nos locais onde há a sensação de impunidade e de ausência de controle rigoroso do Estado para a manutenção da ordem pública, há maior possibilidade de aumento dos índices de infrações penais. Para Gonçalves (2018), a Operação Segurança Presente seria um

elemento importante de presença do Estado para inibir pequenos delitos e garantir a ordem pública, sobretudo em seu local de origem, o bairro da Lapa¹⁰.

Coordenado pela Secretaria de Governo (SEGOV), o Programa conta com a participação de diversos órgãos da administração pública, como a Polícia Militar, a Polícia Civil e a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Além disso, a Operação é também viabilizada através da articulação com outros órgãos públicos não pertencentes ao governo do Estado, como é o caso das Prefeituras do Rio de Janeiro e de Niterói.

Desde a sua origem, quando ainda contava com investimentos privados, até os dias de hoje, a gestão, planejamento e execução da Operação Segurança Presente, esteve a cargo da Secretaria de Estado de Governo, cabendo à mesma definir critérios de investimento, ampliação e reformulação do Programa, assim como a escolha dos locais a serem contemplados. Dentre os critérios estabelecidos em parceria com a PMERJ, estão o grande fluxo demográfico e o perfil de área comercial e/ou turística não conflagrada.

Seguindo o modelo operacional de programas anteriormente implementados pelo SEGOV, tais como a Operação Barreira Fiscal e a Operação Lei Seca, em que policiais militares atuam em parceria com outros entes públicos e com representantes da sociedade civil, dividindo tarefas com responsabilidades bem definidas e distintas, a Operação Segurança Presente contou, inclusive, em seu início, com a experiência da atuação de po-

10 GONÇALVES (2018), p. 83. A “teoria das janelas quebradas” aponta para a importância da repressão a pequenos delitos, às infrações de menor potencial ofensivo como forma de inibir a prática de delitos mais graves. Assim sendo, qualquer transgressão à lei, por menor que fosse, era objeto da ação da polícia de Nova York, que tinha como foco a recuperação do espaço público. Embora a política de Tolerância Zero adotada em Nova York tenha sido considerada exitosa à época, com uma significativa diminuição dos índices de violência na cidade no período, hoje há questionamentos acerca da eficácia dessa teoria, e, sobretudo, da sua legalidade, tendo em vista que ela tende a reforçar preconceitos e estigmas presentes na sociedade e a diminuir direitos e garantias legais dos cidadãos em nome de uma supremacia estatal para a punição. A esse respeito, ver: LOPES JÚNIOR, 2001. Em relação à OSP, embora alguns membros reconheçam a influência da teoria das janelas quebradas, há a preocupação dos gestores em fazer sempre o contraponto com o treinamento constante para uma ‘abordagem cidadã’, explicitando a defesa do respeito aos direitos e às garantias legais dos cidadãos nas abordagens, nos princípios e práticas do Programa.

liciais oriundos do Projeto Operação Lei Seca. Em comum, tais programas se destacam pela prática da “abordagem cidadã” e pela predominância do binômio fiscalização e educação.

A Operação Segurança Presente encontra-se em plena atividade e expandindo a sua cobertura por todo o Estado do Rio de Janeiro. A missão do Segurança Presente é proporcionar sensação de confiança através do atendimento direto e personalizado à população. O sucesso de políticas públicas de segurança depende do fortalecimento da capacidade do governo de administrar e compreender a violência e, com inteligência, gerir seus recursos, aplicando-os da melhor forma possível.

Análise das contribuições disponíveis na literatura sobre a Operação Segurança Presente

Apresentaremos, agora, uma análise da produção acadêmica acerca da Operação Segurança Presente e, por fim, um panorama das atividades desenvolvidas a partir da parceria estabelecida entre a SEGOV e a UERJ, com o objetivo de ampliar, aprimorar e dar maior transparência a essa política pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Foram encontrados onze trabalhos que tratam exclusivamente da Operação Segurança Presente como objeto de análise: uma tese de doutorado, duas dissertações de mestrado, duas monografias, três artigos publicados em revistas acadêmicas, dois artigos apresentados em congressos e um livro publicado. Os trabalhos foram produzidos entre 2017 e 2021, nas seguintes áreas: Ciências Sociais (01), Direito (01), Serviço Social (02), Geografia (02) e Administração Pública, especificamente no subcampo da Segurança Pública (05). Além disso, outros nove textos abordam tangencialmente a Operação, sem tê-la como objeto central de estudo.

No quesito metodológico, a maioria dos textos conta com os seguintes itens: processos de revisão e sistematização bibliográfica de conceitos-chave para o funcionamento da Operação, (sobretudo de segurança pública e modelos de policiamento), coleta de informações disponibilizadas por veículos de imprensa, realização de entrevistas (em grande medida com os coordenadores das operações), análise de declarações e dados

oficiais veiculados pelo governo, pesquisas de campo, sem contar os estudos comparativos dos dados da Operação com os índices de violência e criminalidade disponibilizados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP). Os nove textos que tangenciam o tema da Operação Segurança Presente também se valem da maior parte dos processos investigativos acima descritos e estão circunscritos, sobretudo, nas áreas de comunicação e segurança pública.

O primeiro trabalho específico sobre a Operação Segurança Presente encontrado na literatura acadêmica foi a monografia de Leticia Coelho, de 2017, com o título “Operação Segurança Presente: uma análise do programa na cidade do Rio de Janeiro”. Além da apresentação da Operação, a autora reflete sobre sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente e os princípios da Administração Pública. A análise de Coelho tem como base a deflagrada crise econômico-financeira do Estado do Rio de Janeiro associada a outras crises sistêmicas, dentre elas a da segurança pública. Tal contexto deu margem à inauguração de um novo formato de parceria público-privada (PPP) na área da segurança pública, já que a OSP contou - entre 2014 e 2018 - com recursos de entes privados para compra e aluguel de equipamentos e pagamentos dos agentes civis envolvidos na iniciativa. Sob o prisma da PPP, a autora aponta para os riscos da sobreposição do interesse privado sobre o público e da indevida delegação do poder de polícia a outros agentes públicos que não a aqueles atribuídos por Lei.

Dois distintos textos foram produzidos em 2018. O primeiro é a dissertação de mestrado de Horacio Pizzolante, intitulada “Desvendando o cotidiano urbano militarizado: A OSP na cidade do Rio de Janeiro”, que analisa a operação sob a perspectiva da crescente militarização da vida cotidiana fluminense. O autor observa a OSP e outras iniciativas de segurança pública - como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) - a partir das contribuições analíticas de autores como o geógrafo Rogério Haesbart, de modo a identificar no Estado do Rio a paulatina constituição de uma sociedade de insegurança, onde uma linguagem de guerra toma conta da mídia e da opinião pública e se espraia pelo território por meio de novas práticas e tecnologias de vigilância.

O segundo texto de 2018, “Filosofia e Revolução em Segurança Pública”, é do Cel. PM Anderson Fellipe Gonçalves, um dos idealizadores da Operação Segurança Presente. Nele, o autor destaca as origens da Operação e suas principais inspirações, além de traçar um perfil de seus primeiros integrantes.

Em 2019, foram publicados dois artigos no 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, além de uma monografia na área de Segurança Pública. Os artigos de Barreto *et al.*, intitulado “A atuação do serviço social na OSP”, e de Campos; Gonçalves & Gonçalves, intitulado “A contribuição do serviço social no Programa Segurança Presente”, foram os únicos trabalhos que olharam a Operação Segurança Presente, exclusivamente, sobre o prisma do atendimento social. Os artigos reconhecem a inclusão dos assistentes sociais nas iniciativas de segurança pública como um avanço na direção de políticas públicas mais transversais, intersetoriais e integradas, além de respeitar os princípios da justiça social e direitos humanos. A se destacar, o trabalho de Campos, Gonçalves & Gonçalves, que apresenta um perfil das pessoas atendidas pela Operação Lapa Presente, confirmando não apenas a heterogeneidade da população em situação de rua, mas também a necessidade de construção de ações governamentais estruturadas não só com foco em soluções pontuais.

