

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: A ASSOCIAÇÃO ENTRE POLÍCIA E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS - A POLÍCIA CIDADÃ POR MEIO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda Paes de Carvalho¹

Andrine Oliveira Nunes²

Resumo:

A sociedade vem passando por um longo e contínuo processo de desenvolvimento que inclui transformações tecnológicas, culturais, econômicas, sociais, entre outras. Essas transformações geram, a cada dia, novas situações, diferentes conflitos e questionamentos a respeito das políticas públicas de segurança. O ideal da construção de uma coletividade mais justa e pacífica caminha junto à educação em direitos humanos. Essa deve ser a atuação da polícia cidadã. Para tanto, a mediação é um procedimento de resolução de conflitos por meio da construção de consenso onde o agente de segurança pública estará contribuindo para a inclusão social e, conseqüente, cultura de paz.

Palavras-chaves: Estado; polícia cidadã; mediação de conflitos; inclusão social.

1. Considerações iniciais

Poucos problemas sociais mobilizam tanto a opinião pública como a criminalidade e a violência. Pois estes são alguns daqueles problemas que afetam toda a população independentemente de classe, raça, credo religioso, sexo ou estado civil. São conseqüências que se refletem tanto no imaginário cotidiano das pessoas, como nas cifras extraordinárias a respeito dos custos diretos da criminalidade violenta.

Para tanto, o objeto do presente trabalho é analisar a influência da crise do Estado sob o aspecto da segurança pública. Para ao final dispor sobre a necessidade de associação entre a atuação policial e o respeito aos direitos humanos.

2. A crise do Estado-Nação e o monopólio estatal da violência.

¹ Advogada. Administradora de empresas. Pesquisadora do CNPq e Aluna do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Possui bacharelado em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2005) e em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (2007), com habilitação em Administração Pública. Membro do Instituto Mediação Brasil.

² Advogada. Aluna do Mestrado em Direito Constitucional do Programa de Pós-graduação em Direito Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito Processual Civil e Direito e Processo Tributário.

Na sociedade denominada primitiva, segundo historiadores, as relações entre os setores da vida social se davam diretamente. A cultura, a economia e a política existiam em razão do território e só tinham emanações no seu interior. O território pertencia aos seus moradores e esses pertenciam àquele território. Criava-se, portanto, uma identidade entre as pessoas e seu espaço geográfico. Para manter essa identidade e os seus limites, necessitava-se ter clara a idéia de domínio e poder. Formava-se, assim, um conjunto indissociável entre a política, a economia, a cultura, a linguagem, criando-se, paralelamente, a idéia de comunidade, como a de um contexto limitado no espaço.

A globalização marca de forma cristalina a ruptura desse processo de identidade entre território e comunidade. Não é a toa que François Chesnais traduz a globalização como “a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta “globais”” (CHENAIS, 1996, p. 17). Assim, surge, nesse momento, o progresso por meio da *tecnociência*³, cujo uso é condicionado pelo mercado e nem sempre está a serviço da humanidade.

O mundo se torna fluido, graças às novas tecnologias de informação e comunicação. As fronteiras tornam-se porosas, e isso acaba por modificar e afetar a natureza do Estado-nação, causando, assim, progressivamente, a perda e/ou enfraquecimento de sua identidade nacional.

Essa ingerência de valores nas sociedades acaba por criar uma ilusão no inconsciente das pessoas, tendo como consequência uma sociedade alienada com ares de informatizada. Informação sim, conscientização não. A idéia é passar para a população que todos detêm o conhecimento das coisas, que não existem domínio de nenhuma nação ou ideologia, entretanto, o sistema consagra o discurso único, qual seja: o poderio do dinheiro, isto é, do poder pelo poder (NUNES, 2008, p. 125).

Fala-se, por exemplo, em aldeia global para fazer crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias – para aqueles que realmente

³ O termo *tecnociência* foi criado pelo filósofo belga, Gilbert Hottois, em meados de 1970. *Tecnociência* é um conceito amplamente utilizado na comunidade interdisciplinar de estudos de ciência e tecnologia para designar o contexto social e tecnológico da ciência. O termo indica um reconhecimento comum de que o conhecimento científico não é somente socialmente codificado e socialmente posicionado, mas sustentado e tornado durável por redes materiais não-humanas.

podem viajar – também se difunde a noção de tempo e espaços contraídos. É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado (SANTOS, 2005, p. 18-19).

O modelo de sociedade vigente não favorece a solidariedade, mas sim a concorrência; não o diálogo e o consenso, mas a disputa e a luta de todos contra todos. Por isso, as virtudes humanas da sensibilidade pelo outro e de colaboração desinteressada são secundarizadas para dar lugar aos sentimentos menores da violência, da exclusão e da vantagem pessoal.

O aumento da violência urbana, em grande parte fruto de uma política econômica de exclusão social, tem em muito contribuído para a violação de direitos humanos e para o aumento da criminalidade em nossas cidades. Diante de uma população que se sente desprotegida, o Estado (União, Estados e Municípios) tem que oferecer uma resposta imediata, pois apesar das causas sociais, a criminalidade também tem seu caráter patológico, e deve ser combatida em qualquer situação social, esta é uma responsabilidade obrigatória do Estado para com a população (ROCHA, 2005, p.25).

Daí questiona-se: como fazer para associar, à postura do Estado, o desenvolvimento econômico e a concretização dos direitos sociais; a soberania da nação nos seus aspectos sociais, culturais e econômicos e a influência mercadológica de outras culturas? qual o papel do Estado diante da atual violência e exclusão social vivenciada pelos indivíduos das diferentes camadas da sociedade?

O *monopólio estatal da violência*⁴ é um dos maiores desafios da instauração do Estado de direito, tanto pelo lado do efetivo controle, por parte da sociedade civil e do governo, das forças repressivas de estado, na imposição responsável de lei e ordem, quanto pelo do controle da violência endêmica na sociedade civil, que faz valer a vontade do mais forte pelo uso de armas. Notadamente se vê a guerra entre quadrilhas pelo controle do tráfico.

A relação de oposição estabelecida entre poder e violência, revela-se quando a afirmação absoluta de um significa a ausência do outro. A redução do

⁴ Para Max Weber (1970, p.56), o monopólio estatal da violência legítima não significa apenas ter o direito exclusivo da violência, mas sim o monopólio de ditar e interditar a violência.

poder pelo déficit da capacidade de agir em conjunto é um convite à violência, pois aqueles que perdem esta capacidade – sejam governantes ou governados – dificilmente se opõem à tentação de substituir o poder que está desaparecendo pela violência (ARENDR, 1994, p. 41-44).

O mito de que a soberania do Estado é capaz de garantir ordem e controle da criminalidade foi derrubado. A internacionalização dos crimes e a extrapolação da justiça de um território é outro fator da tendência a privatizar a segurança, transferir a necessidade individual à responsabilidade de cada indivíduo.

Ao longo de mais de cem anos de vida republicana, a violência em suas múltiplas formas de manifestação permaneceu enraizada como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado – isto é, moralmente imperativo -, de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de privilégio, de prestígio. Permaneceu atravessando todo o tecido social, penetrando em seus espaços mais recônditos e se instalando resolutamente nas instituições sociais e políticas em princípio destinadas a ofertar segurança e proteção aos cidadãos (ADORNO, 1995, p. 301).

As raízes históricas da violência no Brasil mostraram-se translúcidas na forma de hiato entre o mundo das leis e o mundo real; no autoritarismo socialmente implantado, enfim, na lacuna entre os direitos civis, sociais e políticos.

Ao perpassar pela vida política brasileira, pode-se observar que a violência sempre repercutiu e esteve presente em momentos da sua história como na estruturação do poder local; nos movimentos pré e pós-independência; no estado de sitio, nos golpes de estado e na ditadura da era republicana e na contenção dos movimentos populares.

Desta forma, como cobrar do Estado postura diferenciada da prática de toda uma história? Acredita-se que o primeiro passo já foi dado, com a consagração de uma Constituição cidadã. O resguardo dos direitos fundamentais, como a vida e a liberdade, e dos direitos sociais, como a educação, a saúde e o trabalho, nas cláusulas pétreas demonstra a disposição para fazer valer a normatização. Todavia, apesar dos esforços

governamentais⁵, a prática ainda continua bastante dissociada da teoria disposta constitucionalmente.

