



Tecnologia em Segurança Pública
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA



João Marcelo Barreto | Eduardo Fausto Barreto

Gestão de Segurança

GESTÃO DE SEGURANÇA

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA

João Marcelo Barreto e Eduardo Fausto Barreto
GESTÃO DE SEGURANÇA

Salvador
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira
Pró-Reitoria de Ensino de Graduação
Pró-Reitor: Penildon Silva Filho
Faculdade de Direito
Diretor: Prof. Celso Luiz Braga de Castro

Superintendência de Educação a
Distância -SEAD
Superintendente
Márcia Tereza Rebouças Rangel

Coordenação de Tecnologias Educacionais
CTE-SEAD
Haenz Gutierrez Quintana

Coordenação de Design Educacional
Lanara Souza

Coordenadora Adjunta UAB
Andréa Leitão

Tecnologia em Segurança Pública

Coordenadora:
Profa. Ana Paula Bonfim

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais
CTE-SEAD

Núcleo de Estudos de Linguagens &
Tecnologias - NELT/UFBA

Coordenação
Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico
Haenz Gutierrez Quintana
Foto de capa:

Equipe de Revisão:
Edivalda Araujo
Julio Neves Pereira
Márcio Matos
Simone Bueno Borges

Equipe Design
Supervisão: Alessandro Faria
Editoração / Ilustração:

Ana Paula Ferreira; Marcos do Nascimento;
Moema dos Anjos; Sofia Casais; Ariana
Santana; Camila Leite; Marcone Pereira;
Flávia Moreira; Vitor Sousa

Gerente de AVA: Jose Renato Oliveira
Design de Interfaces: Raissa Bomtempo

Equipe Audiovisual
Direção:
Haenz Gutierrez Quintana

Produção:
Leticia Oliveira; Ana Paula Ramos
Câmera: Valdinei Matos
Edição:

Deniere Silva; Flávia Braga; Irlan
Nascimento; Jeferson Ferreira; Jorge
Farias; Michaela Janson; Raquel Campos;
Victor dos Santos

Animação e videografismos:

Bianca Silva; Eduarda Gomes; Marcela de
Almeida; Dominique Andrade; Roberval
Lacerda; Milena Ferreira

Edição de Áudio:

Cícero Batista Filho; Greice Silva; Pedro
Henrique Barreto; Mateus Aragão



O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Esta obra está sob licença Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Sistema de Bibliotecas da UFBA

B273

Barreto, João Marcelo.

Gestão de segurança / João Marcelo Barreto, Eduardo Fausto Barreto.
- Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a
Distância, 2019.
92 p. : il.

ISBN: 978-85-8292-205-7

1. Segurança pública. 2. Violência urbana - Brasil. 3. Política pública. I.
Barreto, Eduardo Fausto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de
Direito. III. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a
Distância. IV. Título.

CDU: 351

SUMÁRIO

CURRÍCULO DOS AUTORES	07
APRESENTAÇÃO	09
UNIDADE I	11
1. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO COMO PROVEDOR DA SEGURANÇA PÚBLICA	11
1.1. A SEGURANÇA COMO ATRIBUIÇÃO PÚBLICA	13
1.2. O SURGIMENTO DA POLÍCIA	13
1.3. MONOPÓLIO DO USO LEGÍTIMO DA FORÇA	16
Resumo	17
UNIDADE II	18
2. A DINÂMICA DA VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL EM DÉCADAS RECENTES	18
2.1. O FENÔMENO NO TEMPO	19
2.2. O FENÔMENO NO ESPAÇO	20
2.3. O PERFIL DAS VÍTIMAS	23
Resumo	24
UNIDADE III	26
3. A VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL	26
3.1. O BRASIL ENTRE OS PAÍSES MAIS VIOLENTOS DO MUNDO	27
3.2. VIOLÊNCIA EM QUEDA	27
3.3. INCIDÊNCIA DE ROUBOS	28
Resumo	29
UNIDADE IV	30
4. A FORMAÇÃO DO POLICIAMENTO MODERNO NO BRASIL	30
4.1. TRANSFORMAÇÕES QUE OCORRERAM AO LONGO DO SÉCULO XIX	32
Resumo	35

UNIDADE V	36
5. A DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	36
5.1. A GESTÃO FEDERAL DA SEGURANÇA PÚBLICA	38
5.2. A GESTÃO ESTADUAL DA SEGURANÇA PÚBLICA	40
5.3. A GESTÃO MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA	46
5.4. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA	50
5.5. ESTRUTURA DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLICIAMENTO	52
Resumo	55
UNIDADE VI	56
6. PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLICIAMENTO	56
Resumo	66
UNIDADE VII	67
7. POLÍCIA E CONTROLE SOCIAL: O DILEMA ENTRE A LEI E A ORDEM	67
Resumo	72
UNIDADE VIII	73
8. POLÍTICAS PÚBLICAS E DE SEGURANÇA	73
8.1. TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	76
8.2. ATORES NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	78
8.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	81
8.4. PARADIGMAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	82
8.4.1. Paradigma de Segurança Interna ou Segurança Nacional	83
8.4.2. Paradigma de Segurança Pública com Cidadania	86
Resumo	88
REFERÊNCIAS	89

Gestão de Segurança



Ilustração: Marcone da Silva

CURRÍCULO DOS AUTORES

João Marcelo Barreto

Possui graduação em Administração e em Contabilidade, Mestrado em Contabilidade pela Universidade Federal da Bahia e Doutorado em Administração pela UFBA. Atuou como auditor na PricewaterhouseCoopers. Atualmente, trabalha com auditoria contábil, com enfoque em tributos e controle interno e, no campo acadêmico, é professor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e pesquisador do Núcleo de Pesquisas de Gestão Empresarial. Tem experiência na área de Administração de Empresas, com ênfase em auditoria, controladoria, planejamento estratégico, gestão de custos, gestão na área pública e privada e gestão de pessoas. Coordenador do Núcleo de Administração Financeira do CRA/BA. Coordenador da linha de pesquisa em Medição Empresarial do Observatório da Pacificação Social. Coordenador pedagógico e professor no Curso Tecnológico de Segurança Pública da UFBA.

Eduardo Fausto Barreto

Possui graduação em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1974), mestrado em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (1979) e doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2003). Atua na Universidade Federal da Bahia como Professor Associado III. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Contabilidade e Finanças Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: administração, gestão, organizações e orçamento. Consultor empresarial cuja metodologia visa possibilitar aos empresários-clientes uma maior proficiência na condução dos seus negócios associados ao seu desenvolvimento humano.

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Seja bem-vindo à disciplina Gestão de Segurança. Esta é uma oportunidade única de adentrarmos o universo deste campo do conhecimento, responsável por estudar indicadores e construção dos cenários nas organizações.

A violência urbana é um dos problemas públicos mais graves da sociedade brasileira. Há um clamor popular por mais segurança, revelado em pesquisas de opinião diversas. O desafio que se apresenta é a formulação e a implementação de políticas de segurança pública capazes de reduzir os indicadores de criminalidade violenta.

Neste material, teremos acesso a um diagnóstico detalhado da situação da criminalidade violenta na sociedade brasileira. Será importante a compreensão do significado da expressão Segurança Pública. Mais do que um conceito, ela revela mudanças históricas na maneira do Estado conceber sua relação com a sociedade no controle da criminalidade.

Estudaremos as competências e possibilidades de cada ente federativo na promoção da ordem pública, no contexto de agravamento dos problemas de violência e do crescimento da sensação de insegurança, que impulsionou a União e os municípios a participarem mais ativamente da gestão da segurança pública, independentemente de suas obrigações oficiais. Esse contexto de crise na segurança pública abriu espaço para o surgimento de novos atores, reformas e iniciativas inovadoras, dentre elas, a criação de arcabouços institucionais de participação social.

Desejamos a você muitas vitórias nesta trajetória.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE I

1. A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO COMO PROVEDOR DA SEGURANÇA PÚBLICA

Olá,

Seja muito bem-vindo à primeira unidade de nosso livro. Ao término deste capítulo, você estará preparado para exercitar as seguintes ideias:

- Responsabilidade do Estado no controle do crime;
- A segurança como atribuição pública;
- O surgimento da polícia como institucionalização da segurança pública;
- Monopólio do uso legítimo da força.

Este capítulo dará condições para que você compreenda porque o controle do crime é responsabilidade primordial do Estado, não descartando a colaboração da sociedade. Para tanto, será mostrado como as instituições do Estado passaram a monopolizar essa tarefa no decorrer dos últimos séculos e, também, que é no processo de surgimento da polícia, das prisões e do Direito Penal que a segurança dos cidadãos se torna responsabilidade pública e não mais privada.

A atividade de controle da criminalidade não apresenta um caráter público por natureza. Durante boa parte da história do mundo ocidental, o crime era considerado problema privado, ou seja, cada comunidade local é que devia adotar maneiras próprias de identificar e punir criminosos. Não havia, portanto, a intervenção do Estado como garantidor da segurança. Não estava institucionalizada a ideia de segurança pública.

Até o final da Idade Média, o que prevalecia era a mobilização de moradores de cidades e vilas para a formação de grupos voluntários de vigilância com a tarefa de reprimir os criminosos locais, especialmente, os ladrões que atormentavam os comerciantes nas estradas.

No Brasil, por exemplo, durante todo o período colonial e especialmente no período da mineração, a garantia da segurança dos moradores e comerciantes, bem como o cumprimento das determinações da Coroa Portuguesa, eram realizados pelas Ordenanças.

ORDENANÇA

Eram compostas por moradores locais e não remunerados pelo trabalho. No máximo, recebiam títulos militares. Existiam as ordenanças de homens a cavalo, destinadas aos homens brancos, e as ordenanças de homens a pé, formados por pardos e negros libertos.

Em cada vila, existia um Capitão-mor responsável por um conjunto de ordenanças. E o cargo de capitão-mor era preenchido por homens de posses e eleitos pelos moradores locais.

CAPITÃO-MOR

Tais oficiais possuíam investidura real, mas seu poder vinha do fato de serem grandes proprietários de terras, comerciantes e sesmeiros que simplesmente camuflavam com a cara do poder público o exercício do domínio privado. Dessa forma, o poder local estaria nas mãos dos Capitães Mores e das Câmaras, também controladas pelos “homens bons” (COTTA, 2012).

1.1. A segurança como atribuição pública

A expressão Segurança Pública significa que a provisão da segurança para os indivíduos residentes em uma comunidade política é atribuição de uma entidade coletiva, qual seja o Estado.



Fonte: <https://morguefile.com>

O caráter público da segurança significa que a mesma se tornou um bem a ser garantido a todos os indivíduos, independentemente da posição social que ocupam. Ou seja, é responsabilidade do Estado e deve ser financiada por impostos pagos por todos os membros da comunidade política.

Quando se trata de provisão da segurança, diz respeito ao controle de comportamentos considerados criminosos pela comunidade política, tanto no sentido da vigilância, para que os mesmos não ocorram, como também na punição dos indivíduos que os cometem.

É importante distinguir os conceitos de Segurança Pública e Ordem Pública. Enquanto o primeiro remete a comportamentos criminosos, o segundo é mais amplo, contemplando violações diversas da vida coletiva.

1.2. O surgimento da polícia

A estruturação dos sistemas policiais modernos, baseados no profissionalismo, na administração burocrática e sob o controle do Estado, é a expressão mais marcante do processo histórico de institucionalização da noção de segurança pública.

Vamos conhecer como foi o processo de surgimento da polícia, na França, Inglaterra e no Brasil?

França

A França tornou-se a principal referência de formação de sistema policial profissionalizado, conforme análise de Monet (2001). Ela tinha dois pilares: a *Maréchaussée*, nas áreas rurais e a *Tenência de polícia*, em Paris. A primeira é intrinsecamente militarizada, sendo um regimento de elite do Exército, e tem sua estrutura territorializada a partir do século XVI. Ela vigiava as populações itinerantes, prendia bandidos, assegurava regras concernentes ao comércio. Ela foi rebatizada de *Gendarmerie* em 1791, perdendo gradualmente suas vinculações com o Exército.

Já a *Tenência* foi criada em 1667, com atribuição de zelar pela repressão da criminalidade, bem como devia tomar as medidas necessárias para evitar incêndios e epidemias além de inundações. Paris foi dividida em setores e bairros à frente dos quais atuavam comissários assistidos por inspetores. Todo um sistema de patrulhas a pé e a cavalo funcionava durante todo o dia. A montagem de uma estrutura de informantes foi a característica mais marcante desta polícia parisiense, preconizando a formação de policiais exclusivamente destinados à investigação. Os tenentes gerais de polícia acabaram sendo nomeados em todas as grandes cidades francesas.

Fator comum às duas formas de polícia na França foi a direção do governo central. O monarca absoluto comandava tanto a *Gendarmerie*, quanto definia as indicações dos tenentes de polícia, sendo concebidos como oficiais da realeza. Outros países europeus, em fins do século XVIII e início do século XIX, implantam suas *Gendarmeries*, todas vinculadas à autoridade central, orientadas para o policiamento de estradas e campos.

Inglaterra

A Inglaterra, a despeito de sua tradição de gestão descentralizada, também assistiu à intervenção do governo central na questão policial. Em 1829, o Parlamento assumiu a responsabilidade pelo policiamento de Londres. Foi criada uma organização policial profissionalizada, trabalhando full-time e concebida em termos civis, diferenciando-se do modelo francês da *Gendarmerie*. Foi criada a *Polícia Metropolitana de Londres*.

A disseminação pelo restante do país deste modelo de policiamento eminentemente comunitário, conforme propugnado por Robert Peel, ocorreu lentamente ao longo da segunda metade do século XIX, abolindo os sistemas paroquiais até então prevalentes.

Brasil

O sistema policial brasileiro, por sua vez, se estruturou no século XIX. A matriz foi a dualidade policial francesa. Com a chegada da Coroa Portuguesa, em 1808 no Rio de Janeiro, foi criada a Intendência Geral de Polícia, com atribuições de controle do crime, de urbanização, saneamento, saúde pública e iluminação pública, seguindo o modelo policial que vigorava em Portugal desde o século XVIII.



Brasão da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil.

A vigilância cotidiana das ruas, por sua vez, coube a forças militarizadas. No Rio de Janeiro, por exemplo, existia a Guarda Real de Polícia (GRP).



<https://pt.freeimages.com/>

Mesmo na segunda metade do século XVIII, já existiam forças militarizadas que realizavam a vigilância ostensiva das vias públicas. Foi o caso de Minas Gerais com o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, criada em 1775, que, posteriormente, veio a ser o fundamento da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

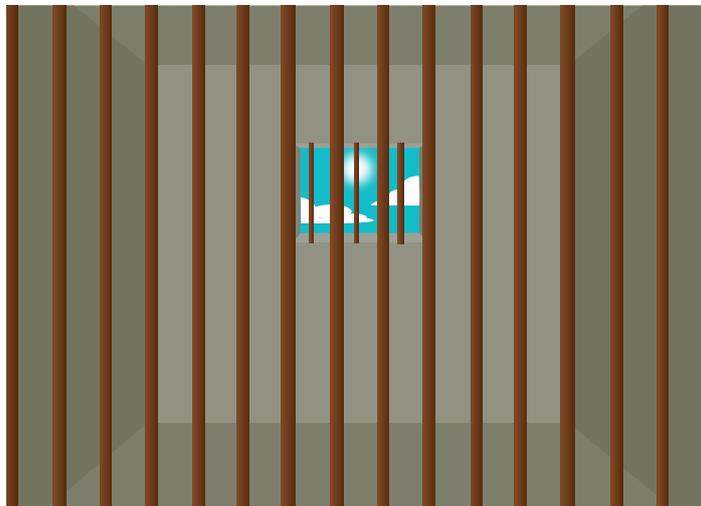


<https://pt.freeimages.com/>

1.3. Monopólio do uso legítimo da força

Paralelamente à formação dos sistemas policiais estatais e profissionalizados, ocorreu a expansão do Direito Penal codificado e formalizado, bem como das unidades carcerárias.

As organizações carcerárias adquiriram as feições as que se conhecem na atualidade, somente na transição do Estado Absoluto para o Estado de Direito. A privação da liberdade tornou-se o principal meio punitivo de criminosos, substituindo as formas de constrangimento físico prevalentes até fins do século XVIII.



É também no processo de constituição do Estado de Direito que emerge a figura do legislador leigo e monopolizador da função de elaborar o Direito. A atividade judicial é personificada em individualidades leigas, funcionários do Estado. Nas diversas sociedades europeias, leis foram escritas e sistematizadas em códigos.

Os códigos legais impressos acentuaram a integração da interpretação do direito à prática de administração do Estado, alcançando níveis de padronização de procedimentos jurídicos até então inexistentes junto à população como um todo. A ênfase no princípio da legalidade afirma-se como basilar na administração da justiça, principalmente a justiça criminal. De acordo com tal princípio, não pode haver crime, nem mesmo penalidade, sem que um estatuto legal anterior esteja estabelecido pelo legislador.

Assim, o Direito Positivo é institucionalizado.

A valorização do direito, como uma construção escalonada, racional e geométrica que, por tal razão, compõe-se de forma piramidal - sendo que, no ápice, se encontra uma norma fundamental, a partir da qual as normas menos gerais retiram sua eficácia e vão perdendo sua generalidade, até aquelas normas colocadas na base, como são os contratos e sentenças.

A gradual monopolização do uso da violência pelas instituições policiais, judiciais e prisionais do Estado está, sociologicamente, conectada à gradual mudança nas atitudes e valores dos indivíduos em termos da manifestação de suas propensões à agressividade. A coerência entre maior contenção e regulação de anseios individuais elementares se associa ao aumento do controle do Estado sobre os indivíduos, segundo Saporì (2007).

Resumo

A segurança dos cidadãos se transformou em atribuição pública à medida que o Estado se consolidou como agente de controle da criminalidade. O Estado passou a não permitir mais que os cidadãos usassem da força física para proverem a própria segurança. Sendo assim, o Estado passa a deter o monopólio do exercício legítimo da violência.

A transformação da ordem pública em bem coletivo é inseparável do processo histórico de pacificação interna experimentado pelas sociedades ocidentais ao longo de oito séculos, ou mesmo do processo civilizador que mudou radicalmente a forma de agir e de pensar dos indivíduos nesse período.

An illustration of a person's torso from the chest down to the waist. The person is wearing a brown t-shirt. On the chest, there is a target symbol consisting of four concentric circles in shades of red and orange, with a white crosshair in the center. The background is split into yellow and green sections, suggesting a landscape with a sun or sky above and ground below.

Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE II

2. A DINÂMICA DA VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL EM DÉCADAS RECENTES

Caro estudante,

Vamos começar o **capítulo 2**. Iniciaremos um diálogo para entender a evolução da dinâmica da violência urbana no Brasil.

Ao final do capítulo, você conhecerá:

- A incidência da violência urbana na sociedade brasileira;
- O DATASUS;
- A dinâmica dos homicídios na sociedade brasileira nos últimos 30 anos;
- A distribuição dos homicídios entre as regiões brasileiras;
- O perfil das vítimas.

Comece o quanto antes a leitura e lembre-se que você tem todo o apoio.

Neste capítulo, você terá acesso a um diagnóstico detalhado da incidência da violência urbana na sociedade brasileira. O objetivo é que você possa comprovar a gravidade da situação e ao mesmo tempo evidenciar suas características.

Será utilizado como principal indicador da violência urbana a taxa de homicídios, internacionalmente reconhecida como tal. Como base de dados, está sendo utilizado o DATASUS, do Ministério da Saúde.

O que é o DATASUS?

DATASUS é o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo responsável pela sistematização das bases de dados em saúde. Nesta base de dados estão inseridas as estatísticas vitais, que registram os dados de mortalidade e sobrevivência. Todos os dados de mortalidade no Brasil, desde 1979, estão contemplados pelo DATASUS, incluindo os homicídios. Na categorização do DATASUS, os homicídios são classificados como mortes por agressão.

2.1. O Fenômeno no Tempo

Observe a dinâmica dos homicídios na sociedade brasileira nos últimos 30 anos.

OBSERVE:

O número de vítimas de homicídios, no país, saltou de pouco mais de 10 mil/ano, no início dos anos 1980, para mais de 50 mil/ano em período recente.

Se somarmos o total de brasileiros assassinados nesse período de três décadas, obtém-se um número assustador, superior a 1 milhão e duzentas mil vítimas.

Entre os anos de 1980 e 1990, o número de vítimas de homicídios no Brasil saltou de pouco mais de dez mil para cerca de trinta mil. Nas duas décadas seguintes, o crescimento da vitimização foi contínuo, atingindo cinquenta mil vítimas em 2004. Permaneceu nesse patamar até 2008, iniciando nova trajetória ascendente a partir de então. Em 2012, foram mais de cinquenta e seis mil vítimas de homicídios no Brasil.

Considerando por sua vez a taxa de homicídios, que é o número de homicídios por 100 mil habitantes, constata-se, de forma mais objetiva, a performance do fenômeno ao longo do tempo. Conforme informações do IBGE, a taxa anual de homicídios no Brasil mais do que dobrou no período, saltando de 12 homicídios por 100 mil habitantes em 1980, para 29 homicídios por 100 mil habitantes em 2012.

Analisando com mais cuidado o gráfico abaixo, é possível constatar que a taxa de homicídios cresceu quase de forma contínua nas décadas de 1980 e 1990. A partir de 2004, entretanto, a taxa de homicídios caiu um pouco, mantendo-se em estabilidade nos anos seguintes e voltando a subir a partir de 2008. No ano de 2012, a taxa de homicídios do Brasil, 29 por 100 mil habitantes, é a maior de toda série histórica.



Fonte: www.fee.rs.gov.br

2.2. O Fenômeno no Espaço

Houve nítida mudança na distribuição dos homicídios entre as regiões brasileiras no período considerado. Até o final da década de 1990, a região Sudeste apresentava a taxa de homicídios mais elevada, pouco superior a 35 homicídios por 100 mil habitantes.

Contudo, nos anos 2000, as regiões Norte e Nordeste começam a se destacar. Em ambas, a taxa de homicídios saltou de 15 para mais de 35 homicídios por 100 mil habitantes, ou seja, crescimento superior a 100 % entre 1996 e 2012.

Outra região que se está destacando negativamente é a Centro-Oeste. Até o ano de 2007, sua taxa de homicídios manteve-se abaixo de trinta por 100 mil habitantes. Nos anos seguintes, iniciou uma trajetória ascendente contínua, de modo que, em 2012, apresentou taxa de homicídios tão elevadas quanto às das regiões Norte e Nordeste.

Na região Sul, também houve incremento de homicídios, mesmo que em patamares mais modestos, mantendo-se abaixo de 25 homicídios por 100 mil habitantes.

A Região Sudeste, por sua vez, destoou das demais, manifestando expressiva redução na incidência de homicídios, com destaque para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo que os dois últimos estados tiveram queda de homicídios apenas na

segunda metade da década passada. Até o ano de 2003, a região Sudeste tinha taxas de homicídios acima de 35 por 100 mil habitantes. Entre 2004 e 2012, entretanto, a taxa de homicídios caiu progressivamente, atingindo o patamar de 20 homicídios por 100 mil habitantes.

Homicídios no BRASIL de 2000 A 2016

Taxa de homicídios no Brasil*



* Por 100 mil habitantes

Fonte: www.fee.rs.gov.br

Fonte Atlas da violência 2018 - <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/06/05/com-625-mil-homicidios-brasil-bate-recorde-de-mortes-violentas.htm>

Não surpreende, então, o fato de que os cinco estados brasileiros e as cinco capitais brasileiras com maiores taxas de homicídios, no ano de 2012, sejam quase todos, com exceção do Espírito Santo, das regiões norte, nordeste e centro-oeste. Destaques negativos são o estado de Alagoas e sua capital, Maceió, que apresentam incidência de homicídios muito acima dos padrões nacionais, notabilizando-se, respectivamente, como o estado e a capital mais violentos do país.

Analisando mais detidamente o gráfico 2, constata-se que os estados do Piauí, São Paulo e Santa Catarina apresentam taxas de homicídios abaixo de 20 por 100 mil habitantes. Entre 20 e 30 por 100 mil habitantes, estão Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Maranhão, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Acre, Rio de Janeiro e Roraima. Paraná, Rio Grande do Norte, Pernambuco, entre outros, manifestam taxas entre 30 e 40 homicídios por 10 mil habitantes. Há um grupo de sete estados com taxas superiores a 40 homicídios por 10 mil habitantes.

Gráfico 2: Ordenamento das Capitais por taxas de homicídio (a cada 100 mil habitantes)
Brasil

CAPITAL	2000	Pos.	2010*	Pos.
MACEIÓ	45,1	8º	109,9	1º
JOÃO PESSOA	37,8	13º	80,3	2º
VITÓRIA	79,0	2º	67,1	3º
RECIFE	97,5	1º	57,9	4º
SÃO LUÍZ	16,6	24º	56,1	5º
CURITIBA	26,2	20º	55,9	6º
SALVADOR	12,9	25º	55,5	7º
BELEM	25,9	21º	54,5	8º
PORTO VELHO	61,0	5º	49,7	9º
MACAPÁ	46,2	7º	49,0	10º
MANAUS	33,0	17º	46,7	11º
FORTALEZA	28,2	19º	45,9	12º
ARACAJU	39,9	10º	42,0	13º
CUIABÁ	69,5	3º	40,1	14º
GOIÂNIA	28,6	18º	39,8	15º
PORTO ALEGRE	39,2	12º	36,8	16º
BELO HORIZONTE	34,8	16º	34,9	17º
BRASÍLIA	37,5	14º	34,2	18º
NATAL	10,4	26º	32,3	19º
TERESINA	22,2	22º	30,8	20º
BOA VISTA	40,4	9º	28,5	21º
RIO BRANCO	36,4	15º	25,9	22º
RIO DE JANEIRO	56,6	6º	24,3	23º
FLORIANÓPOLIS	10,2	27º	22,8	24º
PALMAS	21,8	23º	22,3	25º
CAMPO GRANDE	39,3	11º	21,7	26º
SÃO PAULO	64,8	4º	13,0	27º

Fonte: SIM/SVS/MS

No que diz respeito às capitais brasileiras, são revelados dados interessantes. Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, estão entre as três capitais com menores taxas de homicídios, abaixo de 20 por 100 mil habitantes. Isso contraria em boa medida a percepção de senso comum. Cerca de dois terços das capitais manifestam taxas muito elevadas de homicídios, acima de 30 por 100 mil habitantes, sendo que sete dessas capitais, a saber, Maceió, Salvador, Fortaleza, João Pessoa, Manaus, Belém e São Luiz, podem ser consideradas muito violentas. Suas taxas de homicídios estão acima de 50 por 100 mil habitantes.

Outro aspecto a ser destacado é a tendência de interiorização da violência no Brasil. Da década de 1980 até o ano 2000, os municípios com população de 500 mil ou mais habitantes foram os que se destacaram no recrudescimento do fenômeno, acompanhados de perto pelos municípios com mais de 100 mil habitantes. Nesse sentido, as regiões metropolitanas protagonizaram o processo de deterioração da segurança pública.

Desde então, identifica-se vigoroso crescimento da incidência dos homicídios nos municípios pequenos, especialmente com população entre 20 e 100 mil habitantes. A taxa de crescimento dos homicídios nesse segmento superou o patamar de 50% entre 2000 e 2010, ao passo que nos municípios mais populosos houve estabilização ou mesmo crescimento modesto que não ultrapassou 10%.

2.3. O perfil das vítimas

A violência urbana no Brasil vitimiza segmentos sociais com nítido viés de cor, gênero e idade. Morrem, proporcionalmente, mais negros do que brancos, algo próximo a 130%.



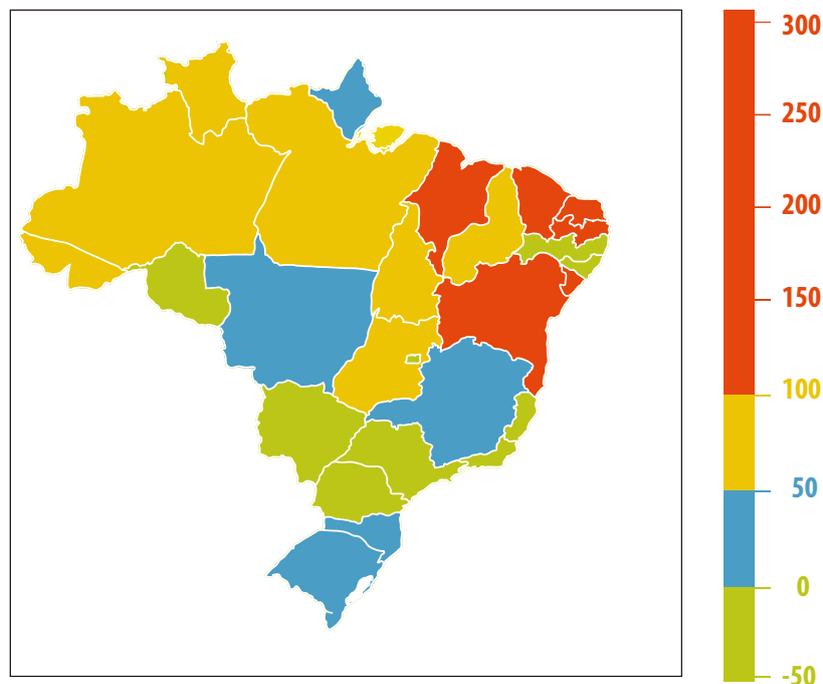
A cada 100 vítimas de homicídio no Brasil, 71 são negras

FONTE: <https://www.freepik.es/f>

Além disso, são os jovens na faixa etária de 15 a 24 anos que concentram boa parte do grupo de risco. Apesar de os jovens representarem, aproximadamente, 18% da população total, o número de assassinatos nesse segmento gira em torno de 36% do total, praticamente o dobro do que seria esperado em função de sua participação na

população total. A taxa de homicídios nessa faixa etária no ano de 2011 ficou em 53 homicídios por 100 mil habitantes, muito acima da taxa total do país. Mais de 70% de tais mortes violentas envolvem a utilização de armas de fogo.

Existem grandes diferenças das taxas de homicídios por faixa etária no Brasil. Nos segmentos até 4 anos de idade, a taxa de homicídios é próxima a 1 por 100 mil habitantes. De 5 a 14 anos aumenta um pouco, ficando abaixo de 3 por 100 mil habitantes. Na faixa etária de 15 a 24 anos a taxa de homicídios dá um enorme salto, chegando a 53 por 100 mil habitantes. Também, é elevada a taxa entre 25 e 34 anos, próxima a 50 por 100 mil habitantes. A partir dos 35 anos de idade, a vitimização por homicídio cai continuamente, de modo que a taxa de homicídios de idosos no Brasil fica no patamar de 10 por 100 mil habitantes.



Mapa da Variação Percentual de Taxas por UF

Fonte: SIM/SVS/MS - <http://svs.aids.gov.br/dantps/cgiae/sim/>

Resumo

A série de dados estatísticos apresentados nesta aula permite-nos chegar às seguintes conclusões:

- Utilizando os homicídios como parâmetro, pode-se afirmar que a violência está crescendo no Brasil nos últimos trinta anos;
- O crescimento da violência no Brasil no espaço tem se alternado ao longo do tempo, com destaque inicial para os estados do Sudeste e, mais recentemente, para os estados do Norte e Nordeste;
- Há um nítido perfil social das vítimas de homicídios no Brasil: são jovens, do gênero masculino e negros.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE III

3. A VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL COMPARADA AO CENÁRIO INTERNACIONAL

Caro estudante,

Vamos começar o **capítulo 3**. Você terá oportunidade de refletir sobre o mercado financeiro e sua influência na gestão da segurança.

Ao final do capítulo, você conhecerá:

- A magnitude da violência urbana no Brasil;
- A queda da incidência de homicídios em outros países;
- Números preocupantes da incidência de roubos no Brasil.
- Seu empenho em ler e refletir sobre este material será de grande importância para assimilação do conteúdo.

Bom trabalho!

Este capítulo criará condições para que você possa compreender o porquê da magnitude da violência urbana no Brasil, uma vez que nosso país apresenta uma das taxas mais elevadas no mundo. Além disso, é importante que você tenha em mente que não há tendência global de crescimento da violência. O mundo como um todo não está sofrendo com o crescimento das taxas de homicídios. Em diversos países importantes, ao contrário, o que se verifica é a redução da violência urbana.

3.1. O Brasil entre os países mais violentos do mundo

Referenciando-se em parâmetros internacionais, pode-se afirmar que a taxa de homicídios no Brasil é bastante elevada. