

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E O DESAFIO DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS

Fernanda Koch Carlan¹

RESUMO: A partir de uma análise sobre Segurança Pública no Brasil, se propõe uma reflexão sobre seu papel na democratização das instituições policiais. Pretende-se demonstrar que a forma como vem sendo conduzida a questão da Segurança Pública aponta para dados alarmantes sobre letalidade policial voltada para a população pobre, negra e jovem. Realiza-se um estudo teórico a respeito do campo organizacional da segurança pública e como os últimos governos a receberam a partir da análise de políticas públicas de segurança mais voltadas para o cidadão. Traz-se ao debate a questão da legitimidade social que permeia a atividade policial, a fim de apontar para caminhos que possibilitem uma efetiva democratização das instituições policiais pautada na universalidade da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública no Brasil. Democratização das instituições policiais. Legitimidade social. Universalidade da Segurança Pública.

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Panorama contemporâneo sobre segurança pública no Brasil. 3 O que significa democratizar as instituições policiais? 4 Considerações Finais. 5 Referências.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre a democratização da polícia há muito tempo tem sido realizado, haja vista que, mesmo com o marco democrático constitucional em 1988, as instituições de segurança pública permanecem estagnadas à sombra de uma transição democrática jamais efetivada. Nessa perspectiva, a insistência no debate existe em razão das consequências cruéis que essa ausência de mudança das

¹ Mestranda vinculada ao programa de pós-graduação em Direito e Sociedade da Universidade La Salle. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Advogada inscrita na Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB/RS) sob nº 106.786. Coordenadora do Grupo de Estudos em Direito e Criminologia da Escola Superior de Advocacia (ESA/OAB-RS). Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC - PUCRS), coordenado pelo Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo.

práticas de controle social e da ordem recepcionados pelo modelo de Segurança Pública adotado e efetivado pelas instituições policiais brasileiras caracteriza nos dias de hoje.

Somente no ano de 2016 ocorreram 61.283 mortes violentas no Brasil. Esses dados são ainda mais alarmantes tendo em vista que, deste total de mortes, 33.590 são de jovens, número que aumentou 7,4% em relação ao ano de 2015, é o que revela o Atlas da violência de 2018, que explicita, ainda, que 94,6% dos jovens são do sexo masculino. Em 76,2% do total das mortes registradas, as vítimas são pessoas negras. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, do ano de 2015, reforça que a probabilidade de um jovem negro ser vítima de homicídio no Brasil é 2,7 vezes maior que a de um jovem branco. (Atlas da violência, 2018)

Fundamental ao debate das violências reais sofridas por jovens negros - simbolicamente demonstradas em números que jamais dimensionarão o tamanho deste sofrimento - é o recorte de classe nesse contexto. A desigualdade social igualmente interfere na letalidade de determinada população que é pobre, negra e jovem.

Somando-se aos dados anteriores, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2017 divulgou que, do total das mortes violentas ocorridas no ano de 2016, 4.222 decorreram de intervenção policial. Reforça o cenário que remonta a forma como tem sido enfrentada a violência e criminalidade no Brasil o fato de a letalidade também decorrer em vitimização policial em números elevados. Tendo como base igualmente o ano de 2016, 453 policiais civis e militares foram vítimas de homicídio, número que aumentou 23,1% em relação ao ano de 2015. Em convergência aos dados apresentados, a vitimização policial tem raça, classe social e faixa etária também definidas.

Por oportuno, este artigo busca compreender a posição que vem sendo adotada pelo campo organizacional da segurança pública no Brasil e quais têm sido as políticas de segurança pública implementadas para fins de controle social da violência e criminalidade, bem como verificar como este cenário influencia/dialoga com a necessária democratização das instituições policiais.

Inicialmente, o estudo perpassa pela conceituação de Segurança Pública e pela forma como recepcionada constitucionalmente no Brasil. Nessa linha, percebe-se que a Constituição de 1988, ainda que tenha sido um marco democrático de conquistas e fortalecimento de direitos e garantias fundamentais de maneira

universal a todos os cidadãos, no que tange à segurança pública tal universalidade restou prejudicada.

Esta compreensão será desenvolvida ante um panorama a respeito das políticas de segurança pública adotadas que, mesmo em governos mais à esquerda com programas mais efetivos no olhar para segurança para todos os cidadãos, a exemplo das tentativas de diálogo entre polícia e comunidade, não efetivaram qualquer reforma nas instituições policiais e no modelo repressivo de atuação das mesmas para com determinada população.

Para tanto, as reformas estruturais nas instituições de segurança pública, a exemplo da necessária desmilitarização da polícia militar, ciclo completo de investigação e trabalho ostensivo e preventivo em ambas as polícias, unificação das polícias, efetivo controle externo da atividade policial, etc., são essenciais para a democratização dessas instituições.

