

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DIALÓGICA: (RE) PENSANDO O CONTROLE SOCIAL LOCAL SOB A PERSPECTIVA DE UMA TEORIA DISCURSIVA¹

Gustavo Almeida Paolinelli de Castro*

RESUMO

Dada a falibilidade do modelo repressivo de segurança pública e a apropriação ideológica da Teoria das Oportunidades no Brasil, tornou-se cada vez mais usual a elaboração de políticas públicas de gênese controladora, como forma de prevenção da criminalidade. Em Belo Horizonte, o programa Olho Vivo, baseado no monitoramento da região comercial do município por câmeras de segurança, retrata bem essa prática. Essa diretriz, entretanto, ainda pouco discutida no cenário jurídico, trouxe consigo vários problemas, a começar pelos vazios de legitimação no discurso de justificação normativa, chegando até a questões relativas à sua eficácia. Partindo, pois, da análise pontual dessa diretriz e, à luz do paradigma jurídico do Estado democrático de Direito brasileiro, este artigo busca analisar os argumentos que legitimaram o emprego dessa fórmula de controle social. Ocupando-se em descrever seu funcionamento e suas origens, busca-se inicialmente verificar seus fundamentos teórico-legais, a fim de compreender a validade do processo e dos argumentos que serviram de base para legitimá-lo. Indaga-se, ainda, se os propósitos pretendidos pelo Olho Vivo não apresentariam um lado desconhecido e funesto de controle social, típico do estilo “tolerância zero.” E mais, quais seriam, pois, os limites do Estado na consecução da segurança pública? Por derradeiro, após verificar essas questões, com suporte na teoria discursiva de Jürgen Habermas e Klaus Günther, espera-se estabelecer um juízo crítico

¹ Este trabalho é uma síntese da dissertação de mestrado do autor, cuja sessão pública de defesa se realizou no mês de maio deste ano. Participaram da banca avaliadora os professores doutores Sérgio Franca Adorno de Abreu, Luciana Teixeira de Andrade, Marinella Machado de Araújo e José Luiz Quadros de Magalhães, sendo os dois últimos orientadores da pesquisa. É importante ressaltar ainda que as reflexões trazidas neste artigo são oriundas das pesquisas realizadas pelo autor no Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas e do aperfeiçoamento dos argumentos já trazidos em outros eventos do Conpedi em Fortaleza (2005) e Recife (2006).

* Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Castilla-La Mancha, Toledo, Espanha. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor de Direito Constitucional e Processo Constitucional do Centro Universitário UNI-BH. Pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

acerca do programa em comento, demonstrando, por via reflexa, a importância do procedimentalismo na formulação de diretrizes democráticas e mais participativas.

PALAVRAS-CHAVE

POLÍTICA PÚBLICA; DIREITOS FUNDAMENTAIS; SEGURANÇA PÚBLICA; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

ABSTRACT

Considering the falibility of the repressive model of public security and the ideological appropriation of the “Opportunities Theory” in Brazil, it became even more common the elaboration of public policies of control as a way for crime precaution. In Belo Horizonte, this kind of practice is well reflected by “*Olho Vivo*” program, which is based on monitoring the commercial area of the city with security cameras. However, this policy, still little argued by the law system, has brought several problems, beginning with the lack of legitimacy in the normative justification discourse up to doubts about its effectiveness. So, beginning with the prompt analysis of this policy and taking the legal paradigm of brazilian Democratic State of Law, this article aims to analyse the arguments that have legitimated the use of this social control formula. Willing to describe the functioning and origins of this formula, the present article at first searches for its theoretical legal beddings, in order to understand the process validity and the arguments which have been used to legitimate it. This article still argues if the purpose of “*Olho Vivo*” program would not present an unknown and dangerous side of social control, very similar to “zero tolerance” policies. And also, which would be, therefore, the State limits in achieving public security? At last, after verifying these issues, based on Jürgen Habermas and Klaus Günther’s discursive theory, this article hopes to establish a critical view about the control program approached, showing, for instance, the importance of the procedural in the development of democratic and participative policies.

KEY-WORDS

PUBLIC POLICY; HUMAN RIGHTS; PUBLIC SECURITY; DEMOCRATIC STATE OF LAW.

1 Introdução

Se, no início do breve século XX, viveu-se a “era do massacre” (SINGER *apud* HOBSBAWN, 1995), contemporaneamente, recém-ingressadas no século XXI, as sociedades tentam sobreviver à era do medo. O que assusta hoje o cidadão das grandes cidades ocidentais, principalmente na América Latina, não são tanto as ogivas nucleares e o perigo ocasional das armas químicas, mas sim a criminalidade urbana.² Ao caminhar pelas ruas centrais de uma cidade grande no Brasil, por exemplo, é pouco provável que alguém tenha receio de ser atingido por um míssil Tomahawk ou ser intoxicado por gás Sarin no metrô.

Em nosso país, o cidadão comum, aquele que não anda de helicóptero e carro blindado, preocupa-se mais com o retorno de um novo bandido do ônibus 174 e com as crianças e adolescentes de rua, já não tão invisíveis assim, que roubam e matam em troca de estupefacientes que, de tão letais, até lembram o Sarin.

A principal consequência dessa realidade violenta é o desequilíbrio da balança que sustenta a liberdade individual e a segurança coletiva. Prova marcante desse desemparelhamento é o aumento significativo de políticas públicas de segurança de cunho controlador que visam a intervir no ambiente.

Em Belo Horizonte, desde a implementação do programa Olho Vivo, as câmeras de vigilância, em concorrência com outras estratégias, é que prometem reduzir a criminalidade. Produto de um projeto de segurança pública entre a Prefeitura Municipal, o Estado de Minas Gerais e a Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), o programa Olho Vivo, Lei nº 15.435, de 11 de janeiro de 2005 (MINAS GERAIS, p. 2), consiste basicamente num modelo preventivo e oculto de atuação policial em pontos estratégicos da região comercial e central da cidade.

Elaborado por uma comunidade fechada de intérpretes da Constituição, segundo clássica expressão de Hårbele (1997), limitada a policiais, comerciantes e membros do Poder Legislativo, o Olho Vivo afigura-se como medida de segurança pública de duvidosa legitimidade, não só por desconsiderar pontos fulcrais de uma democracia participativa, mas também por restringir, em princípio, o gozo de liberdades constitucionais, a exemplo do direito à intimidade daqueles que não dispõem de uma moradia nas áreas vigiadas. Abordando o tema sob o paradigma jurídico de um Estado democrático de Direito e a partir da análise da teoria discursiva,³ este artigo pretende verificar se o programa Olho Vivo constitui uma política de segurança legítima e sustentável.

Ou seja, estariam seus fundamentos teórico-legais em consonância com os ideais de um projeto democrático pautado na ampla participação e na produção legítima do próprio Direito? Em que medida tal pretensão se afastaria de um modelo de gestão da segurança pública cada vez mais policialesco e comprometido com um funesto projeto de controle social, típico do estilo “tolerância zero?”⁴ Nesse sentido, quais seriam, pois, os limites do Estado no exercício de seu poder de polícia e na consecução da segurança pública?

² Acerca da relação entre medo e criminalidade ver Adorno e Lamin (2006) e Theodomiro Dias Neto (2005)

³ Por paradigma jurídico deve-se compreender “visões exemplares de uma comunidade jurídica que considera como o mesmo sistema de direitos e princípios constitucionais podem ser realizados no contexto percebido de uma dada sociedade. Um paradigma de Direito delinea um modelo de sociedade contemporânea para explicar como direitos e princípios constitucionais devem ser concebidos e implementados para que cumpram naquele dado contexto as funções normativamente atribuídas a eles.” (HABERMAS *apud* OLIVEIRA, 2002, p. 54).

⁴ Embora “tolerância zero” seja uma expressão utilizada para definir a política de segurança pública empregada por Rudolph Giuliani em 1994, a partir da “teoria das vidraças quebradas” (BELLI, 2004), ela corresponde aqui, “una nueva retórica política, casi una tendencia subcultural o una filosofía popular, que una estrategia específica de política criminal. *Zero tolerance* sólo es en parte una estrategia de seguridad urbana”. (GIORGI, 2005, p. 156)

Após verificar essas questões, com suporte na teoria discursiva de Jürgen Habermas e Klaus Günther, espera-se estabelecer um juízo crítico acerca do programa em comento, demonstrando, por via reflexa, a importância do procedimentalismo na formulação de diretrizes democráticas e mais participativas.

2 O Programa Olho Vivo: fundamentos e considerações

Como dito, em virtude do fracasso do modelo repressivo de segurança pública e da ampla aceitação da Teoria das Oportunidades no Brasil,⁵ a prevenção pelo controle passou a ser cada vez mais aceita e utilizada pelos gestores da vigilância no Brasil, embora muito pouco se tenha questionado sobre seu funcionamento. A fim de examinar essa questão, este artigo será dividido em quatro partes que visam, sucessivamente: (i) conhecer e examinar os fundamentos teórico-legais do programa, buscando compreender a validade do processo e dos argumentos que serviram de base para legitimá-lo; (ii) problematizar os efeitos dessa medida, indagando se os propósitos por ela pretendidos não apresentariam um lado desconhecido e funesto de controle social, típico do estilo “tolerância zero”; (iii) saber quais são os limites do Estado no exercício de seu poder de polícia na consecução da segurança pública; (iv) estabelecer um juízo crítico acerca dessa medida, buscando compreender se ela representa um avanço na gestão da segurança pública.

(i) Para saber quais são os fundamentos do programa Olho Vivo é preciso antes conhecer as razões que ensejaram a sua utilização. Como mencionado anteriormente, o modelo repressivo tradicional de segurança pública falhou no seu intento de conter a criminalidade. Desse fracasso surgiu uma onda de prevenção tecnológica balizada na captação, armazenamento e monitoramento de imagens e movimentos dos indivíduos.

Essa prática, desenvolvida de maneira mais significativa nas décadas de oitenta e noventa nos Estados Unidos e na Inglaterra (NIETO, 1997), acabou se tornando uma das principais medidas de combate ao crime dentro da região centro-sul da capital mineira,⁶ a exemplo do que ocorrera em Londres, hoje a cidade mais vigiada do mundo.⁷ Tanto lá como aqui, optou-se por implementá-la em zonas de grande comércio e de classe alta.

Acontece que devido a processos de massificação, crescimento urbanístico desarticulado, má distribuição de renda etc., as áreas comerciais, antes atrativas e seguras, começaram a se degradar e a se tornar alvo da violência crescente. Com efeito, o comércio passou a se concentrar nos espaços privados de consumo, os *shopping centers*.⁸

As conseqüências desse processo de urbanização da insegurança e insatisfação com os parâmetros de conforto da classe mais privilegiada não poderiam ser outras. Os *malls* (o lado asséptico da cidade), que ofereciam monitoramento, segurança e estacionamentos privados

⁵ A teoria das oportunidades sustenta, basicamente, que o crime resulta da presença de três elementos: “(...) ofensores motivados, alvos apropriados e ausência de guarda contra a violação. A convergência de alvos apropriados e a ausência de guardas capazes podem levar ao crescimento das taxas de crime sem a necessidade de uma intensificação das condições estruturais que motivem indivíduos a se engajarem no crime. Mesmo se a proporção de ofensores motivados ou de alvos apropriados se mantiver estável na comunidade, mudanças nas atividades rotineiras poderiam alterar a probabilidade de sua convergência no tempo e no espaço, criando, portanto, maiores oportunidades de ocorrência do crime.” (MAGALHÃES, 2004, p. 128)

⁶ A videovigilância hoje é um fenômeno disseminado por todo o Brasil. Dentre as dezenas de cidades que a utilizam pode-se citar: São Paulo, Rio de Janeiro, Diadema, Criciúma, Brasília, etc.

⁷ Hoje a estimativa é de que Londres tenha de 2 a 3 milhões de câmeras (GIBB, 2005).

⁸ Em Belo Horizonte essa tendência se confirmou na década de setenta, conforme texto publicado pela equipe do Museu Histórico Abílio Barreto (1996).

passaram a captar os consumidores em potencial, enquanto os comerciantes da área centro-sul perdiam espaço nas suas vendas, vez que estavam num ambiente deteriorado e de iminente criminalidade. A solução para aqueles que não migraram para os centros fechados de comércio, portanto, foi seguir a lógica de um *shopping center*, qual seja, oferecer “compras com segurança”. Vigilância, regulação, ampliação dos acessos e formação de ambientes para facilitar o monitoramento foram palavras de ordem inseridas no novo contexto urbanístico do ambiente do olhar.

Partindo de uma parceria com os órgãos estatais, os comerciantes idealizaram uma política de segurança pública baseada na utilização de câmeras de vigilância como forma de redução da criminalidade, buscando incentivar a presença da população consumidora às áreas de comércio.⁹ Essa medida, o programa Olho Vivo foi implementado, passando a funcionar sob uma lógica de gerenciamento bastante simples: são 72 câmeras distribuídas pela região centro-sul de Belo Horizonte, região de grande comércio e/ou alta classe, abrangendo os bairros Barro Preto, Savassi, Funcionários, Lourdes e o hipercentro (SILVA, 2005) com o objetivo de estimular a volta da população à área de comércio.



FIGURA 1 – CICLO DO ATENDIMENTO DO PROGRAMA “OLHO VIVO”

FONTE: (SILVA, 2005)

Produto de uma parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte, o governo do Estado de Minas Gerais e a CDL, o seu ciclo de atendimento é feito pelo monitoramento das imagens captadas pelas câmeras instaladas pela cidade. Identificada alguma “atividade suspeita”, esta imagem é repassada a um dos supervisores do Programa que processa as informações necessárias e as envia a um despachante (para a formalização da ocorrência) e à viatura policial. (FIG. 1)

⁹ O propósito evidentemente econômico dessa política como instrumento voltado exclusivamente para o interesse dos comerciantes é nítido nas palavras do presidente da CDL (2005) ao veículo de comunicação da Instituição.

Concebida inicialmente como um “projeto piloto” promovido pela Câmara de Dirigentes Lojistas e o Estado de Minas Gerais na nobre região da Savassi em 2002, essa diretriz se assenta fundamentalmente na Lei n.º 15.435 (MINAS GERAIS, 2005, p. 2) e no Projeto de Lei n.º 2.136 (MINAS GERAIS, 2005, p. 42). Estes, por sua vez, justificam a legitimidade da instalação das câmeras de vigilância (mesmo sem avisos de identificação) sob o argumento de que ao Estado incumbe a promoção da segurança pública. Essa explicação, entretanto, por parecer simplificada demais para habilitar uma política de segurança tão intrusiva, merece ser mais bem examinada. Assim, incumbe-nos indagar (a) o que de fato conferiria ao Programa Olho Vivo uma aceitabilidade racional por parte dos indivíduos? (b) E mais, em que medida o argumento de que a ordem pública como prerrogativa do Estado, se sustentaria em sociedades complexas que visam a ultrapassar privilégios de uma única classe (dos comerciantes), na tomada de decisão?

(a) A primeira questão pretende analisar o que atribuiria ao programa Olho Vivo uma aceitação racional por parte dos indivíduos. A resposta a essa indagação está essencialmente na observância do princípio democrático “participativo” (CRUZ, 2004, p. 219), cuja finalidade é “fixar um procedimento de produção legítima de normas jurídicas”. (HABERMAS, 2005, p. 177, tradução nossa)

Acima de tudo, portanto, o princípio democrático¹⁰ é responsável tanto pela fixação de procedimentos de produção legítima da norma entre indivíduos livres e iguais, quanto pela própria correção e regulação desses meios (que é o próprio Direito). Renegar a sua importância, cuja virtuosidade está no direito de participação (HABERMAS *apud* CRUZ, 2004), “corresponderia a uma ameaça à própria democracia a partir da extenuação de seu princípio-chave, qual seja, a liberdade.” (KARPEN, 1993, p. 19)

Sem que houvesse qualquer meio de deliberação por parte dos possíveis afetados,¹¹ na qualidade de participantes de discursos racionais,¹² a Administração acabou por fechar os canais que garantiriam a autonomia pública dos cidadãos atendendo a valores específicos de camadas privilegiadas da sociedade. Essa mitigação dos meios e da efetiva participação dos envolvidos não só afrouxa a coesão da sociedade democrática que dá suporte e estabilidade às instituições estatais e não estatais, mas principalmente extirpa o acesso e a manifestação de vontade de outras camadas da comunidade. Ao proceder assim, o Poder Público desconsidera, igualmente o caráter intersubjetivo que marca as sociedades contemporâneas descentradas, negando a possibilidade dos indivíduos de justificarem as normas a que irão se submeter à luz de um princípio de universalização e reciprocidade. (CITTADINO, 2004; CRUZ, 2004; OLIVEIRA, 2000).

Por fim, ao estreitar o alcance do princípio democrático, o Poder Público passa a não garantir as variadas formas discursivas e negociais (OLIVEIRA, 2000) que compõem os discursos de justificação de validade da norma jurídica. Em outras palavras, encerra não só o ciclo de debatedores do processo legislativo democrático a determinados grupos de interesse econômico, mas igualmente reduz a gama de fundamentos que confeririam credibilidade ao Programa. Isto é, a soma de toda sorte de argumentos, ético-políticos, pragmáticos e morais, constitui fator essencial ao “exercício discursivo da autonomia política de normas jurídicas de constituição, definidoras de competências, atribuições e procedimentos para a canalização da

¹⁰ A respeito do significado de princípio democrático ver Habermas (2005).

¹¹ No tocante ao conceito de afetado, ver Habermas (2005).

¹² Para saber mais sobre “Discurso racional” consultar Cruz (2004)

comunidade”. (CRUZ, 2004, p. 220) É a partir, pois, da compreensão dessa pluralidade de justificativas no discurso deliberativo que se pretende explicar como uma única vontade homogeneizada pode ser superada.

(b) Pelo fato de viverem em sociedades complexas é preciso que as pessoas compreendam, a partir da noção do discurso de justificação das normas jurídicas,¹³ próprio de Habermas e Günther, que a prevalência de uma única vontade não mais se sustenta. Entender que se vive sob um pluralismo ideológico (CITTADINO, 2004) é aceitar que se está aberto não só a uma multiplicidade de participantes dos discursos deliberativos, mas também a uma diversidade de argumentos e pontos de vista.

Isto significa que não é adequado admitir que normas estejam ancoradas em razão de argumentos unilateralmente produzidos, sob pena de privilegiar determinados grupos em função de critérios econômicos, a exemplo do que se pode extrair do Olho Vivo. Ali, o monopólio de argumentos de uma só classe transformou os interesses econômicos dos comerciantes em prerrogativas de segurança do Estado.

A comunidade, principalmente a que usufrui dos espaços vigiados, não é composta somente por comerciantes. Isto é, em se tratando de debates ético-políticos sobre os ideais que definem os projetos de vida (CRUZ, 2004), imprescindível à inclusão de opiniões e negociações de outras parcelas da sociedade, como a dos próprios consumidores, dos moradores de rua, dentre outros.

(ii) Para entender como funciona e quais os perigos de um sistema de videovigilância, a leitura de “1984” é indispensável. Ao retratar uma sociedade vigiada 24 horas por dia pelo “grande irmão”, Orwell (2004) denuncia as mazelas de uma dominação total e absoluta do Estado. Considerando que a paisagem urbana de Belo Horizonte, assim como de grande parte das cidades no Brasil, tem ganhado contornos cada vez mais nítidos com as idéias reproduzidas naquele romance, e que essa forma de controle social sugere uma série de impactos no comportamento humano, sua análise é inadiável.

A razão de um ambiente totalmente vigiado significa, segundo seus defensores, na consolidação de um espaço de prevenção regrado pela sensação de segurança. Essa prática, muito atraente à primeira vista, pode resultar em risco e opressão, principalmente se amparada sob uma lógica de “eficientismo penal” (DIAS NETO, 2005) afoita em reduzir o crime a qualquer preço. Segundo alguns autores, é devido a essa ânsia por segurança que hoje se vive na era da inversão da presunção constitucional de inocência para um estado de certeza de culpabilidade. (FONTES JÚNIOR, 2005)¹⁴

Logo, se a hipótese levantada por Orwell (2004) em seu romance não passar de uma ficção despropositada, que trata a videovigilância como um meio de adestramento imposto por um poder ideologicamente organizado, seria correto pensar que os riscos que políticas dessa natureza representam não são apenas meros inconvenientes. Portanto, é necessário entender como essa medida de vigilância panóptica se formou e para onde ela caminha.

As raízes da observação fazem parte de um processo de aperfeiçoamento da justiça criminal, cuja origem remonta ao Estado Absolutista e que somente começa a ruir frente a um processo de mudança da identidade cultural, como a Reforma e o Protestantismo, o Humanismo Renascentista, as revoluções científicas e o Iluminismo. (HALL, 2005)

Sob esse arrojado viés humanista, portanto, a forma de avaliação do homem moderno sobre os métodos punitivos passou a ser substituída por uma postura de higiene e assepsia penal.

¹³ Sobre o sentido de discurso de justificação, ver Cattoni de Oliveira (2002)

¹⁴ Nesse sentido o Recurso Extraordinário nº 194.872-8/RS do Supremo Tribunal Federal.

Tudo isso implicou na otimização das técnicas de segurança, desenvolvimento e aperfeiçoamento da vigilância, que gradativamente passou a abarcar não só os criminosos, como também os ociosos, doentes, os loucos e, mais tardiamente, os miseráveis.

Para garantir e viabilizar essa nova forma de gestão da criminalidade foi preciso criar e aperfeiçoar as estruturas ambientais de controle e disciplina, a exemplo dos asilos psiquiátricos, das escolas e das penitenciárias, essa última modernizada pelo panoptismo de Bentham (2000).

Por volta de 1970,¹⁵ todavia, esse tipo de diretriz, onerosa por mobilizar um arsenal de profissionais e instituições voltadas à segurança, sofreu um revés em seu propósito regulador e assistencial, principalmente pelo declínio do ideal da reabilitação. (ALLEN *apud* WACQUANT, 1999) Esse fenômeno, que veio acompanhado da ascensão de teóricos que propunham uma nova orientação no tratamento da criminalidade, trouxe uma nova corrente ideológica que coincidiu com a explosão da crise fiscal do Estado, levada a cabo numa drástica reconversão da orientação político-econômica de matriz keynesiana. (GIORGI, 2005)

Alimentados pela forte assessoria de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, que lutavam pelo aparelhamento da implementação do Estado penal, Estados Unidos e Inglaterra (ícones de políticas de segurança preventiva no mundo) deflagraram um processo de abstencionismo estatal ao ligarem o Estado de Bem-Estar Social à violência. (WACQUANT, 2001, p. 22)

Sob essa perspectiva de cunho liberal, o sujeito criminal, como ser recuperável, foi rebaixado a uma questão secundária dentro da pauta política, pois, afinal, todo o aparato que movia o sistema criminal era caro demais e não apresentava uma contrapartida pecuniária.

A partir de então, o sistema penal passou a seguir uma nova lógica, qual seja, a da máxima segurança com o mínimo de desperdício de recursos (*cost-benefits analysis*)¹⁶ a partir da intervenção sobre o ambiente. (GIORGI, 2005)

Como aponta Dias Neto, o campo da prevenção criminal “se expande para fora das fronteiras tradicionais do espaço da pena e passa a abranger amplo espectro de estratégias sociais e tecnológicas de controle.” (2005, p. 98) O espaço urbano começa, então, a ser modificado para atender a essa nova forma de tratamento disciplinar da segurança, tão coincidentemente assemelhada aos centros fechados de consumo onde tudo é previsível e vigiado.

O abandono da idéia de reinserção do indivíduo desviante e a retomada do ideal behaviorista de Skinner (GEISER, 1976), além de demonstrarem a total falibilidade do sistema penitenciário e penal como um todo, constituíram o terreno para o surgimento de um novo paradigma de controle baseado na prática atuarial de prevenção. Esse sistema, que pouco se interessa pela natureza do ato criminoso, preocupa-se essencialmente com a “interação entre os níveis de risco e a determinação de critérios que fazem possível classificar e gerir coletividades determinadas”. (GIORGI, 2005, p. 61, tradução nossa) A seleção e o manuseio das informações colhidas são efetuados através de um ambiente urbano reconstruído com vistas a atender ao modelo de “prevenção situacional”.¹⁷

Essa nova face da vigilância, reconhecidamente impotente na mudança da realidade caótica de violência, cria grupos de risco que devem ser reprimidos e controlados pelo Estado, a fim de que a ordem urbana seja mantida em sua integridade. Em Belo Horizonte, a figura do

¹⁵ Para saber mais sobre o processo histórica da pena ver Foucault (1997) e Giorgi (2005).

¹⁶ Lembra Giorgi que alguns defensores mais radicais dessa teoria chegam a legitimar a introdução ou a manutenção da pena de morte: “medida economicamente mais produtiva que se possa imaginar.” (2005, p. 56, tradução nossa)

¹⁷ Sobre o sentido do modelo de prevenção situacional ver Giorgi (2005)

“elemento suspeito” do programa Olho Vivo é bastante sugestiva nesse sentido. Afinal, quem são os elementos suspeitos nas áreas vigiadas?

Para alguns estudiosos, a exemplo de Wacquant (2001), esse tipo de política criminal, elaborada sob um manto de repressão típica do modelo “tolerância zero”, fomenta a perseguição de determinados “grupos produtores de risco” da sociedade, sobretudo em relação aos moradores de rua (MOVIMENTO NACIONAL..., 2007), principais alvos das câmeras de vigilância. Exprime, nesse contexto, uma tendência coberta pelo “tratamento penal da miséria que, paradoxalmente, decorre precisamente do enfraquecimento da capacidade de intervenção social do Estado.” (WACQUANT, 2001, p. 141) O fato de 95% da população carcerária serem formados por pobres é uma evidência pontual nesse sentido. (ARAÚJO, 1997)

Seja como for, o que de fato ocorre é que a criação do “elemento suspeito” do programa Olho Vivo inaugura visivelmente um aumento do número de abordagens e prisões como resposta positiva à criminalidade. Salvo melhor juízo, essa prática não parece traduzir um tratamento adequado ao problema da delituosidade, visto que usualmente vem acompanhada de aumento da brutalidade estatal, abusos e restrições aos direitos fundamentais.

Ademais, vale considerar que a figura do “elemento suspeito”, o não-consumidor atualmente, sob o prisma do Estado democrático de Direito brasileiro, é nitidamente contrária à idéia do pluralismo, além de promover a combatida discriminação de qualquer natureza (inciso IV, artigo 3º da CR/88), uma vez que o desconhecido e o diferente passam a ser objetos de perseguição.

A cidadania, convertida na imagem daquele que circula, gasta e deixa o espaço vigiado, transforma qualquer indivíduo em potencial “elemento suspeito”,¹⁸ uma vez que não corresponde ou não se vincula ao ideal almejado pelos critérios de igualdade impostos pelo Estado-comerciante. Eis, pois, a negação à condição de que as sociedades contemporâneas estão sujeitas inevitavelmente a se relacionarem com os estranhos. (HABERMAS *apud* CITTADINO, 2004)

Sob esse enfoque, a liberdade é reduzida à autonomia para consumir ou simplesmente para circular. O nomadismo urbano imposto pelas áreas de comércio vigiadas exige, portanto, mobilidade. Se o cidadão não as possui, tem que se submeter ao controle e à fiscalização, estas sim “legitimadas” por normas que sequer foram debatidas. É, sem dúvida, a idealização dos guetos voluntários, em que o principal propósito já não é mais o mesmo do gueto real (de onde não se pode sair), senão o de impedir a entrada de intrusos (BAUMAN, 2003) por meio de instrumentos de segurança “legais”.

Essa intolerância a grupos marginalizados, portanto, passa a ser legitimada pelos discursos de urgentíssima segurança e inacabável desejo de manutenção da ordem pública, num processo que visa, sem sucesso, a limitar a ansiedade pela falta de tranquilidade urbana. Essa malfadada pretensão só enseja, em verdade, um medo geral que autoriza a “auto-vigilância” (BAUMAN, 2003) num processo tão primitivo quanto perigoso.¹⁹ Isto é, toda forma de exercício privado da segurança passa a ser admitido sem qualquer limite, bastando ver o uso indiscriminado da videovigilância privada para esse fim.

¹⁸ Acerca da figura do “elemento suspeito” e da discricionariedade da atividade policial ver as críticas de Ramos e Musumeci (2005) e o estudo de Muniz (2006).

¹⁹ Sobre os efeitos colaterais da autovigilância consultar Giorgi (2005), Bauman (2003) e Sinhoretto *apud* Zaluar (1999).

Enfim, embora outros fatores não sejam de menor importância na compreensão de uma sociedade vigiada, como a possibilidade de a utilização da videovigilância se tornar instrumento de abuso,²⁰ a alta probabilidade de causar efeitos negativos na ação humana,²¹ o alto custo do programa, a eterna necessidade de mais intromissão e tecnologia²² etc.; fato é que a eficiência, ponto alto do programa Olho Vivo, é questão duvidosa e polêmica. A experiência internacional em programas semelhantes já demonstrou a ineficiência do uso da videovigilância como forma de redução da criminalidade. A conclusão do professor Martin Gill, da University of Leicester na Inglaterra, em entrevista ao jornal BBC News (2005) de Londres, foi no sentido de que esse sistema não produz redução no crime e não torna as pessoas mais seguras.

No caso de Belo Horizonte, as palavras do deputado estadual José Viana, em pronunciamento no Diário Oficial do Estado em 14 de maio de 2005, parecem ecoar no sentido da conclusão do professor inglês, ao relacionar a presença das câmeras com a migração do crime para outras áreas que não aquelas vigiadas, é dizer, tratar-se-ia de uma forma paliativa de segurança.

É interessante notar, ainda, que outros fatores de urbanização foram concorrentes ao Olho Vivo, alguns muito parecidos com a Paris “panóptica” do século XVIII (MAGALHÃES, 2005), e, apesar disso, pouco se tem falado a respeito. A retirada dos camelôs do centro da cidade é um exemplo significativo que, entretanto, não aparece em pesquisas de segurança, exceto no trabalho de Silva (2005).

Enfim, levando-se em conta todos os argumentos aqui colacionados, é possível sustentar que o aumento da prevenção e da repressão, pura e simplesmente, não é garantia de eficiência ou diminuição da criminalidade, mas, pelo contrário, pode-se tornar uma armadilha para o processo de democratização que se encontra o Brasil.

(iii) Viu-se até o momento que a segurança tem sido perseguida de forma enérgica pelo poder público, sendo a videovigilância um exemplo claro disto. Ocorre que, diante da “preeminente violência” e da “interminável” necessidade de paz urbana, pouco se tem falado a respeito dos limites de atuação do Estado. Eis o propósito desse brevíssimo tópico.

De ingresso, é forçoso constar que o Poder Público, na prerrogativa do seu poder de polícia, se baseia em argumentos abstratos como “razões de segurança” ou “interesse público” para justificar suas intervenções. O uso dessas expressões exerce um papel extremamente funesto na sistemática constitucional, principalmente por tornar absoluto esse “interesse público”, expressão descarregada de sentido lógico, em face de garantias individuais. O sentido de limite, portanto, se perde ou simplesmente se fragiliza em torno dessas locuções, que retiram do administrador e do legislador o dever de fundamentação.

Recai nesse equívoco, por exemplo, Carvalho Filho ao argumentar que “logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse

²⁰ Conforme a organização não-governamental American Civil Liberties Union (2002), o uso do circuito fechado de televisão (*closed-circuit television*) é suscetível de vários abusos, como extorsão e, segundo Vianna (2004), voyeurismo.

²¹ Nesse sentido, ver relatório da American Civil Liberties Union (2002).

²² Sob sistemas mais intrusivos, como o “neural” e o “spectiva” ver Gibb (2005).

público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.” (2006, p. 24)

Existem boas razões para crer, devido a sua forte influência no Brasil, que essa abordagem equivocada seja tributária de uma interpretação nos moldes da “jurisprudência de valores” alemã (CRUZ, 2004). Essa postura leva inevitavelmente a uma má compreensão dos limites do poder público (e da própria sistemática principiológica da Constituição), pois, defende irracionalmente uma supremacia total e absoluta do interesse coletivo, mitigando ou simplesmente extinguindo aprioristicamente direitos fundamentais de gênese coletiva em face dos individuais.

Na era da filosofia da linguagem e da consolidação das teorias da argumentação como canalizadores da vontade popular, informadores do discurso de justificação normativa democrático, somos levados a reconhecer a necessidade constante e regular de fundamentação das decisões, sem que essas estabeleçam, de forma excessivamente concreta (OLIVEIRA, 2002), o sentido dos princípios constitucionais, dada a natureza *prima facie* dos mesmos.²³

Os limites da atuação do Estado, notadamente na concretização do direito à segurança pública, não estão, como já advertiu Sanchís (2003), na hierarquização e no enrijecimento dos princípios constitucionais pelo poder constituinte reformador (abusivamente convertido agora em poder constituinte originário), mas sim no processo cognitivo das razões trazidas ao debate pelos elaboradores da norma, em concomitância à possibilidade de correção dos procedimentos discursivos ali utilizados.

Aliás, não é por se basear em argumentos políticos que visam a atingir uma meta coletiva - a segurança pública - é que os legisladores estariam desonerados de zelar pela integridade do sistema jurídico. Conforme Habermas (2005), é o próprio Direito que impõe à realização de fins coletivos determinadas restrições, pois, ou ora esses programas se conectam com o ordenamento vigente, ou ora tomam eles mesmos forma de lei.

São por essas razões que o uso de câmeras de videovigilância, como medida potencial de limitação de condutas, deve-se pautar na integridade do sistema discursivo racional e não descartar, como inadvertidamente tem sido feito, uma construção transparente e aberta da respectiva legislação, mesmo se consideradas válidas as prerrogativas “de liberdade” da Administração na interpretação dos textos que regulam o poder de polícia.

3 Considerações Finais

(iv) Com base nos argumentos expostos, caberia perguntar se o Olho Vivo tem significado um avanço na gestão da segurança pública. Falar de avanços é trazer à tona sinais de melhoria, ou seja, da existência de um *status quo* em superação, ressalvado o óbvio fato de que essas mudanças não ocorrem repentinamente.

Do ponto de vista da legitimidade normativa, é possível dizer que pouco se avançou. Os critérios democráticos de participação popular se resumiram aos limites do parlamento, onde só os *experts* puderam opinar e debater, demonstrando claramente que a gestão da segurança pública no Brasil ainda funciona à base de uma lógica mercadológica, incapaz de suprir as deficiências geradas pelas mazelas históricas e sociais do patrimonialismo brasileiro. Aliás, seus fundamentos, voltados para a otimização do consumo, pouco se relacionam com a

²³ Como se sabe, princípios são normas aplicáveis *prima facie*, ou seja, dependem de circunstâncias fáticas de um caso concreto para que sejam aplicados.

promoção e garantia dos direitos fundamentais. Pelo contrário, essa condição de clientelismo só agrava a violência, formando um fenômeno cíclico de difícil reparação.

Nesse ambiente degradado, medo, desconfiança e insegurança impulsionam a população a pleitear dos órgãos institucionais, principalmente dos policiais, uma resposta à criminalidade. Estes, por sua vez, não têm condições de resolver a acentuada deficiência estatal que se propaga há décadas no Brasil; de forma que a saída encontrada passa a ser declinada para o aumento de uma prevenção de gênese controladora, acompanhada pela maximização dos institutos de repressão.

Sob esse prisma, cria-se uma subcultura baseada na retórica de “tolerância zero” que não aceita o diferente, o excluído e o marginalizado, ou seja, numa estrutura que não se preocupa com a transformação da realidade, mas tão somente com o gerenciamento do risco de determinados grupos. Esse ciclo vicioso, que contamina o sistema de emancipação individual pela busca de uma vida digna, elimina a possibilidade de inserção dos cidadãos nos processos deliberativos, já ocupados pelos detentores dos poderes econômico e político.

É sob esse terreno de medo e exclusão que germina o papel ideológico de “iconização” da segurança pública, como o único caminho para combater os males da sociedade. Bem ao estilo orwelliano, o anseio pela ordem passa a ser compreendido como um desejo de felicidade, de paz e de tranquilidade. É preciso ponderar, contudo, que essa compreensão, longe de atender a qualquer propósito de bem-estar, alimenta constantemente o insaciável anseio por mais segurança.

Assim, resta indagar se a pretensão da sociedade é viver dentro de uma estrutura urbana construída sobre bases “panópticas” de controle, tais como foram erigidos os presídios idealizados por Bentham (2000), e os hospitais, manicômios e escolas descritos por Foucault. Já não seria hora de indagar a respeito do que há por detrás dos projetos de urbanismo que exercem o controle sobre os indivíduos? Ou é preferível que a ética utilitarista prevaleça, pois os fins, ao menos no campo da propaganda eleitoral, têm justificado os meios?

BIBLIOGRAFIA:

ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane; Medo, violência e insegurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (org.) Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006. p. 151-171.

ARAÚJO, Edna Del Pomo de. **Vitimização Carcerária: uma visão sociológica.** Brasília: Ministério da Justiça, 1997. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/Deppen/pdf/Vitimiza%C3%A7%C3%A3o%20Carcer%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2006.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Diário do Legislativo.** Belo Horizonte. 14 maio 2005. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/dia/a_2005/05/1140505.htm>. Acesso em: 09 ago. 2006.

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

CCTV systems ‘fail to cut crime’. **BBC News.** London. 24 fev. 2005. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/leicestershire/4294693.stm>> Acesso em: 31 mar. 2006.

BELLI, Bennoni. **Polícia, Tolerância Zero e Exclusão**. In: BELLI, Bennoni. **Tolerância Zero e democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90**. São Paulo: Perspectiva, 2004. p. 61-92.

BENTHAM, Jeremy. **O Panóptico**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

BRASIL, Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. 58 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 194.872-8/RS. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 02 de fev. de 2001. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>> Acesso em: 11 ago. 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CITTADINO, Giselle. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **A jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

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

FONTES JÚNIOR, João Bosco Araújo. **Liberdades Fundamentais e Segurança Pública - Do Direito à Imagem ao Direito à Intimidade: a garantia constitucional do efetivo estado de inocência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: o nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. 28ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

GEISER, Robert. L. O admirável mundo novo de B.F. Skinner. In: GEISER, Robert L. **Modificações do Comportamento e a Sociedade Controlada: como as teorias de Skinner são aplicadas para modificar o comportamento em escolas, hospitais, prisões – manipulando e programando as pessoas para o ‘bem’**. Tradução de Aurea Weissenberg. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1976. p. 13-36.

GIBB, John. **Who's Watching You**. London: Conspiracy Books, 2005.

GIORGI, Alessandro de. **Tolerancia Cero: estrategias y prácticas de la sociedad de control**. Barcelona: Virus Editorial, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. 4ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. 10ª ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora. 2005.

HOBSBAWN, Eric. A era da guerra total. In: HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 29-61.

KARPEN, Ulrich. **Democracia e Estado de Direito**. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo. 1993. (Série Papers. nº 6)

MAGALHÃES, Carlos Augusto Teixeira. **Crime, sociologia e políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Controle não é solução: liberdade X segurança. **Centro de Atualização em Direito**. Belo Horizonte. 2004. Disponível em <<http://cadireito.com.br/artigos/art39.htm>>. Acesso em: 25 set. 2005.

MINAS GERAIS. Lei 15.435, de 12 de jan. 2005. Disciplina a utilização de câmeras de vídeo para fins de segurança. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte. 12 de jan. 2005.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei n.º 2.136, regulamenta o artigo 2º da Lei 15.435 de 11 de janeiro de 2005. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. 18 de março de 2005.

MOVIMENTO NACIONAL DOS CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. Ato da população de rua repudia a violência policial em São Paulo. 2007. São Paulo. Disponível em: <http://www.movimentodoscataadores.org.br/artigos_integra.aspx?artigo=54>. Acesso em: 26 jan. 2007.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia: algumas lições extraídas de Carl B. Klockars. In: MUNIZ, Jacqueline. **Apostila de Modelos de Polícias em Sociedades Democráticas**. Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. [S.n.] 2006.p.80-99

MUSEU ABÍLIO BARRETO. Afonso Pena: avenida-vitrine da cidade. In: RICCI, Cláudia Sapag; BORGES, Edna Martins. (Org.) **BH Verso e Reverso**. Belo Horizonte. [S.n.]. 1996. p. 96-99.

NIETO, Marcus. Public Video Surveillance: Is it as effective crime prevention tool?. **California Research Bureau**. California. Junho de 1997. Disponível em: <<http://www.library.ca.gov/CRB/97/05/>>. Acesso em: 25 nov. 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Cattoni de Andrade. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte. Mandamentos. 2002.

ORWELL, George. **1984**. Tradução de Wilson Velloso. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito**: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Coleção Segurança e Cidadania; 2).

SANCHÍS, Luis Pietro. El Juicio de Ponderación. In: SANCHÍS, Luis Pietro. **Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2003. p. 175-216.

SILVA, Gregório Lara da. **Análise do Projeto Olho Vivo**: um instrumento de prevenção da criminalidade no hipercentro de Belo Horizonte – MG. 2005. 170f. (Conclusão de curso de especialização *lato sensu*). Academia de Polícia, Belo Horizonte.

UM presente da CDL/BH para Belo Horizonte. **Câmera de Dirigentes lojistas de Belo Horizonte**. Belo Horizonte. 04 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.cdldbh.com.br/projetos.olho.vivo.html>>. Acesso em: 4 ago. 2006.

VILHAÇA, Flávio. A estrutura urbana básica. In: VILHAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001. p. 113-114.

WACQUANT, Loïc. **As Prisões da Miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WACQUANT, Loïc. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. Tradução: Vilma Aguiar. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, nº 13, p. 39-50, nov. 1999.

WHAT'S wrong with public video surveillance? **American Civil Liberties**. 25 fev. 2002. Disponível em: < <http://www.aclu.org/privacy/spying/14863res20020225.html>>. Acesso em: 31 mar. 2006.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. **São Paulo Perspectiva**. São Paulo, v. 13, n. 3, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 ago. 2006.