No mesmo ano, a monografia de Karina de Paula, com o título “Programa Centro Presente: um olhar sobre as interseções entre público e privado em serviços de segurança no centro da cidade do Rio de Janeiro”, observa a dinâmica das bases instaladas especificamente no bairro do Centro da cidade e se vale do recurso etnográfico (com acompanhamento da Operação por oito meses, além da realização de entrevistas), para melhor compreender e avaliar a Operação a partir da dinâmica do território. Dentre os pontos destacados no trabalho está a particularização das práticas e das interações entre agentes e sociedade, sob a perspectiva de “burocratas do nível de rua”, como conceitua Michael Lipsky. A autora também destaca a relação entre comerciantes locais e associações empresariais na gestão do tema de Segurança Pública, de modo a deixar mais latente a relação entre primeiro e segundo Setor.

Em 2020, o artigo de Fernanda Fonseca, intitulado “Interação entre atividade de inteligência e policiamento ostensivo: a experiência da OSP,” busca tratar dos benefícios de um sistema integrado de inteligência para a Segurança Pública. Para otimizar o tempo e os deslocamentos da área de circulação dos agentes até as delegacias, a autora descreve uma série de práticas e recursos tecnológicos que possibilitam a ampliação do número de abordagens em razão da sua otimização. Com uma reflexão mais crítica, o texto de Thiago Sardinha (2020), denominado “O Projeto Segurança e a militarização do espaço urbano do Rio de Janeiro”, coloca a prática da abordagem da Operação Segurança Presente sob o escrutínio da estigmatização de espaços e pessoas, contribuindo para o conceito de Alberto Guimarães de “classes perigosas”. Ademais, reforça a atividade de transferência de práticas de guerra (inclusive as tecnologias, como GPS, câmeras e teasers) para os espaços urbanos como forma de controle social dos chamados “indesejados da cidade”.

Os últimos textos encontrados são do ano de 2021. São eles: a atualização da monografia de Paula (2019) via artigo publicado em revista acadêmica (com mesmo título e material desenvolvido para a monografia), a dissertação de mestrado de Viviane Pereira intitulada “Programa Segurança Presente: a gestão da Segurança Pública sob a ótica do New Public Management” e, por fim, a tese de doutorado de Leonardo Mazzurana, denominada “Segurança presente, passado e futuro: potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020”.

O trabalho de Paula (2021) revisita as contribuições já desenvolvidas no material anterior, portanto, sem elementos que o diferenciem do trabalho previamente detalhado. Já a dissertação de Pereira foca na análise da OSP, a partir da “nova gestão pública” (“*new public management*”), inspirada em uma perspectiva gerencialista da Administração Pública, inaugurada a partir dos anos 1990, e pautada em princípios como empreendedorismo, privatização e orientação ao cliente, apesar do modelo administrativo da Polícia Militar ter se mantido dentro do modelo tradicional centralizado. É a perspectiva de um Estado gerencial que contribui para a autora destacar a Operação Segurança Presente como um exemplo de visão holística e

integrada de gestão pública, dado que integra outros campos de interesse público na segurança, como assistência social e participação social.

Por fim, a tese de Mazzurana faz uma análise detalhada da Operação Segurança Presente a partir da comparação da Operação com as atribuições e responsabilidades já existentes e reguladas para a Polícia Militar. O autor parte da premissa de que a OSP é apresentada como um modelo inovador de Segurança Pública (tanto pelos canais oficiais do governo, quanto pela imprensa tradicional), e compara o a atuação da Polícia Militar em seu trabalho tradicional dos batalhões e na Operação, incluindo nesse processo comparativo reflexões sobre o monopólio estatal do uso da força, modelos e padrões de policiamento e a própria definição do conceito de segurança pública.

Antes de concluir essa exposição, cumpre-se fazer uma breve apresentação dos nove textos que tratam da Operação Segurança Presente de maneira tangencial, isto é, incluindo-a como subitem e/ou como exemplo da análise mais geral sobre segurança pública e políticas públicas. No grupo de textos assim identificados, há o olhar etnográfico sobre a atuação policial na Lapa, sob o prisma das diferentes ações de “choque de ordem”, realizadas no bairro (CARUSO, 2015), a dimensão coercitiva que a assistência social pode instaurar quando associada à ações de segurança (LIMA, 2020), a correlação com os desdobramentos dos mega eventos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro (DE LA BARRE, 2016), o aumento da sensação de medo e de insegurança construídos pela mídia e pelos canais de imprensa (FORTUNA & LACERDA, 2018; LACERDA, 2020), e, sobretudo, a Operação Segurança Presente como parte das estratégias neoliberais para o campo da segurança pública, acompanhadas por um processo de privatização (MUGGAH, 2017; POLYCARPO, 2019; POLYCARPO & LÔRO, 2017; TADDEI FERRAZ et al., 2017).

Uma vez apresentada a visão geral dos (as) autores (as), faz-se indispensável a comparação dos textos no que diz respeito aos conceitos estruturantes da operação: segurança pública, cidadania e atendimento social.

Não são todos os (as) autores (as) que discutem o conceito de segurança pública. Contudo, há uma reflexão sobre “sensação de seguran-

ça” que desponta nos textos, sendo esta considerada um indicador para avaliar ações de segurança pública, para além dos índices de criminalidade.

Vale destacar que a sensação de segurança e de ausência da violência são elementos necessários para que alguns setores – como o de comércio, negócios e turismo – desempenhem bem suas funções. A questão da insegurança e a cultura do medo são debatidos especialmente por fomentar uma “consciência de crise” (LACERDA, 2020, p.26) e, conseqüentemente, pressionar a administração pública na busca por soluções imediatas para tais problemas.

Mazzurana utiliza o modelo de Borges (2011) sobre as cinco crenças de perigo que fomentam a sensação de insegurança nas pessoas:

(I) a crença de que o indivíduo é um alvo atrativo; (II) a crença de que determinado ambiente é perigoso; (III) a crença de que há muita violência na sociedade; (IV) a crença de estar desprotegido; (V) e a crença da presença de um potencial ofensor (BORGES, 2011 apud MAZZURANA, 2021, p.253).

Por se tratar de elementos subjetivos, é razoável supor que a sensação de insegurança não se resolve necessariamente com a redução dos índices de criminalidade. Parte da sensação de insegurança seria sanada pela redução do distanciamento entre os agentes da Operação Segurança Presente e a população local, ação que é, de fato, implementada por meio do patrulhamento dos agentes em grande medida, a pé e ao redor de perímetros urbanos bem específicos e delimitados, criando “efeito de dissuasão do crime”, que a presença policial ostensiva promove (NATAL *et al.*, 2016 apud MAZZURANA, 2021, p. 256). Nas palavras de Paula (2019), “imageticamente, produz uma sensação de segurança em parte da população flutuante do perímetro estudado pela presença ostensiva, numerosa e que opera com certa ciclicidade no espaço” (p.59).

Sem pretender esgotar essa análise acerca da metrificação da “sensação de segurança”, é evidente que a Operação Segurança Presente vai além da “redução dos índices de criminalidades como única forma de se tornar uma determinada região mais segura” (PEREIRA, 2021, p.18), contribuindo, assim, para o seu objetivo de resgatar o desenvolvimento finan-

ceiro, urbanístico e o potencial de negócios nas regiões em que as bases estão instaladas.