3. Políticas públicas de segurança no Brasil: polícia cidadã, mediação de conflitos e direitos humanos

A sociedade vem passando por um longo processo evolutivo que inclui transformações tecnológicas, culturais, econômicas, sociais, entre outras. Em decorrência destas transformações, a cada dia têm surgido novas situações, diferentes conflitos e questionamentos a respeito das políticas públicas de segurança.

[...] cada vez mais a sociedade brasileira tem compreendido que segurança pública não corresponde a um problema necessariamente de polícia, mas a um dever do Estado e uma responsabilidade coletiva. As medidas nessa área demandam ações complexas e articuladas entre instituições, sociedade e distintas esferas do poder público. (TEIXEIRA, 2005, p. 5).

Destarte, a segurança pública pode ser entendida como um conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado cujo objetivo é criar ações e oferecer estímulos positivos para que os cidadãos possam conviver em paz entre si.

Segurança pública é uma forma de política pública estatal, que envolve diversas outras políticas públicas em sua aplicação, entre elas, educação de qualidade para população, urbanização regular das cidades, mercado de trabalho satisfatório para os trabalhadores, oferecimento em abundância e de qualidade de cultura, esporte e lazer para juventude, em fim, uma série de ações que se destinam ao respeito aos direitos humanos da população, que uma vez ofertadas refletem em tranqüilidade social. (ROCHA, 2005).

No Brasil, a ação direta na área da segurança pública e do combate da criminalidade tem sido preponderantemente entregue as agências de segurança pública (Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e as Guardas Municipais). Porém, diretamente, é sem dúvida, que os agentes da segurança pública são essenciais para a realização desta ação protetional. Daí a extrema nobreza do exercício desta profissão. A sociedade e o Estado entregam a este servidor público, a confiança da segurança de todos.

⁵ O Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI está investindo mais de seis bilhões de reais em segurança pública, isto é, em um novo paradigma: a associação entre segurança e cidadania, tudo com o intuito de diminuir os índices de criminalidade e perpassar para a sociedade um ideal de inclusão social, cidadania e desenvolvimento.

Haja vista a responsabilidade atribuída ao profissional de segurança pública, seja ele de qualquer instituição de segurança, é necessário que seja acompanhada de condições reais para a realização deste mister tão nobre.

Em nosso país tem se pecado no que diz respeito à valorização desses profissionais, muitas vezes violando os direitos humanos destes agentes. É necessário que tenhamos uma política de segurança pública em que se inclua como condição sine qua non o oferecimento de condições de trabalho para o servidor público desta área. Inclui-se aí, salários dignos, assistência social a suas famílias, seguro de vida permanente, formação profissional completa e de qualidade, políticas de assistência social específica, entre outras. É necessário, também, que estes servidores tenham seus direitos humanos respeitados, como forma do Estado cobrar dos mesmos que respeitem os direitos humanos da população indiferentemente de classe social, cor, religião, orientação sexual, atividade profissional, etc. Neste sentido, em especial os regimentos internos e estatutos disciplinares dos órgãos de segurança pública em nosso país precisam ser revisto, adequando-os aos novos preceitos constitucionais advindos com a Constituição Federal de 1988, democratizando de direito e de fato estas instituições (ROCHA, 2005).

Em contrapartida se espera do profissional de segurança pública uma ação voltada para a proteção da sociedade, pois ele é antes de tudo um cidadão, e na cidadania deve fundamentar sua razão de ser, não deve existir dualidade ou antagonismo entre “sociedade civil” e “sociedade policial”. O agente de segurança pública deve ser um pedagogo da cidadania e um protagonista dos direitos humanos enquanto cidadão qualificado no serviço de segurança pública.