Também se pretende demonstrar que a legitimidade social para com instituições e autoridades é essencial para que tais estruturas se tornem efetivamente democráticas, porquanto o diálogo constante com a sociedade reforça o consentimento social, a legalidade e valores compartilhados entre autoridades e indivíduos.

Soares (2015) aponta para uma cultura anti-democrática presente na sociedade brasileira, igualmente conceituada por Pinheiro (1991) como autoritarismo socialmente implantado, que remonta o autoritarismo na sociedade brasileira desde a colonização, encontrando seu auge no regime ditatorial, sem se perder nos dias de hoje, em razão da dificultosa transição democrática que não se concretizou em diversas esferas e que barra qualquer tentativa efetiva de universalização da pauta da Segurança Pública.

Conforme pesquisa empírica intitulada “Medo da Violência e Autoritarismo no Brasil” elaborada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e realizada pelo instituto Datafolha, numa escala de zero a dez, é de 8,1 o índice de propensão a posições autoritárias pela sociedade brasileira. Nessa linha, a mudança estrutural para uma efetiva democratização das instituições policiais perpassa pela reforma nessas instituições e por uma mudança de paradigma na sociedade, que por vezes apoia a atuação policial sob o viés autoritário, o que demonstra que o autoritarismo subsiste para além de sua natureza institucional.

Ao mesmo tempo em que há uma demanda social autoritária e que a atuação policial reflete essa demanda (para além do autoritarismo histórico dessas instituições) se buscará evidenciar que a perda do monopólio estatal do uso legítimo da força em razão da ausência de controle pelo estado do aumento da violência e criminalidade, compreendem novas formas estabelecidas para lidar com essa demanda, fazendo com que as instituições policiais percam sua credibilidade social, o que dificulta a efetivação da democratização nessas instituições.

Diante da fórmula insustentável de controle social adotado pelo Estado, que já não possui o monopólio legítimo do uso da força, oportuna uma reflexão no âmbito da segurança pública sobre possibilidades de mudanças a partir do tema da governança democrática, que busca dialogar com diversas instituições e com a sociedade civil.

2 PANORAMA CONTEMPORÂNEO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Discorrer sobre Segurança Pública requer, inicialmente, compreender o seu conceito, que perpassa pelo campo empírico (ou seja, trata-se de um conceito pouco teórico e bastante fluido) da organização estrutural de instituições e relações sociais que se moldam de acordo com a forma com que o Estado administra ordem e conflitos sociais, conforme indicam Costa e Lima (2014). Tais organizações, resumidamente, atuam direta ou indiretamente no controle da ordem pública e prevenção de violências, não se confundindo, assim, com o sistema de justiça, bem como não se resumindo as organizações policiais.

Os autores supracitados sugerem uma análise de como as Constituições e a legislação brasileira recepcionaram o conceito de segurança pública a fim de compreender que formato ela assume no campo organizacional.

A expressão “segurança pública” foi inaugurada na Constituição de 1937 e sua garantia era de competência exclusiva da União. Tal termo foi utilizado na Constituição de 1937, sendo resgatado somente na atual Constituição de 1988, sendo que, em ambas, não houve definição do conceito de segurança pública.

Por outro lado, nas Constituições de 1934 e 1967, intitulou-se “segurança interna” a forma de controle da ordem, voltada, principalmente a defesa estatal. Também a lei 192 de 1936 regulamentou a competência da polícia militar vinculada às unidades da federação, ficando com a União o papel de supervisão e controle por

meio do Exército, o que foi revogado em 1967, embora a Constituição deste mesmo ano tenha mantido a questão da segurança interna vinculada a polícia militar.

Durante o período ditatorial (1964-1985) a questão da segurança estatal restou totalmente voltada para a “defesa nacional”, conceito utilizado na primeira constituição promulgada pelo regime militar, no ano de 1969, que evidenciou o interesse do Estado na manutenção da ordem política e social de forma autoritária pelas Forças Armadas. (Freire, 2009)

A partir do apanhado histórico aqui estabelecido, é perceptível que não houve recepção conceitual sobre aspectos da segurança pública num contexto de redemocratização. A Constituição Federal Brasileira prevê, em seu artigo 144, que é dever do Estado tratar das questões relacionadas à Segurança Pública “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”, elencando as diversas polícias e a competência, se dos Estados ou União, para gerilas.

Em havendo um conceito constitucional em “aberto” a respeito da segurança pública, a mesma restou fortemente vinculada a ideia de segurança interna/nacional do Estado voltado principalmente à manutenção de uma ordem pública inclinada a assegurar o interesse estatal e de determinada classe social, ausentando-se do compromisso com a pauta da universalidade da segurança pública - expressão utilizada por Soares (2015) - no campo prático das políticas de segurança pública.

No que se refere às políticas de segurança pública no período pós ditadura militar, Azevedo e Cifali (2017) num estudo sobre segurança pública, política criminal e punição no Brasil, referem que os primeiros governos democraticamente eleitos, a exemplo de São Paulo, com Franco Montoro, e Rio de Janeiro, governado por Leonel Brizola, objetivavam reduzir as violações aos direitos humanos e reformar as instituições policiais - que acentuaram seu aspecto autoritário na consolidação do regime ditatorial implantado no Brasil com a prática de tortura, execuções sumárias, etc. -, o que restou frustrado, principalmente no que se refere à reforma policial, haja vista que tais governos propuseram pautas reformistas pró direitos humanos num contexto de aumento de criminalidade (que para os autores está associado à crise econômica à época e a ausência de implementação de mecanismos de justiça de transição), o que oportunizou o argumento, tanto dos opositores aos governos quanto de parte significativa da opinião pública, de que a defesa dos direitos humanos acarretou no crescimento da criminalidade no Brasil.

O contexto do populismo punitivo gerado pela crise de insegurança tem refletido no Brasil, assim como em diversos países da América Latina, numa crise mais ampla que resultou na politização da questão da segurança pública, onde se desloca respostas e ações dos setores administrativos e de atores especialistas em políticas de segurança pública e justiça criminal, passando-se a exigí-las dos atores estatais, principalmente dos governos estaduais, responsáveis pelas políticas de segurança pública e justiça criminal, quais sejam, polícias, poder judiciário e sistema penitenciário.

Muito em razão do aumento da criminalidade, o governo federal, na segunda metade da década de 1990, passa a assumir um protagonismo maior no âmbito da segurança pública, evidenciado, principalmente, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cujo objetivo é o assessoramento ao Ministro da Justiça na estruturação das políticas de segurança pública, bem como acompanhamento das atividades das instituições responsáveis pela segurança pública. Um dos principais objetivos da SENASP fora, principalmente, a articulação entre as unidades federativas (união, estados e municípios) para com as políticas de segurança pública, momento em que se pensou a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A criação da SENASP impulsionou novos paradigmas de políticas de segurança pública, elaboradas e efetivadas principalmente nos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), inicialmente coordenados por Luiz Eduardo Soares e, posteriormente, por José Vicente Tavares dos Santos, pesquisadores e especialistas em Segurança Pública, que atentaram as pautas para reformas estruturais das instituições policiais, realização de ações preventivas e participação social.

Posteriormente, o lançamento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) pelo então Ministro da Justiça Tarso Genro no ano de 2007 foi o projeto que melhor abarcou os objetivos do Governo Federal à época com o tema da Segurança Pública, unindo cidadania, prevenção e repressão de conflitos sociais numa articulação inédita entre União, Estados e Municípios. Objetivando medidas de alteração estrutural, o programa se divide em quatro eixos: formação e valorização dos agentes do sistema de segurança pública (a exemplo do incentivo econômico da Bolsa Formação, que oferece cursos sobre Segurança Pública pela Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp); a reestruturação

do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e, por fim, o envolvimento da comunidade na prevenção da violência (Azevedo; Cifali, 2017).

A criação de programas a nível local (Municipal), a exemplo do Território de Paz, Mulheres da Paz e Programas de Justiça Comunitária são exemplos de políticas de segurança pública que se efetivaram junto ao PRONASCI, geridas pelos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIMs), que tinham o apoio de especialistas na área para a concretização dos programas.

Também as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) do Rio de Janeiro se originaram das iniciativas do PRONASCI no ano de 2008, apesar de programas de policiamento de proximidade com a comunidade terem anteriormente sido implementados na cidade do Rio de Janeiro e inauguradas no ano de 1995 com os Postos de Policiamento Comunitário (PPCs) e em 2000 através dos Grupos de Policiamento em Áreas Especiais, ambos sem qualquer continuidade. Diferentemente das duas primeiras propostas, as UPPs, além de contarem com o efetivo policial nas comunidades, tinham o intuito de trazer especialistas em assistência social, educação e saúde para atuarem nessas unidades, proposta que se diferenciava dos Postos de Policiamento Comunitário e Grupos de Policiamento em Áreas Especiais, que não contavam com a rede de assistência agora proposta nas Unidades de Polícia Pacificadora. Apesar da proposta de diálogo entre a polícia e a comunidade de forma a efetivamente universalizar a segurança pública, o que em verdade ocorreu foi mais conflito entre polícia e moradores, haja vista que as redes de apoio não se efetivaram “e são os policiais que vão, dia a dia criando mecanismos para atender as necessidades da população”, muitas vezes sem qualquer preparo para lidar com questões assistenciais e preventivas. (Azevedo; Nascimento, 2016, p. 661).

Com o forte exemplo das UPP's se verificou que a execução das políticas de segurança pública (ainda que os projetos de Governo à época buscassem uma amplitude na defesa social) mantiveram seu cunho autoritário, porquanto o controle social da violência permaneceu sendo exercido de forma exclusiva pelas instituições policiais que mantiveram suas estruturas autoritárias e corporativistas estagnadas.

Assim, não foram efetivadas as necessárias reformas estruturais para uma quebra de paradigma, mesmo nos governos Lula e Dilma que olharam para a complexidade do campo organizacional da segurança pública, estimulando políticas sociais e de contenção do poder punitivo, optando pelo fortalecimento institucional

como um todo, mas deixando latente o afastamento de pautas como a reforma das estruturas policiais, alternativas efetivas de controle da atividade policial e ampliação da competência dos municípios no âmbito da segurança pública. (Azevedo; Cifali, 2017: p. 88).

Costa e Lima (2014) referem que, antigamente, soluções militares eram frequentemente adotadas pelo Estado para resolução de problemas organizacionais no âmbito da segurança pública, asseverando que, num contexto democrático, soluções diversas são adotadas a fim de conter a criminalidade.

Atualmente, no âmbito do Governo Federal, a partir do impeachment da Presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, que significou a derrubada de um Governo democraticamente eleito e comprometido com as pautas de política de segurança pública anteriormente referenciadas, houve uma ruptura nas perspectivas organizacionais adotada pela União, posteriormente representada por Michel Temer e, já no ano de 2019, adotada por Jair Bolsonaro. A postura adotada pelo Governo no que concerne à pauta da segurança pública evidenciou-se em fevereiro de 2018 com o decreto de Intervenção Federal no âmbito da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, onde as Forças Armadas passaram a intervir na contenção da criminalidade. Ademais, dias após a decretação da Intervenção, o Governo cria um Ministério Extraordinário da Segurança Pública, ignorando a já existente Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça.

A Intervenção Federal, “medida excepcional, prevista na Constituição, onde se flexibiliza a autonomia federativa para permitir a substituição de autoridade estadual pela federal.” (Almeida, 2018) é considerada inconstitucional para muitos juristas, pois além da necessária justificativa para tal excepcionalidade não ter efetivamente se evidenciado (frisa-se que nunca antes havia sido decretada uma intervenção federal no Brasil), haja vista que a situação de segurança vivenciada no Rio de Janeiro não é única e tampouco a pior dentre os estados brasileiros, conforme apontam os dados do 11º Anuário de Segurança Pública, onde o Rio de Janeiro está na décima posição de Estado mais violento, estando Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Pará, Amapá, Pernambuco, Bahia, Goiás e Ceará em condições piores. Além disso, a Constituição Federal permite, numa intervenção federal, a substituição da autoridade política estadual pela federal, porém, a substituição da autoridade política civil pela militar, como constou no Decreto assinado por Michel Temer não está constitucionalmente prevista.

Os efeitos da Intervenção Federal no Rio de Janeiro no ano de 2018 trazem dados alarmantes publicados no relatório “À deriva: sem programa, sem resultado, sem rumo” realizados pelo Observatório da Intervenção, da Universidade Cândido Mendes. Aponta o relatório que no período de dois meses de Intervenção Federal (16 de fevereiro a 16 de abril), a letalidade policial vitimou 52 pessoas, dado que, se comparado com 2017, foi de 22 pessoas mortas pela polícia. Ademais, houve 1.502 tiroteios que ocasionaram a morte de 294 pessoas e deixaram 193 feridas, número que aumentou em 15% em comparação ao mesmo período de dois meses do ano de 2017.

Ante o panorama exposto neste tópico, verifica-se que os esforços governamentais voltados para a implementação de políticas de segurança pública no período da redemocratização, apesar de contarem com programas de incentivo a uma segurança universal voltada ao cidadão, não efetivaram qualquer reforma nas instituições policiais e seu modelo de atuação.

3 O QUE SIGNIFICA DEMOCRATIZAR AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS?

O marco da democracia na sociedade brasileira restou formalmente estabelecido com a promulgação da Constituição de 1988, que principiou direitos e garantias individuais e coletivos nunca antes conquistados pelos cidadãos.

Na contramão dessas garantias, a forma como a questão policial, a justiça criminal e a política de drogas são abordadas perante as instituições e a sociedade dizem muito sobre a frágil democracia na qual estamos inseridos. A violência policial e o sistema carcerário seletivo atuando contra a população pobre, negra e jovem demonstram a grave violação aos direitos humanos universais e princípios constitucionais fundamentais. (Soares, 2015)

Nas instituições policiais não houve, na prática, um marco democrático institucional efetivado, porquanto inexistente qualquer reforma em estruturas que carregam uma herança autoritária de opressão às classes vulneráveis desde o período da colonização, que se intensificou no regime ditatorial e permanece nos dias de hoje, desvelando uma urgente e necessária reforma nessas instituições.

Os desafios na concretização de uma reforma nas instituições de segurança pública perpassam pela necessidade de romper com obstáculos corporativos enraizados nessas instituições. São propostas amplamente debatidas: a desmilitarização da polícia militar, o rompimento com a estrutura de divisão do ciclo

de policiamento entre a polícia civil e militar, bem como com hierarquias internas dentro das polícias protegidas pelo corporativismo; o enfrentamento às descontinuidades administrativas; investimento em formação policial; o necessário incentivo da esfera política na efetivação de políticas de segurança pública que aperfeiçoem as instituições policiais nessa lógica de rompimento estrutural; reestruturação e fortalecimento das relações institucionais entre polícia, ministério público e judiciário; fortalecimento do controle externo da atividade policial. (Azevedo; Nascimento, 2016).

Vista como a mais ampla tentativa de reforma das instituições policiais no Brasil, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 51, de autoria do senador Lindembergh Farias, que contou com a formulação por Luiz Eduardo Soares, prevê mudanças nas estruturas organizacionais das instituições de segurança pública que merecem destaque.

Uma das principais propostas de qualquer debate sobre reforma da polícia no Brasil passa pela efetiva desvinculação das forças armadas/desmilitarização da polícia. Importa que o treinamento policial seja desvinculado do caráter militar atualmente existente, passando a focar no caráter civil, com treinamento voltado ao policiamento comunitário, bem como incentiva que a instituição conte com a sua própria organização sindical e criação de sua autonomia a partir das regras estabelecidas. A desmilitarização, por consequência, enseja a possibilidade de reforma completa do modelo policial.

A proposta de ciclo completo enfatiza que todas instituições policiais realizem o ciclo completo de policiamento ostensivo, preventivo e investigativo, não havendo a distinção que hoje encontramos da polícia civil, como responsável pela investigação, e a militar, focada no policiamento ostensivo e preventivo. Tal reforma findaria com a disputa atualmente existente entre as polícias, de modo que seriam parceiras de atuação.

A assertiva de carreira única nas instituições policiais visa combater o corporativismo atualmente existente em razão da verticalização do trabalho e hierarquia entre as polícias. Assim, a carreira única proporciona oportunidades iguais para a construção das trajetórias profissionais.

A PEC 51 igualmente aponta para a necessária efetivação de um controle externo da atividade policial, com a proposta de criação de ouvidoria externa com

orçamento próprio, de forma a possibilitar um processo de transparência nesse controle, não vinculado ao controle interno da polícia.

No Brasil, o controle externo da atividade policial restou definido constitucionalmente como de competência exclusiva do Ministério Público. Ocorre que a atuação da instituição ministerial aponta para outras demandas e acaba por ausentar-se dessa necessária fiscalização, é o que aponta pesquisa realizada em âmbito nacional pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, que revela que 88% dos promotores e procuradores não reconhecem a área de controle externo da polícia como prioritária para a instituição, bem como que 70% dos mesmos não atuam nem exclusivamente, nem parcialmente com esta demanda. A pesquisa assevera que a delegação constitucional, a partir de 1988, ao Ministério Público da função de fiscal da atividade policial não resulta em atuação efetiva para mudanças no quadro da violência policial, que tem aumentado a cada ano. (Lemgruber; Musumeci, 2017)

Ante o contexto da inefetiva atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, foram criadas as ouvidorias de polícia estaduais que possuem como atribuição o recebimento de denúncias sobre a atuação policial. Frisa-se que são instituições bem mais restritas se comparadas às possibilidades ministeriais (que possuem capacidade de denúncia dos policiais), haja vista que as denúncias realizadas nas ouvidorias de polícia são encaminhadas às corregedorias de polícia (órgão interno da própria polícia), sem qualquer autonomia de investigação. (Lemgruber; Musumeci, 2017).

O ponto positivo das ouvidorias de polícia, apontam as autoras, se encontra no fato de que este controle é exercido precipuamente pela sociedade civil que denuncia os abusos policiais de forma ativa, pauta que reforça a democratização das instituições policiais com a participação ativa da sociedade.

O relatório final dos trabalhos discutidos na Comissão Nacional da Verdade, instaurada a fim de promover a apuração e esclarecimento público das graves violações de direitos humanos cometidas no Brasil no período da ditadura militar, igualmente contempla diversas propostas no que concerne ao aprimoramento democrático das instituições de segurança pública, o que inclui a já referida desmilitarização da polícia; reforma curricular nas academias de polícia; o fim dos autos de resistência lavrado pela polícia; a desvinculação do Instituto Médico Legal

(IML) das estruturas policiais; a extinção da justiça militar estadual, bem como o fim da lei de Segurança Nacional, de 1983. (Azevedo, Nascimento, 2016, p. 665).

Para além das reformas estruturais necessárias nas instituições de segurança pública, debater sobre a atuação policial e sua relação com a sociedade é de extrema importância para uma efetiva democratização dessas instituições. Reformas institucionais, se não acompanhadas de apoio social, ou seja, legitimidade social, tampouco vão efetivamente tornar democráticas as instituições policiais.

Conforme preceitua o artigo 144, da Constituição Federal Brasileira, é dever do Estado tratar das questões relacionadas à Segurança Pública. O uso da força, legalmente respaldado pelo Estado às instituições policiais, remete ao monopólio estatal legítimo da violência, conceituado por Weber (1982) como um elemento fundamental para a conservação do Estado. Para Weber, o Estado é uma relação de homens, detentores do poder, dominando outros homens, que se mantém por meio da violência legítima.

Nessa perspectiva, Sérgio Adorno e Camila Dias (2014) questionam se faz sentido falar, atualmente, na “fórmula weberiana” de monopólio estatal da violência no Brasil, tendo em vista o aumento das violências e criminalidades. A expansão do crime organizado, principalmente no que concerne ao tráfico de drogas, põe em xeque o monopólio da violência pelo Estado, visto que tais grupos de facções se organizam em quadros sociais, movimentam a economia criminal e resolvem seus conflitos de forma autônoma. Este segmento, há muito tempo não tem sido controlado pelas instituições policiais de forma legítima, visto que em resposta a esses crimes, o exercício ostensivo da atuação policial tem sido concebido por meio da violência ilegítima. E nesse contexto violento, a polícia que mais mata é também a que mais morre.

Gonzalez (2017), pesquisadora das instituições policiais na América Latina, refere que a democracia deveria reduzir os níveis de violência policial, apontando que, no Brasil, após a redemocratização, o que se percebe é um aumento desta violência. Nessa relação entre democracia e violência policial, ressalta que existe uma tolerância, bem como uma demanda social pela violência policial que impacta as decisões e políticas dos governantes e as próprias ações da polícia, porém, segundo a autora, nem todos os grupos sociais possuem o mesmo acesso e mesma possibilidade de influência, haja vista que políticos e polícia respondem à demanda da classe média. Percebe que mesmo quando as demandas são reivindicadas em

espaços democráticos onde há uma instituição participativa, a exemplo dos Conselhos Comunitários de Segurança na cidade de São Paulo, localizados em bairros mais vulneráveis, prevalece a escuta aos proprietários e comerciantes do local e não das pessoas mais vulneráveis, pobres e negros que efetivamente sofrem violência policial.

Muniz e Proença (2014) ressaltam sobre a necessidade de um estudo que contemple o conceito de polícia. Nessa linha, para além do entendimento de que a atividade policial se molda de acordo com os ditames de controle social estabelecidos pelo Estado, pois é quem detém o monopólio e legalmente confere o uso da força às instituições policiais (ainda que tais conceitos, como vimos anteriormente, estejam distorcidos na prática), necessária é a compreensão que não se atém somente ao dilema/dicotomia entre a lei e a ordem para justificar a atuação policial, porquanto tal ação pertence ao policial individual e ao seu poder discricionário de atuação, que é “mais amplo do que a autorização do uso da força e ainda o engloba integralmente” (Muniz, Proença, 2014, p. 496). Nessa linha, os autores analisam a pesquisa empírica de Bittner, que leva em consideração o que se espera que a polícia faça e o que de fato ela faz, estabelecendo, assim, uma conceituação do que a polícia é, a partir do estudo do que seja o mandato policial.

Nesse estudo sobre legitimidade social, numa convergência entre governança democrática e alcance da ação policial, Muniz e Proença (2014), trazem ao centro do debate as dinâmicas sociais de determinada época que são passíveis de mudança do formato da polícia.

Recentemente publicado, o Atlas da Violência de 2018 traz, justamente, ponto de reflexão acerca da necessária modernização da Segurança Pública no Brasil a partir do conceito de governança. Tal concepção abarca o entendimento de que a tomada de decisões não se estabelece unicamente na figura central do governo, trata-se, em verdade, da articulação de diversos atores atuando em cooperação. (Muniz, Poncioni, Proença, 2018).

Nesse segmento, o Relatório propõe um sistema integrado e coordenado que abarque mecanismos de governança passíveis de articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios capazes de dialogarem com os três poderes e com as instituições de segurança pública e sistema prisional.

Haja vista o atual cenário das políticas de segurança pública que vem sendo propostas e efetivadas no Brasil, a exemplo da Intervenção Federal no Rio de

Janeiro, que vai na contramão da proposta de diálogo e integração entre as instituições, o relatório não ignora a dificuldade de efetivação destas frentes e aposta na valorização de vetores de mudança e mobilização como transparência, financiamento, novas doutrinas, foco territorial e participação ativa da sociedade civil.

Ainda, pensar segurança pública a partir da perspectiva da governança democrática significa trazer alternativas para um modelo estatal de monopólio do uso da força que não mais se sustenta na dinamicidade contemporânea e violências dela consequentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num panorama a respeito da forma como recepcionada a segurança pública na organização estrutural das instituições, percebeu-se a dificuldade de rompimento com um paradigma de segurança interna/nacional vinculada a defesa dos interesses do Estado e de determinadas classes sociais, visto a seletividade com que abordado o controle social da população pobre, negra e jovem no sistema penal, bem como a forma repressiva e ilegal da atuação policial que faz aumentar a cada ano o número de vítimas da letalidade policial.

Tal rompimento é essencial para que o genocídio que tem raça, classe e faixa etária definida cesse. Com o olhar voltado para as violências que tais estruturas geram é que será possível efetivamente trabalhar com uma transição democrática no campo da segurança pública que vise a realização de políticas de segurança garantidas a todos os cidadãos.

Soares (2015) reforça a necessidade de trazer ao debate a questão da universalidade da segurança pública, o que se efetivaria mediante um consenso mínimo com todos os setores sociais afetos aos direitos humanos, de forma a dialogar sobre uma reforma ampla nas estruturas sociais (não somente nas instituições policiais). O essencial olhar para a segurança pública em sua universalidade passa pela urgente desconstrução do cenário criado sobre a defesa das pautas relativas aos direitos humanos e seus defensores no Brasil.

Como visto no desenvolvimento deste artigo, no período da redemocratização, pautas sobre direitos universais foram amplamente propostas e efetivadas. Em contrapartida, o aumento da criminalidade se potencializou na mesma época e amplos setores acusaram os defensores dos direitos humanos

como responsáveis por este panorama, sendo tal debate polarizado e encampado posteriormente somente pela esquerda, bem como os defensores dos direitos humanos taxados como defensores de criminosos perante parte da sociedade.

Recente pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec), intitulada “Olho por olho? O que pensam os cariocas sobre “bandido bom é bandido morto””, numa amostra com 2.353 moradores da cidade do Rio de Janeiro, buscou captar percepções e valores a respeito da ideologia do justicamento e rejeição aos direitos humanos na área criminal, evidenciando a resistência da sociedade para com a pauta universalista da defesa dos direitos humanos.

Ao mesmo tempo que 62% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com as assertivas de que a polícia do Rio de Janeiro mata excessivamente, bem como 70% discordaram da afirmação de que estaria solucionado o problema da criminalidade se a polícia tivesse autorização para matar. Também restou evidenciado entre os entrevistados a seletividade policial, haja vista que 75% deles tiveram o entendimento de que a polícia é mais violenta na favela do que em outros territórios, da mesma maneira que 66% referiu que esta violência se efetiva mais contra negros que contra brancos. Ocorre que, apesar da pesquisa demonstrar que a violência policial é excessiva e perpetrada contra determinada população, o necessário apoio aos direitos humanos ante esta demanda não restou evidenciado, porquanto 73% dos entrevistados entendem que os direitos humanos atrapalham o combate à criminalidade, bem como 56% concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que os defensores dos direitos humanos somente defendem bandido. (Cesec, 2017)

Ainda refletindo sobre a perspectiva da universalidade da segurança pública, a proposta de debate com a sociedade civil sobre a forma de atuação policial, o diálogo voluntário e o olhar para as populações que sofrem com a forma repressiva e não universalista das políticas de segurança pública adotadas é urgente.

A partir da análise da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 51, bem como do Relatório da Comissão da Verdade, vislumbrou-se propostas de reforma das instituições policiais amplamente discutidas, quais sejam, a desmilitarização da polícia militar, o rompimento com a estrutura de divisão do ciclo de policiamento entre a polícia civil e militar, o enfrentamento às descontinuidades administrativas;

investimento em formação policial, fortalecimento do controle externo da atividade policial.

Ainda que evidente que reformas no âmbito das instituições policiais não alcancem uma efetiva democratização dessas instituições sem as indispensáveis quebras de estruturas sociais e os necessários diálogos com a sociedade, a ideia de que sem elas também não se rompe com o panorama das violências perpetradas prevalece.

Soares (2015), refere que mudanças específicas na área da segurança pública são essenciais quando significam (ou pretendem significar) a diminuição do genocídio dos jovens, pobres e negros.

A concepção que alinha o debate da governança democrática no campo das políticas de segurança pública igualmente traz propostas concebíveis diante da fórmula insustentável de controle social adotada pelo Estado, que não mais possui o monopólio legítimo do uso da força.

Democratizar as instituições policiais passa pela efetivação de mudanças estruturais (tanto sociais quanto institucionais), mediante um diálogo entre sociedade civil e polícia na constante busca pela legitimidade social da atividade policial, bem como integração que busque ações coerentes entre os entes federativos, os poderes executivo, legislativo e judiciário e as instituições de segurança pública com o intuito de universalizar a segurança pública.

5 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. **Monopólio estatal da violência**. In R.S. Lima, J.L. Rattón e R.G. Azevedo (org.), Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

ALMEIDA, Luiza Machado. **Decreto de Intervenção Federal no Rio de Janeiro é inconstitucional**. Carta Capital, Justificando, 2018. <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/16/decreto-de-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro-e-inconstitucional/>> Acesso em junho 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; CIFALI, Ana Cláudia. **Segurança Pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades**. In: Máximo Sozzo (org.). Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. p. 27-93.

_____; NASCIMENTO, Andrea Ana do. **Desafios da reforma das polícias no Brasil: Permanência autoritária e perspectivas de mudança**. Porto Alegre: Civitas, v.16, n.4, p. 653-674, out.-dez. 2016.

BUENO, Samira. **Letalidade na ação policial**. In R.S. Lima, J.L. Ratton e R.G. Azevedo (org.), **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

BALLESTEROS, Paula K. Rodriguez. **Governança Democrática: Por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil**. Brasília, 2012. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Paineis 27/097 Governança Democrática e Participação Social.

CANO, Ignácio; LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. **Olho por olho? O que pensam os cariocas sobre “bandido bom é bandido morto”**. Cesec, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2017/05/CESEC_BBBM_Web_final.pdf> Último acesso em junho de 2018.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança Pública**. In R.S. Lima, J.L. Ratton e R.G. Azevedo (org.), **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **11ª Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2017. Disponível em <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>> Acesso em junho de 2018.

_____; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Atlas da Violência 2018**. São Paulo, 2018. Disponível em <<http://ipea.gov.br/atlasviolencia/>> Acesso em junho 2018.

_____; **Medo da Violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/10/FBSP_indice_prope nsao_apoio_posicoes_autoritarios_2017_relatorio.pdf> Acesso em junho 2018.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias**. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, p. 100-114, ago.-set. 2009.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. **Controle externo da polícia e o papel do governo federal**. In: CERQUEIRA, Daniel e FERREIRA, Helder (orgs.). Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública . Boletim de Análise Político-Institucional nº 11. Rio de Janeiro: IPÊA, jan./jun. 2017, p. 33-37.

LIMA, Roberto Kant de. **Éticas e práticas na segurança pública e na justiça criminal**. In R.S. Lima, J.L. Ratton e R.G. Azevedo (org.), **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR, Domício. **Mandato Policial**. In R.S. Lima, J.L. Ratton e R.G. Azevedo (org.), Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

_____.; PROENÇA JR., Domício; PONCIONI, Paula. **Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar**. Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 3, edição 5, p. 15-50, ago.-set. 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Autoritarismo e Transição**. Revista USP, São Paulo, 9, 1991, p. 45-56.

RAMOS, Sílvia (coord.). **À deriva: sem programa, sem resultado, sem rumo**.

SOARES, Luiz Eduardo. **PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública, 2003**. <<http://www.luizeduardosoares.com/pec-51-revolucao-na-arquitetura-institucional-da-seguranca-publica/>> Acesso em maio 2018.

_____. **Por que tem sido tão difícil mudar as polícias?** Blog da Boitempo, 2015. <<https://blogdaboitempo.com.br/2015/07/13/por-que-tem-sido-tao-dificil-mudar-as-policias/>> Acesso em maio 2018.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

GONZALEZ, Yanilda Maria. **“Existe uma demanda social pela violência policial” diz pesquisadora**. Entrevista Nexo, 2017. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/07/02/%E2%80%98Existe-uma-demanda-social-pela-viol%C3%Aancia-policial%E2%80%99-diz-pesquisadora>> Acesso em junho 2018.