Outro ponto de análise que diz respeito, ainda, ao eixo da segurança pública, é o temor do uso da máquina pública para atender a interesses privados. Essas preocupações estão presentes, principalmente, nos textos que analisam a Operação Segurança Presente até 2018, enquanto os convênios com setores privados ainda estavam ativos.

No que diz respeito ao eixo da cidadania, a “abordagem cidadã” promovida pela Operação é destacada pelos autores como um modelo menos repressivo, baseado na dissuasão, na prevenção e na mediação social. No entanto, pelo fato de a Operação Segurança Presente contar com agentes civis atuando nas ruas, em parceria com policiais militares, há uma preocupação de estudiosos no sentido de que o poder público garanta a exclusividade das abordagens por parte dos policiais e agentes públicos que dispõem de legitimidade para tal, para que seja preservada “a atividade-fim do policial militar, que se presta a exercer policiamento ostensivo e preservar a ordem pública” (COELHO, 2017, p.61).

Outra preocupação dos autores se refere às metas estabelecidas para abordagens (indicador informal de bom serviço prestado) e o quanto elas podem estimular abordagens infundadas, levando a um potencial abuso de autoridade (MAZZURANA, 2021) e/ou associação com processos de “criminalização da pobreza” (PIZZOLANTE, 2018, p.79). O alerta é pontuado, inclusive, por críticas dirigidas à inspiração da Operação Segurança Presente, no caso, a política de Tolerância Zero, símbolo da *teoria das janelas quebradas*. Segundo Fonseca (2020), tal política terminou exacerbando um “funcionalismo bipolar, [de] um tudo ou nada; [de] culpado ou inocente; um sistema binário, muito ao gosto de uma pós-modernidade reducionista e maniqueísta” (FONSECA, 2020, p.4). Esse tipo de binarismo costuma criminalizar formas não hegemônicas de vivência do espaço público (PIZZOLANTE, 2018), além de evocar vieses racistas, tendo em vista que o “racismo cumpriu (e cumpre) um papel de definição do outro num conceito filosófico, moderno e colonizador universalizante” (SARDINHA, 2020, p.3).

Os especialistas destacam o aumento da participação social em temas de segurança pública por conta da Operação Segurança Presente, constituindo-se, assim, em um efetivo exercício de cidadania por parte da população. Contudo, observam que a participação, por vezes, restringe-se às associações de moradores e comerciantes em espaços informais (como grupos de Whatsapp). A ampliação de espaços de escuta e participação, garantindo maior representatividade dos diferentes atores sociais que frequentam os territórios seria, portanto, um elemento a ser considerado no aprimoramento dessa política pública. (PAULA, 2019).

Por fim, cumpre apresentar as contribuições da produção acadêmica referente ao terceiro eixo da Operação Segurança Presente, o Atendimento Social. Desde já, é possível registrar que o peso atribuído à análise do atendimento social é substancialmente pequeno em comparação à observação da Operação sob seu viés de segurança pública *stricto sensu*. O detalhamento sobre o funcionamento dos atendimentos base por base, a análise das pessoas atendidas, a evolução das características e a problematização da conexão segurança pública e assistência social, são exemplos de temas que ainda precisam ser pesquisados e considerados de forma acadêmica, tendo em vista que a Operação Segurança Presente se apresenta como uma política pública integral, em que os conceitos de segurança pública, cidadania e atendimento social estão diretamente associados.

Para além do ineditismo da associação de ações de atendimento social a iniciativas de segurança pública, as principais preocupações dos autores dizem respeito ao risco dessas ações se traduzirem em meios escusos de limpeza social dos espaços urbanos, e, por vezes, à falta de preparo, especialmente dos policiais, para compreender a complexidade da questão social que envolve as pessoas em situação de rua (COELHO, 2017; GONÇALVES, 2018; MAZZURANA, 2021).

Em relação à primeira preocupação apontada pelos estudiosos, algumas declarações da Defensoria Pública já sinalizaram uma possível restrição de direitos individuais, tendo em vista que os abrigos para onde os assistidos são direcionados estão, muitas vezes, em locais distantes do centro da cidade (VIGNA, 2016). De fato, no texto de Campos, Gonçalves

& Gonçalves (2019), a lista disponibilizada de instituições cadastradas é formada esmagadoramente de espaços distantes da cidade, como Volta Redonda, Japeri, Santa Cruz, Mesquita e Pavuna. Segundo Paula (2019), nem todas as bases tinham, até 2019, parceria com alguns instrumentos de assistência social (como hotéis sociais), o que denotaria não-uniformidade das práticas e protocolos então ativados pelos profissionais.

No que diz respeito à falta de preparo – sobretudo dos policiais mais novos – para lidar com o atendimento social, Mazzurana (2021) chama a atenção para a necessidade de desconstruir, junto a eles, a imagem de que “assistente social defende bandido” (p.241), para que eles possam melhor atuar no eixo do atendimento social. O autor destaca, também, que os elevados números de registros podem representar uma variedade de interação da população em situação de rua com a base e, portanto, distinções ajudariam a elucidar a complexidade da realidade existente nos territórios.

Para ele, o trabalho coordenado é sem sombra de dúvidas necessário e precisa ser desenvolvido de maneira institucionalizada e estrutural. Contudo, a baixa atenção dada ao viés da assistência social faz presumir que ainda se trata de eixos desequilibrados (com destaque à segurança em detrimento à assistência), precisando de maior alinhamento e coordenação.

Diante desse balanço das principais reflexões presentes na produção acadêmica, verifica-se a necessidade de ampliar as pesquisas e aprofundar a coleta e análise de dados acerca da Operação Segurança Presente, a fim de contribuir para o aprimoramento dessa política pública.

O Observatório Social da Operação Segurança Presente

O Observatório Social da Operação Segurança Presente, criado em 2021, a partir de uma parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Secretaria de Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEGOV) e a Secretaria da Casa Civil (SECC), é um espaço de reflexão, pesquisa e produção de conhecimento aplicado acerca da Operação Segurança Presente e faz parte do Projeto Estratégico “Segurança Pública, Cidadania e Democracia”, vinculado à Pró-reitoria de Extensão e Cultura (PR-3) da

universidade. Atua em dois eixos fundamentais: o primeiro voltado para a formação dos integrantes da Operação Segurança Presente e o segundo, focado na pesquisa acadêmica.

A formação inicial e continuada dos agentes civis - extensionistas de assistência, de atendimento, de interação e de apoio - por meio de curso na modalidade EAD, com ênfase em temas como mediação social, direitos humanos, cidadania e atenção a grupos socialmente vulneráveis, vai ao encontro dos três eixos fundamentais da Operação Segurança Presente analisados anteriormente.

O desenvolvimento de pesquisas, a partir da análise da produção acadêmica sobre o tema da Segurança Pública, e em particular da Operação Segurança Presente, além da realização de pesquisas de campo - com policiais militares, agentes civis e com a população atendida em diversas bases do programa - nos permite captar diferentes olhares, internos e externos, sobre a Operação. A análise dos dados coletados nos permite um aprofundamento do conhecimento acerca da Operação, e se constitui em um importante elemento para avaliação e elaboração de propostas de aprimoramento dessa política pública.

Por fim, o encontro com especialistas em eventos científicos - webinários, seminários e congressos -, a participação em debates na mídia e junto ao poder Legislativo Federal, em especial na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Congresso Nacional, tendo os pesquisadores do Observatório como organizadores ou convidados, tem possibilitado maior qualificação e enriquecimento do debate acerca de um tema central e delicado como o da Segurança Pública, em especial no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, acreditamos poder contribuir para o enfrentamento dos desafios urgentes relacionados à Segurança Pública, ao exercício da cidadania e à garantia da defesa dos Direitos Humanos.

Considerações finais

O capítulo buscou fazer uma análise de uma política pública implementada pelo Estado do Rio de Janeiro, a Operação Segurança Presente.

A partir dos conceitos estruturantes da Operação (Segurança Pública, Cidadania e Atendimento Social), foram apresentados os princípios e práticas que a norteiam.

Além disso, apresentamos uma rápida síntese da produção acadêmica brasileira sobre o tema. No total, foram identificados vinte trabalhos, sendo onze deles dedicados a uma análise específica da Operação e os outros nove com um olhar tangencial para ela. Consideramos fundamental que a universidade, a sociedade civil e os diferentes entes públicos sigam produzindo conhecimento e análises sobre a Operação Segurança Presente, sob diferentes vieses, para que se possa avaliar, cada vez mais e melhor, a implementação dessa política pública.

A partir da análise dos dados oficiais do Programa e das contribuições de especialistas sobre o tema, para além dos pontos de sucesso da Operação, frequentemente destacados pela mídia, pelos Órgãos de governo e por pesquisas de opinião junto à população, consideramos relevante o aprimoramento, já em curso, de alguns pontos dessa política pública, dentre eles, o aprofundamento da sua institucionalização; a capacitação dos profissionais envolvidos; a ampliação das ferramentas de participação social; integração de seus dados ao Instituto de Segurança Pública para garantir maior transparência e accountability; e o desenvolvimento de ações estruturais na parte de atendimento social, especialmente por ser a violência multicausal.

Nesse sentido, o trabalho conjunto e em permanente diálogo de pesquisadores da universidade e de profissionais da Segurança Pública, no âmbito do Observatório Social da Operação Segurança Presente, tem contribuído para o aprofundamento das reflexões sobre essa política pública e oferecido aos gestores da Operação Segurança Presente subsídios para sua avaliação e aprimoramento permanente.

Referências

BARRETO, J. et al. A atuação do serviço social na Operação Segurança Presente: a intervenção do serviço social num programa inovador. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, n.16, Brasília, 2019.

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

BOHN, Maurício Futryk. Policiamento comunitário: a transição da polícia tradicional para polícia cidadã. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3965, 10 maio 2014.

BORGES, D. **O medo do crime na cidade do Rio de Janeiro**: uma análise sob a perspectiva das crenças de perigo. Curitiba: APPRIS, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

BRASIL. Lei nº11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº13.675, 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).

CAMPOS, J.; GONÇALVES, S.; GONÇALVES, S. A contribuição do serviço social no programa Segurança Presente: limites e possibilidades da equipe de serviço social na operação Lapa Presente, Arcos da Lapa (RJ). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16, Brasília. Anais. Brasília, 2019.

CARUSO, H. A ordem e a desordem de ontem e de hoje: notas etnográficas sobre a polícia na Lapa carioca. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 15, p. 66-83, 2015.

COELHO, L. Operação Segurança Presente: uma análise do programa implementado na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. 66 f. Monografia. (Bacharel em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2017.

DE LA BARRE, J. Vigilância festiva: o Rio dos megaeventos. **Revista ECO-Pós**, v. 19, n. 1, 2016.

FONSECA, F. Interação entre atividade de inteligência e policiamento ostensivo: a experiência da Operação Segurança Presente. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 12, n. 12, p. 1-16, set. 2020.

FORTUNA, E; LACERDA, I. Narrativas jornalísticas de uma Lapa caótica: o medo nos espaços urbanos. **IX Encontro Nacional de Estudos do Consumo** - 21 a 23/11/2018, ESPM, Rio de Janeiro, RJ, 2018.

GONÇALVES, F. **Filosofia e revolução em Segurança Pública**. São Paulo: Glostri, 2018.

GUIMARÃES, Alberto. **As Classes Perigosas**. Editora Graal. Rio de Janeiro, 1982

KAHN, T. **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança**. O Brasil diz não à violência. Instituto Latino-Americano para Prevenção do Delito e Tratamento Delinquente/ILANUD e Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, 2002.

LACERDA, I. Cidade sitiada, sentidos militarizados: a intervenção militar no Rio de Janeiro pelas páginas do O Globo. 2020. 126f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

LAUREANO, Leonardo. Depoimento I [abr. 2021]. Entrevista concedida à equipe técnica do Observatório Social da Operação Segurança Presente. Rio de Janeiro: OBESOSP/UERJ, 2021.

LIMA, R.S. Infância, mito da feliz (cidade) e a dimensão coercitiva da assistência social. **Revista Vértices**, [S.l.], v. 22, n. Especial, 2020. pp. 748-771.

LOPES JÚNIOR, Aury. Violência urbana e tolerância zero: verdades e mentiras. **Revista Âmbito Jurídico**. São Paulo, 31 maio de 2001. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-5/violencia-urbana-e-tolerancia-zero-verdades-e-mentira/> Acesso em 08.09.202.

MALAGUTI BATISTA, Vera. Estado de polícia. IN: KUCINSKI et al (orgs). **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, 2015, pp. 91-96.

MAZZURANA, L. Segurança Presente, passado e futuro: potencialidades e limitações de uma iniciativa no campo da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2020, 2021. 295f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

MUGGAH, R. A state of insecurity: the case of Rio de Janeiro. *Cadernos de Campo*: **Revista de Ciências Sociais**, n. 22, p. 75-110, 2017.

PAULA, K. Programa Centro Presente: um olhar sobre as intersecções entre público e privado em serviços de segurança no centro da cidade do Rio de Janeiro. 2019. 62 f. Monografia. (Bacharel em Segurança Pública e Social), Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos, Niterói, 2019.

PAULA, K. Programa Centro Presente: um olhar sobre as intersecções entre público e privado em serviços de segurança no centro da cidade do Rio de Janeiro, **Revista Campo Minado**, nº1, Niterói, p.161-211, 1ºsem, 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/campominado/article/view/48628>>. Acesso em: 27/08/2022.

PEREIRA, V. Programa Segurança Presente: a gestão da segurança pública sob a ótica do New Public Management. 2021. 137 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

PIZZOLANTE, H. Desvendando o cotidiano urbano militarizado: a Operação Segurança Presente na cidade do Rio de Janeiro. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

POLYCARPO, C; LÔRO, J. A nova racionalidade governamental como política pública de Segurança: o caso da política de pacificação do Rio De Janeiro, XXXI Congresso ALAS – Uruguay 2017, no GT04 - **Estado, Legitimidad**, Gobernabilidad y Democracia, 2017.

POLYCARPO, C. “Segurança é um dever de todos”: representações coletivas e as políticas de segurança pós-pacificação no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 13, n. 1, p. 114-139, 2019.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Governo do Estado. Operação Segurança Presente. Seção ‘Quem somos’. Disponível em: <<https://www.segurancapresente.rj.gov.br/sobre.html>>. Accessed August 21, 2022.

SARDINHA, T. O projeto Segurança Presente e a militarização do espaço urbano no Rio de Janeiro, **Espaço e Economia** [online], ano IX, n. 20, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.18043>>. Acesso em: 2/12/2021.

TADDEI FERRAZ, S. et al. Quem tem medo de quem nas cidades de hoje? Políticas de segurança pública em tempos neoliberais. **Amérique Latine Histoire et Mémoire**. Les Cahiers ALHIM. Les Cahiers ALHIM, n. 34, 2017.

