



**Prevenção e Resolução de Conflitos e seu impacto em matéria de
Justiça e Segurança**

**André Luiz Rabello Vianna
São Paulo – Brasil**

0EDD-9951

MFN 19567

Prevenção e Resolução de Conflitos e seu impacto em matéria de Justiça e Segurança

“Mais difícil do que foi a luta para derrubar a ditadura está sendo a tarefa de construir a Democracia”

Prof. Dr. André Franco Montoro

Ex-Governador do Estado de São Paulo - Brasil

Introdução

Após a Segunda Grande Guerra, passa a existir uma extrema bipolarização do poder no planeta, com a maioria dos países latino-americanos alinhando-se à política ocidental dominante.

Por essa época, na América-latina, políticas e posturas conflitantes com os interesses dos governantes eram consideradas atentatórias à segurança interna, à defesa nacional e, por conseguinte, ao regime vigente, encarregado de garanti-las.

O governo central desses países valia-se de todo aparato estatal para manutenção do regime, em especial do sistema de Sistema de Segurança Pública, instrumentalizado para reprimir as condutas divergentes, então criminalizadas, e manter o “status quo”.

Havia uma forte influência das forças armadas na formação e atuação das polícias responsáveis pela chamada “manutenção da ordem pública”, que de maneira bastante repressiva, passou a exercer tais atividades, inclusive realizando controle ideológico.

Isso resultou em uma crise de identidade nas organizações policiais contemporâneas, ao passo em que, fez enraizar um profundo sentimento de distanciamento e desconfiança das comunidades na “polícia”.

No início dos anos 80, a América-latina passa por uma onda de redemocratização, que começa promover uma “substituição do Presidencialismo Imperial Latino-americano por um sistema de governo mais civilizado e democrático”¹

Nessa nova ordem, e em razão do aludido distanciamento e desconfiança, a polícia termina por ser eleita o “bode expiatório” do aumento da violência em muitos países latino-americanos.

Pela sociedade, em razão de ter sido utilizada pelos governos autoritários, para manutenção dos regimes reinantes até o final dos anos 70, e por ter adotado uma postura extremamente repressiva, inclusive, quanto à livre manifestação do pensamento.

Pelos governantes que, a pretexto de esconderem a incompetência em atender as demandas sociais de sua responsabilidade, resultantes numa série de fatores geradores de violência e criminalidade, optaram por apontar a polícia como inoperante, como se tal instituição não fosse parte do próprio governo.

¹ MONTORO, André Franco – A Indispensável reforma Política, Câmara dos Deputados, número 149/97, pg.19.

Visando reintegrarem-se, “moto proprio”, ao seu ambiente de atuação, as polícias iniciam o processo de retomada de suas atividades originais consoante o estabelecido na DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, de 26 de outubro de 1789:

“Artigo XII – A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é instituída em benefício de todos e não para a conveniência particular daqueles aos quais é confiada.”

Nessa conformidade, embora algumas sejam bicentenárias, as polícias não passam de “balzaquianas”², ou seja, não têm mais de trinta anos de atuação no atual Estado Democrático de Direito. De fato, não se pode falar verdadeiramente em POLÍCIA fora deste contexto, pois que é uma Instituição voltada à prestação de serviços à comunidade.

Sob esse norte, visando a superação da crise que se abateu sobre o “estado clássico” a partir dos anos 70, vários países, particularmente o Brasil, iniciam o processo de reforma do aparato estatal, incluída a Polícia, que adota definitivamente uma doutrina de formação e atuação mais humanista, optando pelo “cliente-cidadão” e assim contribuindo para o alcance da dimensão política em sua expressão mais ampla: a qualidade de vida.

Não obstante esse esforço, o desenvolvimento desordenado e exacerbado dos grandes centros urbanos (gerando inclusive conurbação), associado à falta de políticas públicas e de estrutura do Estado para atender às crescentes demandas sociais, premidas pelos baixos índices de remuneração salarial e elevadas taxas de desemprego, têm se constituído em fatores determinantes de posturas predatórias, individuais e de grupos, totalmente em desacordo com a legalidade e com os padrões sociais aceitos pela maioria.