Nesta perspectiva, é um pleno educador em permanente contato com a comunidade. Essa atitude pedagógica, que deve norteá-lo, não lhe furta o direito ao exercício do uso da força quando necessário. Devem ser as polícias, instituições enérgicas contra criminosos, forte na sua ação de combate à criminalidade na mesma intensidade que respeitosa para com os direitos fundamentais de cada cidadão e cidadã. Ao ter que usar da força para prevenir ou combater o crime o agente de segurança pública deve fazê-lo, é seu dever, mais sempre norteado pelo princípio de que o faz para proteger a comunidade e não para se sobrepor a ela. Seu objetivo é proteger as pessoas, aí está o fator que reveste de nobreza o exercício da sua atividade profissional. Qualquer atitude ilegal ou que afronte os direitos fundamentais da pessoa humana, praticada por agentes de segurança, deve ser coibida rigorosamente.

Nesta linha de uma ação enérgica contra o crime e respeitosa com a população, a atividade policial e defesa dos direitos humanos são ações aliadas, pois certamente o cidadão tendo seus direitos humanos fundamentais respeitados, entre eles, direito à saúde, educação, emprego, alimentação, lazer; será mais fácil o exercício da atividade do agente de segurança pública, além de se possibilitar a este exercer outras atividades junto à comunidade dentro de uma visão pedagógica e solidária. A concretização dos direitos humanos se constitui em uma ação fundamental de combate a criminalidade e a violência, logo, caminha em parceria com as ações voltadas para a efetivação da segurança pública.

O conceito tradicional de políticas públicas de segurança restringe-as à ação policial ostensiva e repressiva contra o crime. Contrapondo-se a essa abordagem que já se mostrou ineficaz no Brasil e em outros países, tem-se buscado – como objetivo específico ou transversalmente às outras áreas de trabalho desenvolvidas – instigar a participação da sociedade em políticas voltadas para a prevenção e redução da violência, para a modernização do aparelho de segurança e para a democratização do sistema de justiça no Brasil. Pois se objetiva essencialmente estimular a atuação efetiva da sociedade civil por meio de instrumentos que possam apoiar sua participação, quer na formulação e implementação, quer no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas de segurança.

Para tanto, o ideal da construção de uma coletividade mais justa e fraterna perpassa pela educação em direitos humanos, “os enfrentamentos atuais para a construção da democracia no Brasil passam, necessariamente, pela ética e pela educação para a cidadania” (SOARES, 1997, p. 12). E a mediação é um instrumento hábil para o desenvolvimento desta proposta, por ser um mecanismo de educação em direitos humanos onde um terceiro media a vontade das partes por meio da construção do consenso.

A mediação é um procedimento consensual de solução de conflitos por meio do qual uma terceira pessoa imparcial – escolhida ou aceita pelas partes – age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma divergência. As pessoas envolvidas nesse conflito são as responsáveis pela decisão que melhor as satisfaça. A mediação representa assim um mecanismo de solução de conflitos utilizado pelas próprias partes que, movidas pelo diálogo, encontram uma alternativa ponderada, eficaz e satisfatória. (SALES, 2007, p. 15).

A mediação possibilita a visualização dos envolvidos no desentendimento de que o conflito é algo inerente a vida em sociedade, não trazendo apenas malefícios, pois possibilita a mudança, o progresso nas relações, sejam elas pessoal ou interpessoal, profissional ou afetiva, familiar ou de amizade, enfim, quando evidente a insatisfação surge, concomitantemente, a necessidade de transformação da realidade inerente ao conflito.

Por meio da mediação, buscam-se os pontos de convergência entre os envolvidos na contenda que possam amenizar a discórdia e facilitar a comunicação. Muitas vezes as pessoas estão de tal modo ressentidas que não conseguem visualizar nada de bom no histórico do relacionamento entre elas. A mediação estimula, através do diálogo, o resgate dos objetivos comuns que possam existir entre os indivíduos que estão vivendo o problema.

Na mediação procura-se evidenciar que o conflito é natural, inerente aos seres humanos. Sem o conflito seria impossível haver progresso e provavelmente as relações sociais estariam estagnadas em algum momento da história. Se não houvesse insatisfação, as situações da vida permaneceriam iguais, constantes. Portanto, o conflito e a insatisfação tornam-se necessários para o aprimoramento das relações interpessoais e sociais. O que se reflete como algo bom ou ruim para as pessoas é a administração do conflito. Se for bem administrado, ou seja, se as pessoas conversarem pacificamente ou se procurarem a ajuda de uma terceira pessoa para que as auxilie nesse diálogo – será o conflito bem administrado. Se as pessoas, por outro lado, se agredirem física ou moralmente ou não conversarem, causando prejuízos para ambas, o conflito terá sido mal administrado. Assim, não é o conflito que é ruim, pelo contrário, ele é necessário. A sua boa ou má administração é que resultará em desfecho positivo ou negativo. (SALES, 2007, p. 15-16).

Outrossim, a mediação tenta demonstrar que é possível uma solução de conflito onde ambas as partes ganhem⁶, tentando, por meio do diálogo, restaurar as benesses que fizeram parte da relação, reconhecer e conhecer os conflitos reais oriundos dos conflitos aparentes perfilados pelos envolvidos, suscitar o questionamento da razão real do desentendimento, provocar a cooperação mútua e o respeito ao próximo ao analisar que cada pessoa tem a sua forma de visualizar a questão, facilitar a compreensão da responsabilidade que cada um possui em face do problema e na sua resolução e, assim, encontrar uma saída onde todos aceitem, concordem e acreditem que a divergência será solucionada.

⁶ Para maior entendimento e aprofundamento sobre a teoria do ganha-ganha, que é defendida pelos autores Richard Bolstad e Margot Hamblett, defensores da transformação por meio da comunicação, pode ser visualizada em artigo disponível em: <<http://www.golfinho.com.br/artigos/artigodomes1299.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2009.

No modelo tradicional de solução de conflitos – Poder Judiciário –, existem partes antagônicas, lados opostos, disputas, petição inicial, contestação, réu, enfim, inúmeras formas de ver o conflito como uma disputa em que um ganha e o outro perde. Na mediação a proposta é fazer com que os dois ganhem – ganha-ganha. Para se alcançar esse sentimento de satisfação mútua, é necessário se discutirem bastante os interesses, permitindo que se encontrem pontos de convergência, dentre as divergências relatadas. (SALES, 2007, p. 18)

Diante do exposto, percebe-se a existência de uma convergência de objetivos entre a mediação e a segurança pública sob o aspecto da proposta de uma polícia comunitária, por possuir um denominador na construção e na vivência dos direitos humanos, da justiça social, da cultura de paz e do desenvolvimento humano e social.

4. Conclusão

O Brasil observa na atualidade um agudo quadro de conflitos sociais que se estende por diferentes esferas, dentre elas a segurança pública. Alternativas que visualizem a sociedade, sem segmentações, baseadas nos ditames sociais de dignidade e de fraternidade; que auxiliem a elaboração de normas direcionadas pelos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988, e baseadas na Carta Internacional de Direitos Humanos, a fim de que a orientação para o trabalho legislativo e a sua fundamentação seja coerente com a construção de desenvolvimento social; que norteiem políticas de segurança públicas sob o viés da mediação de conflitos, são algumas das possibilidades para a efetivação dos direitos sociais e propagação de uma cultura de paz.

5. Referências

ADORNO, Sérgio. **A violência na sociedade brasileira**: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: Estado e Sociedade / Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, v. X, n. 2, jul./dez 1995, p. 299-342.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução André Duarte, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994 (1906-1975).

CHENAIS, François. Tradução de Silvana Finzi Foá. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 17.

NUNES, Andrine Oliveira. A globalização e seus reflexos na erosão da soberania dos estados periféricos. In: MENEZES, Wagner (Coord.) **Estudos de direito internacional: anais do 6º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008. v.12.

ROCHA, Arimá. **Violência**: Direitos humanos e segurança. Jornal Diário do Nordeste. Ceará, 22 maio. 2005. Caderno de Cultura.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de Conflitos**: Família, Escola e Comunidade. Florianópolis: Conceito Editora. 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 18-19.

SOARES, Maria Victória Benevides. Educação, Democracia e Direitos Humanos In: **Jornal da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos**. São Paulo. Maio de 1997. p 12.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. **Os Conselhos e Cafés Comunitários de Segurança Pública/RJ no Contexto Democrático**. VI RAM - Reunião de Antropologia do Mercosul, Montevideo, nov.2005, p. 5.

WEBER, Max. **Ciência e política duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.