VIGNA, A. Operação policial financiada por empresários cariocas mira moradores de rua. **Uol**, 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/02/operacao-policialfinanciada-por-empresarios-cariocas-mira-moradores-de-rua/>>. Acesso em: 27/08/2022.

Capítulo VI - Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente: contornos jurídico-administrativos

Bruno Garcia Redondo¹¹
Nicole Estevão dos Santos¹²
Rafhael Carol Silva¹³

Introdução

Em 2021, o Estado do Rio de Janeiro solicitou à Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, o desenvolvimento de uma parceria acadêmica para pesquisar, analisar e qualificar o Programa de Governo denominado Operação Segurança Presente. Para tanto, a UERJ desenvolveu um Projeto de inovação, ensino, pesquisa e extensão, denominado Observatório Social da Operação Segurança Presente. Neste breve ensaio, abordaremos a modelagem jurídico-administrativa dessa parceria.

11 Doutor (PUC-SP) e Mestre (PUC-SP) em Direito Processual Civil. Pós-Graduado em Advocacia Pública (UERJ). Pós-Graduado em Direito Público e Direito Privado (EMERJ/UNESA). Pós-Graduado em Direito Processual Civil (PUC-Rio). Professor efetivo nas Graduações da PUC-Rio e da UFRJ e nas Pós-Graduações da PUC-Rio, Escola da Magistratura (EMERJ), PUC-SP (Cogeae), PUC-RS, PUC-Campinas, Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Faculdade Baiana de Direito (FBD – BA), CESUSC, ABDConst, Curso FORUM e Associação Brasileira de Administradoras de Imóveis (ABADI). Membro efetivo e Secretário-Geral Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro fundador do Instituto Carioca de Processo Civil (ICPC). Membro efetivo do Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal (IIDP), da Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPC) e da Comissão de Inteligência Artificial e Direito da OAB-RJ. Procurador da UERJ. Procurador da OAB-RJ. Advogado. Árbitro. bruno@garcia-redondo.com

12 Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense - UFF. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Carioca - UniCarioca. Advogada. Pesquisadora - do Projeto Observatório Social da Operação Segurança Presente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. nicoleestevao@gmail.com

13 Pós-Graduado em Direito Processual Civil (PUC-Rio). Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA). Advogado. Pesquisador - do Projeto Observatório Social da Operação Segurança Presente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. rafael.silva@gmail.com

Universidades como agentes de qualificação de políticas públicas

São direitos fundamentais da pessoa humana: saúde, educação, segurança, assistência, habitação, trabalho, renda, previdência e lazer, entre outros¹⁴, cabendo ao Estado garanti-los, por meio de políticas públicas eficazes e eficientes.

As Universidades são personagens importantes nesse contexto, já que detém expertise em diversos ramos do saber, podendo contribuir diretamente para a educação, formação humana e cidadania. Como entes estatais, as Universidades Públicas têm condições de contribuir significativamente para a qualificação nas áreas de interesse do Estado, tornando-se verdadeiras agências promotoras de políticas públicas qualificadas.

Segurança pública e abordagem de proximidade

A Segurança Pública é uma das políticas públicas fundamentais que devem ser prestadas pelo Estado brasileiro, com competências repartidas entre União, Estados e Municípios. O direito à segurança deve ser promovido de maneira universalizada, para a manutenção dos direitos fundamentais dos cidadãos, por meio de ações como as de reabilitação, punição, prevenção, responsabilização e reinserção.

Nas décadas mais recentes, as políticas relacionadas à segurança pública têm se tornado menos restritas às esferas punitivas, de natureza estritamente policial e de caráter invasivo, passando a conferir maior relevância às ações de caráter preventivo e inclusivo, associadas à educação e ao serviço social.

Dentre as diversas formas de se promover a segurança, desponta a abordagem de proximidade, que enseja um estreitamento entre a população e os agentes de segurança, a fim de evitar delitos, dar eficiência à sua comunicação e acolher as vítimas.

O uso de força pelo Estado, junto ao cidadão, deve ser feito com enorme cuidado e habilidade, levando em consideração diversos aspectos.

14 BRASIL, 1988. (Art.5º, da Constituição da República

Federativado Brasil CRFB).

Por isso, a mera proximidade (da abordagem) não é suficiente por si só, requerendo extrema qualificação dos agentes e humanização desse atendimento direto à população.

Programa de Governo Operação Segurança Presente e o Observatório Social da UERJ

O Programa Operação Segurança Presente do Governo do Estado do Rio de Janeiro foi criado em 2014, no bairro da Lapa, buscando reforçar a segurança naquela região tradicionalmente boêmia e turística. Neste ano de 2022, se encontra efetivado em mais de 40 localidades, entre diversos bairros da região central, das zonas Sul, Norte e Oeste da Capital, municípios da Baixada Fluminense, da região metropolitana e do interior do Estado.

Atualmente, vinculado à Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, responsável por seu planejamento e execução, o Programa consiste em política pública integral que associa o atendimento social às ações de segurança pública, mediante ações de acolhimento de pessoas em vulnerabilidade social, campanhas educativas e de cunho social, promovendo segurança e cidadania.

O Segurança Presente tem como foco central a população, adotando o modelo de abordagem de proximidade¹⁵, com o objetivo de promover a redução dos índices de criminalidade; recuperar a sensação de segurança da população; melhorar o ambiente de negócios local; fortalecer a capacidade produtiva e de empreendimento das empresas, comércio de bens e serviços, como também fortalecer o turismo no Estado do Rio de Janeiro. Para tanto, teve como elemento inovador, o trabalho conjunto e indissociável de uma equipe multidisciplinar, formada por policiais militares, agentes civis (usualmente, mas não exclusivamente, egressos das forças armadas) e assistentes sociais.

15 PEREIRA, Mário Alberto Gonçalves. O policiamento de proximidade como prevenção criminal na polícia de segurança pública. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2012, p. 49.

É exatamente nesse contexto que a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ foi convidada, em 2021, para desenvolver parceria de elevada relevância social como, capacitar os personagens envolvidos no Segurança Presente para maior humanização na abordagem de proximidade e, assim, qualificar a Segurança Pública Fluminense.

Aceitando o desafio, a UERJ desenvolveu o projeto de inovação, ensino, pesquisa e extensão e, em junho de 2021, lançou o Observatório Social da Operação Presente, com o objetivo de criar um espaço crítico permanente dentro da UERJ, para a articulação das práticas de ensino, pesquisa e produção acadêmica, através de capacitação e formação por meio de extensão universitária em mediação social e cidadania, aplicadas às políticas públicas que envolvem a Operação Segurança Presente.

O Observatório Social da UERJ fornece formação acadêmica e capacitação extensionista aos - antigamente denominados - “agentes civis” e “assistentes sociais”, que compunham o Programa Segurança Presente. O diferencial dessa parceria com a UERJ é, exatamente, essa qualificação conferida a um número maior de cidadãos da sociedade civil para auxiliarem em abordagens que sejam diferenciadas, com foco na prevenção, composição e resolução de questões, de forma humanizada. A extensão universitária busca o aprimoramento dessa política pública integral, ao fornecer capacitação e formação — ensino, materiais didáticos customizados e instrumentos de avaliação desenvolvidos pelos professores e pesquisadores do Observatório Social — para que os membros da sociedade civil se qualifiquem como novos atores de políticas públicas, sob os vieses da cidadania, humanização, prevenção e mediação. Ao final da formação acadêmica pela UERJ, seus participantes recebem Certificado de Extensão Universitária em Mediação Social e Cidadania.

Além da formação e capacitação dos extensionistas universitários, o Observatório Social da Operação Segurança Presente fomenta pesquisas, divulgação de dados, elaboração de estatísticas e reflexão de resultados, além da sistematização e disseminação do conhecimento produzido e aplicado sobre os diferentes aspectos da relação do Programa junto à sociedade e ao território fluminense, tangenciados por meio da publicação de

livros, elaboração e distribuição de cartilhas informativas, criação de sites, redes sociais e a realização de eventos científicos e acadêmicos.

Regime jurídico-administrativo do Projeto Observatório Social da Operação Segurança Presente

Decorramos, então, ao exame dos principais aspectos jurídico-administrativos do Projeto Observatório Social da UERJ da Operação Segurança Presente do Governo do Estado.

Microsistema Jurídico Estadual relativo à Ciência, Tecnologia e Inovação

As fontes normativas que regulam o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (Leis Estaduais nº 5.361/2008, 9.255/2021 e 9.809/2022), constituem verdadeiro microsistema jurídico do Estado do Rio de Janeiro, cuja aplicação se vincula, ainda, ao regramento previsto nos Decretos Estaduais 42.302/2010 e 47.642/2021, nas hipóteses em que haja transferência de recursos mediante descentralizações orçamentárias.

Os microsistemas exigem que as normas jurídicas sejam interpretadas em conjunto, como integrantes de um mesmo (micro) sistema (interpretação sistemática), harmônico e sem incoerências (interpretação lógica), voltado para o alcance de um objetivo em comum (interpretação teleológica), que leve em conta os fundamentos de atualizações legislativas e vetos (interpretação histórica), sempre compatível com a Constituição (filtragem constitucional ou interpretação conforme a Constituição).

Este é o constante desafio hermenêutico em que se encontra a UERJ, uma vez que, dotada de autonomia pelas Constituições (art. 207 da Constituição Federal e art. 309 da Constituição Estadual), com direito à autorregulamentação (mediante Atos Executivos da Reitoria – AEDAS, Resoluções de Conselhos etc) e necessidade de compatibilização com o microsistema jurídico estadual relativo à ciência, tecnologia e inovação.

UERJ como ICT integrante do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação

O microsistema jurídico estadual de ciência, tecnologia e inovação reconhece à UERJ, o status de Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT (art. 5º, IV, Lei 9.809/2022 e art. 2º, III, Lei 5.361/2008) e, mais ainda, elenca a UERJ expressamente como integrante do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 6º, V, Lei 9.809/2022) e do Conselho Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação (art. 56, VIII, Lei 9.809/2022 e art. 30, VIII, Lei 5.361/2008).

Descentralizações orçamentárias para a UERJ: dever legal do Estado de incentivar a inovação, o ensino, a pesquisa e a extensão universitária

Os órgãos do Governo do Estado realizam descentralizações orçamentárias para a UERJ há décadas, prática que se intensificou a partir do advento do Decreto Estadual 42.436/2010, que permitiu a transferência simplificada de créditos entre entes do Estado, em razão de cooperação técnica entre estes, visando à consecução de um fim em comum. Essas descentralizações orçamentárias para a UERJ estão de acordo com os mandamentos constitucionais e legais.

A Constituição Federal garante a educação, a saúde e o trabalho como direitos sociais (art. 6º, CRFB), consagra competência comum entre todos os entes federativos para proporcionarem os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, V, CRFB) e estabelece competência concorrente para todos os entes federativos legislarem sobre: educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX, CRFB).

Além da Constituição Federal, o próprio microsistema jurídico estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação é expresso ao orientar que o Estado priorize e incentive o desenvolvimento da UERJ e dos Projetos que a Universidade desenvolve.

O art. 2º da Lei 9.809/2022 estabelece como princípios do Sistema

Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, o fortalecimento das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação (inciso VII); o estímulo à atividade de ensino, pesquisa, extensão e inovação nas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação – ICTs (inciso XVI); a promoção e continuidade dos processos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, no âmbito estadual, assegurando os recursos humanos, econômicos e financeiros para tal finalidade (inciso XII); o fortalecimento das capacidades operacional, científica, tecnológica e administrativa das Instituições científicas e tecnológicas estaduais (inciso X); a descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera do Governo Estadual, com desconcentração em cada ente (inciso XIV); a promoção e continuidade dos processos de formação e capacitação científica e tecnológica na esfera estadual (inciso XIX); a autonomia, soberania e domínio na produção científica, no desenvolvimento tecnológico e na inovação (inciso V) e a simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e adoção de controle de resultados em sua avaliação no âmbito estadual (inciso XXI).

Exatamente no mesmo sentido, o art. 3º da Lei 9.809/2022, consagra como objetivos do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, apoiando a inovação, a ciência e a tecnologia para incluí-las como eixo da estratégia de desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado (inciso I); estruturar ações que promovam o desenvolvimento econômico e social sustentável mediante o fortalecimento das instituições de ciência, tecnologia e inovação, bem como a valorização de seus profissionais (inciso III); instituir mecanismos de financiamento específicos para estimular o desenvolvimento tecnológico e os processos de inovação (inciso XII); promover ações de apoio aos entes públicos (...), buscando promover a apropriação, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias e inovações, com ações de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação e capacitação tecnológica (inciso XIII); apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da ciência, do desenvolvimento tecnológico e da inovação no Estado (inciso XIV) e ampliar a base de recursos humanos em ciência, tecnologia e inovação no Estado (inciso XV).

Consolidando essas diretivas, o art. 7º da Lei 9.809/2022 exige que o

Estado confira tratamento prioritário à pesquisa científica básica e aplicada, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, da tecnologia, da inovação e o desenvolvimento econômico e social sustentável do Estado.

Todos esses dispositivos acima são claros em encaminhar uma única conclusão: há um verdadeiro dever legal do Estado de apoiar (art. 3º, XIII e XIV, Lei 9.809/2022), promover (arts. 2º, XIX, 3º, I e 9º) e incentivar (art. 9º) a inovação, o ensino, a pesquisa e a extensão e, por consequência, fortalecer as ICTs (arts 2º, VII e X e 3º, II) com recursos tanto financeiros (arts. 2º, XII e 3º, XII), quanto humanos (arts. 2º, XII e 3º, XV), conferindo-lhes tratamento prioritário (art. 7º).

Sempre que possível, portanto, deve o Estado do Rio de Janeiro preferir e escolher a UERJ — dentre outras Instituições públicas ou privadas — para, dentro da sua expertise, desenvolver projetos de inovação, ensino, pesquisa e extensão, para a qualificação de colaboradores e o aprimoramento de políticas públicas essenciais para a população.

Ademais, o aumento do investimento do Estado na UERJ, inclusive, por meio de Projetos e descentralizações orçamentárias, é medida essencial para o cumprimento do índice da educação, exigência constitucional dos arts. 212 e 212-A, da CRFB.

Incentivo legal ao emprego e capacitação de “recursos humanos” em projetos

A Lei 9.809/2022 estabelece o dever do Estado de capacitar e formar recursos humanos por meio de ICTs, ou seja, conferir inovação, ensino, pesquisa e extensão à população e, por consequência, aprimorar políticas públicas.

Nos exatos termos do art. 8º da Lei 9.809/2022, deve o Estado apoiar a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio de apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos servidores públicos estaduais e aos que dela fazem parte, meios e condições especiais de trabalho.

Nessa linha, tal formação deverá ser feita, prioritariamente, em conjunto com as atividades de extensão das instituições universitárias e cien-

tíficas públicas e privadas sediadas no Estado do Rio de Janeiro (art. 8º, parágrafo único, da Lei 9.809/2022).

Além da capacitação e formação de cidadãos por meio de ICTs, a Lei 9.809/2022 também fixa o dever do Estado de fortalecer as ICTs (arts 2º, VII e X e 3º, II) com recursos humanos (arts. 2º, XII e 3º, XV).

Os projetos de inovação, ensino, pesquisa e extensão são, portanto, instrumentos de capacitação e formação da população e de disponibilização, pelo Estado, de recursos humanos para as ICTs, indispensáveis à realização dos Projetos.

Participação de servidores públicos em projetos da UERJ

Exatamente pelo fundamento do tópico acima, recursos humanos são essenciais para o desenvolvimento de projetos de inovação, ensino, pesquisa e extensão.

O microsistema jurídico estadual permite que servidores públicos, efetivos ou comissionados, de qualquer esfera, inclusive em regime de dedicação exclusiva, participem como colaboradores de projetos de inovação desenvolvidos pela UERJ.

Esses servidores podem participar de projetos de forma tanto graciosa, quanto remunerada, caso em que os valores adicionais terão natureza de bolsa (art. 30, §§3º e 4º, Lei 9.809/2022) ou de retribuição pecuniária na forma de adicional variável (art. 8º, §§2º e 3º, Lei 5.361/2008). Avançando ainda mais, a lei permite inclusive a retribuição, pecuniária, aos servidores públicos, submetidos ao regime de dedicação exclusiva em projetos de pesquisa de desenvolvimento, e inovação em ICT (art. 37, Lei 9.809/2022). Esses valores percebidos por servidores públicos em Projetos da UERJ não têm natureza de cargos e, por isso, não se enquadram na vedação constitucional de cumulação ilícita de cargos (art. 37, XVI, CRFB), como já asseverado pela Procuradoria Geral da UERJ – PQUERJ em Pareceres Jurídicos sobre o tema¹⁶.

16 Parecer N.º 13/2022/UERJ/GR (SEI-260007/038057/2022) e N.º 18/2021 – RNC/PG-05/PQUERJ.

Não obstante, por não se tratar de cargos, os valores das bolsas, adicionais ou remunerações em Projetos devem observar o teto constitucional (art. 37, XI, CRFB) ou a cumulação de tetos quando constitucionalmente cabível (art. 37, XVI, a, b e c, CRFB).

Participação de “autônomos” (extraquadros, extensionistas) em projetos da UERJ

A atividade de inovação, ensino, pesquisa e extensão não deve se restringir ao nicho dos servidores públicos. Pelo contrário, qualquer “autônomo” (extraquadro do serviço público, “extensionista”) também pode participar de Projetos dessa natureza, tendo em vista o dever legal do Estado de capacitar e formar cidadãos por meio de ICTs (art. 8º, caput e parágrafo único, Lei 9.809/2022) e de garantir, às ICTs, os recursos humanos (arts. 2º, XII e 3º, XV) necessários à realização dos Projetos.

Os §§4º a 7º do art. 8º da Lei 5.361/2008, incluídos pela Lei 9.255/2021, consagram a orientação de que os “autônomos” (extraquadros, “extensionistas”) não devem ser submetidos a um rigoroso concurso público, mas apenas a um processo seletivo simplificado, exatamente pelo fato de não se tratar de função de servidor público, mas de mero desenvolvimento em atividades de inovação, ensino, pesquisa e extensão, por serem tanto precárias (sujeitas à disponibilidade orçamentária e financeira do ente descentralizador), quanto temporárias (encerradas pelo fechamento do orçamento no fim de cada ano).

A Procuradoria Geral do Estado – PGE reconhece a juridicidade de previsão, modalidades distintas de seleção¹⁷, que podem ser compostas tanto por provas objetivas, quanto por análise curricular e entrevista, conforme a Legislação Estadual.

Em atenção ao inciso IV do §1º do art. 3º da Lei 6.901/2014, deve, em cada caso, ser estabelecido o critério objetivo da seleção, que melhor satisfaça a adequação daquela pretensão em questão, em razão da natureza

17 RIO DE JANEIRO. Procuradoria-geral do estado. Resolução PGE nº 4049 /2017 de 30 de março de 2017.

e complexidade diversa que os projetos podem assumir, objetivando, nesta feita, o cumprimento das finalidades específicas do interesse público.

Seleções diferenciadas em favor de territórios, regionalidades e grupos, quando o exigir a natureza do projeto

Grande parte dos Projetos da UERJ envolve atividades de “extensão universitária”, isto é, atividades “de campo”. Dependendo da natureza e do objeto do projeto, o “extensionista”, “autônomo”, poderá realizar o próprio “objeto-fim”, atuando diretamente no produto (entrega) do projeto, ou então realizar “atividades-meio” (igualmente essenciais à consecução do objeto), como: coleta de dados, realização de pesquisa, efetuação de fiscalização, gestão de equipes, divulgação de orientações etc.).

Novamente, dependendo da natureza e do objeto do projeto, as atividades do extensionista podem ser realizadas em territórios específicos ou locais determinados, para permitir que a política pública (de saúde, de educação, de segurança, de assistência social, de habitação etc.) consiga ser executada naquela área ou região, à luz do plano de trabalho.

Nos termos do art. 3º da Lei 6.901/2014, os processos seletivos simplificados seguem regramentos específicos e diferenciados, devendo, sempre que necessário, se adequar às finalidades precípuas do fim que se pretende, de forma a garantir maior efetividade na atuação dos projetos e ações do Governo.

A atuação à Administração Pública está intimamente ligada aos princípios da juridicidade e da finalidade, que delimitam a atuação do Poder Público às prescrições do ordenamento jurídico, com o objetivo finalístico de persecução do melhor interesse público.

Sempre que a Administração Pública fundamentar um objetivo para se atingir um fim específico, trazendo motivos que ensejam modalidades diferenciadas de seleção pública, será juridicamente possível a seleção simplificada por tais modalidades diversas, observando-se, sempre, os princípios da igualdade de condições entre os participantes.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que, em matéria de concurso público, cabe à Administração Pública a fixação de critérios objetivos de seleção e as normas editalícias, em razão da discricionariedade que lhe é resguardada¹⁸. Como as disposições do edital de concurso estão inseridas no poder discricionário da administração, somente haverá ilegalidade quando, de fato, forem estabelecidas regras contrárias ao ordenamento jurídico, não cabendo a ingerência de editais que meramente se destinam a estabelecer parâmetros objetivos de seleção, que melhor aperfeiçoe o interesse público último ligado ao certame¹⁹.

O STF também já se posicionou sobre a possibilidade de haver previsões restritivas em editais de concursos, quando tais limitações não violarem expressamente a Constituição Federal ou a legislação infraconstitucional²⁰.

A lógica atribuída ao concurso público, modalidade mais severa de seleção por se tratar de servidor efetivo, pode ser aplicada, com moderações, aos processos seletivos simplificados, por serem eles modalidades simplificadas de seleção pública, para contratação de profissionais para atuação em finalidade específica e por período previamente estabelecido.

Portanto, é permitido à Administração Pública, promover seleções com determinadas restrições ou imposições, para concretizar o melhor resultado frente à finalidade esperada pela própria seleção pública. O que é vedado é a previsão de critérios discriminatórios ou odiosos, que resultem em preterição de candidatos que estejam em igualdade de condições, o que afrontaria os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Esse é o entendimento consagrado na Legislação Estadual, que permite à Administração Pública promover a adequação de suas ações à integração dos territórios menos favorecidos do Estado (art. 3º, V, IX e XXII, Lei 9.809/2022). No mesmo sentido segue o art. 4º da Lei 9.809/2022, que traz o dever do Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação

18 STJ, 5. T., RMS 28.751/SP, rel. Min. Laurita Vaz, DJe 19.12.2011.

19 STJ, 2. T., RMS 32.073/MS, rel. Min. Castro Meira, DJe 10.05.2011.

20 STF, AgRg no AI 735.389, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 26.09.2012.

de velar pelo correto investimento e direcionamento da produção científica, tecnológica e de inovação, com vinculação específica de determinados projetos à integração e equidade de raças e gêneros.

O microsistema jurídico estadual de ciência, tecnologia e inovação, permite a vinculação de determinados projetos a uma territorialidade, a um nicho temático e, até mesmo, a uma parcela social específica, com vistas à garantia da efetividade da finalidade pública perseguida e, por consequência, promover a isonomia substancial em maior escala no Estado. Ou seja, sempre que necessário ao atendimento de questões pontuais e específicas relativas à execução do objeto de determinado projeto, pode a UERJ, fulcrada na legislação estadual, realizar seleções simplificadas por mecanismos diversos do edital público. Por exemplo: mediante divulgação de avisos locais, realização de provas, análise de currículo ou realização de entrevistas, para determinados nichos de atuação (comunidade de determinada localidade ou grupos sociais), com vistas a alcançar o melhor resultado, desde que justificado (motivado) o critério pelo coordenador ou administrador, como forma de garantir a proporcionalidade/razoabilidade da medida e a isonomia substancial entre os candidatos.

Atividades desenvolvidas nos projetos: atividades estratégicas/gerenciais e atividades operacionais/executivas

Em razão da magnitude da responsabilidade e valores dos projetos, as funções neles previstas preveem sempre atividades de, no mínimo, duas grandes ordens, estratégicas/gerenciais (gestão, pesquisa e assessoria direta à coordenação e ao órgão descentralizador) e operacionais/executivas (tarefas “na ponta”, menos elaboradas e mais distantes da coordenação).

As atividades operacionais/executivas são rotineiras, padronizadas, uniformes, generalizadas e impessoais, sendo compostas por extensionistas universitários que assinam contrato temporário de trabalho precedido de processo seletivo simplificado, o qual, como já explicado, pode ser realizado na forma de edital ou por outras modalidades, como provas, análise de currículo ou entrevista, desde que justificados tais critérios.

Já as atividades estratégicas/gerenciais são realizadas pelos núcleos estruturantes da UERJ e do órgão descentralizador, responsáveis por garantir a qualidade e a correção das entregas, sendo, assim, atividades com grau elevado de responsabilidade.

Núcleo estruturante para direção, chefia, assessoramento, consultoria e assistência ao coordenador e ao ente descentralizador

Na UERJ, os projetos de inovação, ensino, pesquisa e extensão têm um núcleo estruturante, formado por servidores públicos ou autônomos (extraquadros), os quais não precisam se submeter ao rigor parcial de processo seletivo simplificado por núcleo estruturante. Pode-se entender, então, a parcela de colaboradores do projeto que não se confunde com os extensionistas universitários, os quais devem assinar contrato temporário, precedido de processo seletivo simplificado por meio de edital público ou de outras modalidades legalmente idôneas, desde que devidamente justificadas, como provas, entrevista ou análise de currículo.

Os cargos em comissão e as funções de confiança da Administração Pública têm assento constitucional (art. 37, V, CRFB). Ao interpretar a norma constitucional, o E. Supremo Tribunal Federal exarou entendimento vinculante (Tese fixada no Tema 1.010 de Repercussão Geral do STF), no sentido de que o exercício de cargos em comissão deve estar vinculado ao exercício de funções típicas de direção, chefia e assessoramento, para o cabimento de tal regime excepcional de cargos *ad nutum*²¹. Forte nessa premissa, o mesmo E. STF reconhece que, uma vez presentes os requisitos acima, há plena juridicidade na previsão de cargos em comissão, os quais são exceção à regra do concurso público, como consagrado em outro julgado vinculante²². Em mais outro julgado vinculante, o mesmo Supremo reiterou a necessidade de o cargo em comissão estar intimamente ligado ao parâmetro da confiança, condição essencial para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento.²³

21 STF, T. P., Tese fixada no Tema 1.010 de Repercussão Geral, j. 28.09.2018, DJe 22.05.2019.

22 STF, T. P., ADI 5.542, rel. Min. Roberto Barroso, j. 20.11.2019, DJe 03.02.2020.

23 STF, T. P., ADI 3.174, rel. Min. Roberto Barroso, j. 23.08.2019, DJe 06.09.2019.

A confiança é, realmente, a pedra de toque dos cargos em comissão.²⁴ A rigor, não apenas as funções de direção, chefia e assessoramento devem ser consideradas como de confiança, sendo possível a elas acrescer (ou nelas incluir) as atividades de consultoria e assistência, que igualmente podem exigir grau de confiança mais elevado do que o ordinário.²⁵

Há, portanto, uma estreita aproximação e semelhança entre os cargos comissionados da Administração Pública e as atividades desempenhadas pelos colaboradores do núcleo estruturante de projeto de inovação, ensino, pesquisa e extensão, já que a gestão de um projeto por ICT, assim como a gestão da Administração, evidentemente necessita de um corpo técnico de confiança para atividades estratégicas/gerenciais, em auxílio à coordenação do projeto e ao órgão descentralizador, os quais ficariam sobrecarregados se tivessem que realizar, de forma única e individualizada, o gerenciamento e a cogestão do projeto, sem o auxílio de qualquer colaborador de confiança.

Conclusão

As Universidades Públicas são personagens importantíssimas para a promoção e qualificação de políticas públicas essenciais para a população. Aproveitar e dirigir a expertise universitária à concretização de direitos fundamentais pelo Estado é providência que se revela salutar e digna de elogio.

Dentre importantes projetos de inovação, ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pela UERJ, o Observatório Social da Operação Segurança Presente, se destaca pela elevada qualidade de suas entregas e rigorosa conformação de seu regramento ao regime jurídico-administrativo aplicável a projetos dessa natureza.

24 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 537.

25 Como defendido por Edmir Netto de Araújo e referido por Alexandre Santos de Aragão: “O art. 37, V, in fine, reafirmando posição doutrinária já existente, dispõe que não é qualquer cargo que a Lei pode considerar de confiança, mas apenas os de direção, chefia e assessoramento. Para Edmir Netto de Araújo, a elas deveriam ser acrescentadas as funções de ‘consultoria e assistência’, que não foram contempladas, ou por uma omissão do Constituinte, ou ainda por poderem ser implicitamente retiradas da terminologia ‘assessoramento’, o que, entretanto, não seria tecnicamente preciso” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 537).

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

PEREIRA, Mário Alberto Gonçalves. **O policiamento de proximidade como prevenção criminal na polícia de segurança pública**. Brasília: Academia Nacional de Polícia, 2012.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.302 de 12/02/2010. Regulamenta a Lei nº 5.361, de 29 de dezembro de 2008, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5361, de 29 de dezembro de 2008. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Lei Nº 9809, de 22/07/2022. Institui o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio de Janeiro, na forma que menciona, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 9.255, de 27 de abril de 2021 dispõe sobre a campanha altera a lei nº 5.361, de 29 de dezembro de 2008, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo no âmbito do estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Procuradoria-geral do Estado. Resolução PGE nº 4049 /2017 de 30 de março de 2017. Aprova as minutas-padrão de contrato de prestação de serviços por tempo determinado (p-2/17), de Edital de procedimento seletivo pela realização de provas (p-3/17) e de edital de procedimento seletivo pela análise de currículo (p-4/17).



Realização



Secretaria da
Casa Civil

Secretaria de
Governos



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO
SEM TEMPO A PERDER