É a exclusão social. **“Daí nascem conflitos, desajustes, violências, que vitimam milhões de pessoas, indo desde a pequena ofensa a costumes e a regras jurídicas, de repercussão social pouco intensa, até a criminalidade mais brutal e hedionda, que comove intensamente a população, chegando a inspirar iniciativas de vingança armada, que muitas vezes atingem a inocentes e sempre contribuem para a desmoralização dos valores e das instituições.”**³

No entanto, o estudo dos fatores (etiologia) que contribuem para o aumento da violência e da criminalidade sequer acompanha o ritmo do desenvolvimento da própria sociedade, enquanto que as medidas de combate ou profilaxia mostram-se insuficientes ante ao volume de novas causas.

O Revés da Segurança Reativa

O peso sobre a segurança operativa, isto é, a pressão para que o sistema criminal reativo passe a punir àqueles grupos de indivíduos que agem em desacordo com as regras estabelecidas pelo sistema, cresce exageradamente, requerendo das instituições que o compõem uma atuação maciça, direta, imediata, pronta e continuada, para qual não foram nem estão dimensionadas.

Essa forma de atuação reativa do Estado remete às metáforas: “apagar incêndios”, “enxugar gelo” ou “enxugar o chão com a torneira aberta”, e por si só mostra-se

² MUNIZ, Jaqueline - Desafios da Segurança Pública no Estado Democrático – Debate promovido pela OABSP, em 06 de junho de 2003.

³ DALARI; Dalmo de Abreu – Organização Policial Integrada, Revista Trimestral de Direito Público, 1993, número 4, pg. 161.

inadequada, pois que, em sobrecarregando o sistema criminal, geram somente um aumento exacerbado da população carcerária, que por falta de vagas e condições, culmina beneficiada por diversos institutos de flexibilização da execução penal.

Essa percepção da realidade sinaliza, no mínimo, uma visão míope da segurança pública, aclarando que as respostas e soluções para os problemas da violência e da criminalidade não podem ser reduzidas a políticas como: aumento de efetivo policial, ampliação do conjunto de medidas coercitivas e repressivas, que de há muito demonstram-se incapazes de resolver, por si, o problema.

O Sistema Criminal

Para o melhor entendimento das limitações apontadas, mister se faz apreender o conceito de sistema, entendido, no magistério de Idalberto Chiavenato como “um conjunto de partes relacionadas entre si para atingir determinado objetivo. Todo sistema existe para atingir um ou mais objetivos. As partes dos sistemas são os elementos ou órgãos componentes: São também chamadas subsistemas. Elas estão relacionadas entre si através de uma rede de comunicações que proporciona sua integração no todo”.⁴

O sistema criminal compreende a legislação penal, a Polícia, o Ministério Público, os Advocacia Criminal, a Justiça Criminal e o Setor Penitenciário e combina, para cada um de seus subsistemas, uma série de princípios distintos para a produção da verdade jurídica que visam a administração dos conflitos criminalizados.

Os paradoxos encontrados nessa combinação segmentada de princípios dificultam a compreensão totalizada do sistema, que se apresenta fragmentado institucionalmente e segmentado hierarquicamente, em prejuízo da integração e harmonia da interface entre os subsistemas.

Ao invés de discutir essa lógica paradoxal, os agentes institucionais têm primado por acusar-se mutuamente, emprestando às outras partes a responsabilidade ou culpa pelo mau funcionamento do sistema ou, mesmo, à má atuação pontual de alguns de seus agentes. Esses desacertos e desencontros afetam profundamente a eficácia e credibilidade no sistema, gerando um clima de desconfiança generalizada.

Nesse contexto, a hierarquização leva a um distanciamento e ao menosprezo da visão existente na base do sistema criminal, que interage diretamente com os usuários, acarretando nestes uma previsibilidade adversa quanto ao tratamento e à solução institucional de seus conflitos, tanto mais exacerbada, quanto maior ou menor o nível sócio-econômico.

Esta previsibilidade negativa está, com certeza, na raiz da busca de outras formas de solução para tais conflitos, repercutindo na crescente violência verificada no cotidiano da vida em sociedade.⁵

A título de mudanças, surgem soluções que não enfrentam o problema e mais se caracterizam como “saídas fáceis”, voltadas à redução da maioridade penal e ao endurecimento das penas, até com a instauração da pena de morte.⁶

⁴ CHIAVENATO; Idalberto – Iniciação à Administração Geral, McGraw-Hill, São Paulo, 3ª ed., 1983, p.516.

⁵ KANT DE LIMA, Roberto – 1995 – A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. RJ, Editora Forense, 2ª edição.

⁶ NAVARRETE; Juan – Seguridad Ciudadana y Acceso a la Justicia – Palestra proferida no III Fórum Internacional de Polícia Comunitária e Direitos Humanos – Polícia Militar do Estado de São Paulo, 08 de maio de 2003.

Por conseguinte, a violência, além de ser resultado, é também mais um fator do aumento das tensões e desigualdades que afetam a convivência urbana e impessoal. Por um lado incide e desqualifica áreas já desfavorecidas, principalmente as periferias, por outro produz enclausuramento em condomínios fechados e shopping-centers.

O espaço público, quando não abandonando, é privatizado por meio da vigilância ostensiva, pois que para a população, significa cada vez mais o espaço do descaso, do abandono e do perigo, perspectiva em que a violência acaba contribuindo sensivelmente para o esgarçamento do tecido social-urbano.

Os Conflitos Sociais

Os conflitos sociais podem ser entendidos como discórdia ou contenda entre atores políticos ou sociais e se expressam em manifestação de mútuo repúdio ou hostilidade, ainda que não necessariamente sejam violentos.

Independentemente dos sistemas políticos, os conflitos sociais ocorrem em todos os Estados, como manifestação da diferença de interesses ou visões de diferentes grupos sociais. Podem não ser negativos, e dependendo de como sejam resolvidos, têm função social.

Para Weiss⁷, há quatro maneiras solucionar conflito entre duas ou mais partes: o “arbitramento” ou “acordo”, em que se delega a um terceiro a solução da lide.; a “violência”, que é confrontação por meio de dominação, ou seja, o mais forte exercendo o poder em vez de buscar o consenso; “capitulação” ou “evitação”, onde uma das partes sujeita-se à outra e cede; e “negociação”, em que as partes confrontam-se para construção do consenso, perdendo um pouco do pleiteado a princípio.

Nos sistemas democráticos espera-se que os **conflitos sejam resolvidos de forma pacífica** e mediante mecanismos institucionais, preferencialmente com a participação cidadã. Isso significa buscar resolver essas disputas de forma consensual e incluyente, respeitando a opinião e interesses de todos os envolvidos no processo de tomada de decisões públicas, firmando parâmetros gerais que não permitam favorecimento de determinados segmentos.

Esse **pluralismo** é uma decorrência da liberdade e do reconhecimento prático de que ninguém é dono da verdade. A democracia reconhece e respeita as tendências e os interesses opostos e procura chegar a um entendimento através da **negociação**. Seu pressuposto é o respeito mútuo e seu principal instrumento o diálogo.

Embora, o atual estágio de desenvolvimento social e institucional de alguns países ainda apresentem uma situação não muito propícia para o desenvolvimento de estratégias sustentáveis de prevenção e resolução de conflitos, a democracia deve funcionar como um mecanismo que garanta a **participação social**, a aplicação do direito e a superação dos fatores estruturais que lhe dão origem, privilegiando e aperfeiçoando mecanismos que permitam a resolução pacífica de conflitos.

Segurança e Participação Cidadã no Estado Democrático de Direito

⁷ WEISS; Donald H.- Como Resolver e Evitar Conflitos; Editora NOBEL; ISBN: 8521307896, pg 64.

Torna-se cada vez mais claro e evidente que o regime democrático é o único caminho para a integração e o efetivo desenvolvimento dos países da região latino-americana.

No entanto, além de representativas e pluralistas, as democracias latino-americanas precisam ter acentuado **caráter social**, isto é, precisam corrigir as graves desigualdades e injustiças sociais, que marcam dramaticamente a região, e dar prioridade, ao atendimento das necessidades básicas da população, como alimentação, educação, saúde, habitação, preservação do meio ambiente e, sobretudo, criação de empregos e oportunidades de trabalho.

Nessa tarefa é fundamental o apoio às pequenas empresas, à agricultura familiar, às cooperativas e outras iniciativas locais. Grandes geradores de emprego são também o turismo e a construção civil.

A participação organizada da população no processo de desenvolvimento e na solução de problemas coletivos é outra exigência essencial da democracia, especialmente em nosso continente, marcado pelo centralismo autoritário e personalista.

É importante que setores cada vez mais amplos da sociedade civil passem da posição de espectadores passivos à agentes participantes das soluções e medidas que atendam a suas necessidades. A população local e os diversos segmentos da sociedade conhecem melhor seus problemas e soluções, por isso, a substituição do “centralismo” pela “descentralização” e do “autoritarismo” pela “participação” organizada da comunidade são fatores insubstituíveis de desenvolvimento real e bem-estar social. Cidadania não consiste apenas em ter direitos, mas também e principalmente, em assumir responsabilidades.⁸

Assim é que, falar em Segurança Pública, prescindindo da participação cidadã, é limitar a qualidade da sua prestação pelo Estado, e isto certamente afeta a confiança e a credibilidade nas instituições incumbidas deste mister, particularmente na polícia, que se distingue de qualquer outro órgão de controle social do Estado, por ter como seu cliente direto a própria comunidade.

O retorno à comunidade é a estratégia de sobrevivência digna das organizações policiais contemporâneas. Viver em sociedade, onde o conflito é peça estruturante da vida comum, administrar conflitos no interior da vida social, pressupõem a presença da polícia como ator executivo, capaz de articular demandas diferenciadas entre as comunidades.

Retornar à comunidade é retornar à origem, à base, porque a comunidade é a infra-estrutura pela qual e na qual a polícia atua. Desprezar a comunidade ou o cidadão como seu principal cliente, bem como o cotidiano e a realidade das comunidades, é inviabilizar a própria ação conseqüente de polícia, seja em ações dissuasivas, repressivas ou preventivas. Não existe qualquer ação de polícia que prescinda da participação da comunidade, isso é condição de eficiência, que dá o salto de qualidade em termos de profissão, de segurança e de redução do sentimento de insegurança.

É necessário deixar claro que existe lugar para as ações repressivas dentro do mundo democrático, pois este mundo não se faz sem leis, regras e instrumentos regulatórios. Contudo, essas ações estão sujeitas a limites, ensejando, na prática, diferenças fáticas de atuação, que escapam à análise isenta das ciências sociais.

⁸ MONTORO, André Franco – Um Novo Modelo de Desenvolvimento; Separata de Discursos, Pareceres e Projetos, número 02/96; Centro de Documentação e Informação- Coordenação de Publicações- Brasília, 1995, pg 52-55.

O uso legítimo da força pressupõe⁹ legalidade, necessidade e proporcionalidade, constituindo monopólio do Estado a ser exercido de forma profissional, com base em métodos tecnicamente adequados e centrados no respeito aos direitos humanos, que fazem com que a polícia seja um organismo mais qualificado que o cidadão comum para esta atuação.

Já a violência configura impulso arbitrário, ilegítimo e amador, não conforme à técnica de ação determinada pelo Estado na mediação dos conflitos, nivelando a atuação policial à atuação daqueles infratores da lei.

A opção pelo uso da força, mediante a qualificação continuada de seus agentes, aperfeiçoamento constante de métodos e desenvolvimento adequado de equipamentos, é o que dá razão de ser a um Estado moderno, respaldando e enraizando sua autoridade legal, universal e legítima na consciência dos cidadãos.

Conforme estabelecido nos “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”, aprovado no Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, “os Governos e os organismos de aplicação da lei devem desenvolver um leque de meios tão amplo quanto possível e habilitar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei com diversos tipos de armas e de munições, que permitam uma utilização diferenciada da força e das armas de fogo.

Para o efeito, “deveriam ser desenvolvidas armas neutralizadoras não letais, para uso nas situações apropriadas, tendo em vista limitar de modo crescente o recurso a meios que possam causar a morte ou lesões corporais. Para o mesmo efeito, deveria também ser possível dotar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei de equipamentos defensivos, tais como escudos, viseiras, coletes a prova de balas e veículos blindados, a fim de se reduzir a necessidade de utilização de qualquer tipo de armas”.

Polícia Comunitária

Enquanto filosofia de ação e estratégia de integração da polícia ao seu ambiente de atuação, a polícia comunitária emerge no campo da prestação estatal para fazer frente ao maior desafio de seu tempo, qual seja, aliar a obtenção de resultados rápidos no campo da segurança pública aos refinamentos que a sociedade do conhecimento exige de suas instituições na busca do bem comum.¹⁰

Seguindo uma tendência mundial, confere novo enfoque à atividade policial, a interação entre o policial e a comunidade a que serve, procurando enriquecer este vínculo, por uma melhor qualidade de vida, que venha proporcionar bem-estar com maior segurança.

Com uma maior aproximação e troca de informações comunidade – policial e vice-versa, os problemas locais passam a ser analisados e interpretados de forma diferenciada. O mapeamento dos ativos da comunidade, a busca por oportunidades e quebra

⁹ CÓDIGO DE CONDUTA para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; adaptado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de Dezembro de 1979.

¹⁰ MATHEUS; Marcio – Gestão Pública Brasileira: Do Modelo Patrimonialista ao Modelo Gerencial de Administração Pública; Dissertação para Curso Superior de Polícia de São Paulo –II/03

de paradigmas. É pensar na possibilidade de integração da diversidade, ou seja, ao invés de olhar para o problema, olhar para a solução.

Pode-se afirmar que, polícia comunitária é uma filosofia que visa movimentar as pessoas para uma maior integração com a sua comunidade, desta para com os órgãos policiais, e destes para com outros órgãos governamentais, estabelecendo uma consciência de articulação da máquina estatal para os fins a que foi instituída.

Envolve ainda, a mobilização da comunidade com o objetivo de dar visibilidade a certos temas e influenciar as políticas públicas. Permite saber que imagem a comunidade ou a sociedade tem dos órgãos públicos onde os seus problemas estão sendo tratados e, com isso, estabelecer em conjunto, objetivos e estratégias adequadas ao trabalho de equipe, o que, sem dúvida, irá gerar políticas de mudanças na estrutura social.

Nesse processo, a confiança mútua é fundamental, pois há articulação de pessoas e instituições voltadas para o bem comum, com objetivos e metas para operacionalização de estratégias que disponibilizem, a todos, as competências específicas de cada segmento.

Com a adoção da polícia comunitária, as instituições policiais precisam criar mecanismos ágeis de mudança da cultura interna - como a delegação de autoridade - de modo a permitir e estimular os policiais comunitários a agirem com autonomia e criatividade na prevenção e solução dos conflitos sociais nos seus respectivos territórios de atuação.

Qualificação Profissional

Conforme já observado, a capacitação profissional é fundamental quando se fala em administração de conflitos. O profissional bem treinado, bem equipado e cômico de seus deveres e obrigações, certamente saberá agir da maneira mais adequada frente as diversas situações que ante a ele possam surgir.

No caso de atuação frente a um conflito, o policial deverá atuar com moderação, buscando apaziguar os ânimos pelo caminho da negociação. Mas se o uso da força for necessário, deverá empregá-la nos limites da lei, de forma progressiva e proporcional à injusta agressão.

Estando bem preparado, sempre que possível, buscará meios não violentos para resolução de conflitos, o que redundará na proteção da integridade física de todos os envolvidos, sem sobrecarrega adicional ao sistema de administração da justiça criminal.

Aprimoramento da Segurança Pública

Não se pode pensar na segurança pública, uma área sensível que se liga diretamente com as expectativas sociais, com a liberdade de ir e vir, com o direito à vida, e desenhar projetos ou programas nessa área sem diagnósticos tecnicamente orientados.

Hoje, já existe um salto de qualidade no debate público, com a existência de um tripé formado pelas idéias: “quem produz a segurança pública é o cidadão”, “a comunidade; as agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais conformam a infra-estrutura da ação de polícia” e “as organizações policiais e as universidades têm um lugar decisivo na formulação de diagnósticos, no desenvolvimento de ferramentas, na elaboração de

pesquisas aplicadas que sejam capazes de iluminar caminhos, subsidiar o debate público ou a opinião pública e os tomadores de decisão”.

Não mais se concebe a polícia e a segurança pública dissociadas da ciência. As pesquisas permitem a correção de rota, uma melhor identificação das demandas, o entendimento das singularidade e especificidade das realidades de segurança pública no país. Elas contribuem para a transparência e integridade do sistema de segurança pública.

Mas, por outro lado, não se pode conceber uma ciência que não leve em conta as impotências dos conhecimentos por ela aportados no campo segurança operativa, o que demanda interação permanentemente com os órgãos do sistema criminal, tanto para identificá-las quanto para superá-las.

Conclusão

Impõe-se concluir, portanto, o quão importante é, em favor das comunidades latino-americanas, a articulação das iniciativas de segurança pública com os princípios, valores e ações indicados pelos direitos humanos, sem esquecer de que tanto a sociedade como as instituições, embora estruturas, são, na verdade, constituídas de pessoas, cujo desenvolvimento só se processa mediante permanente educação.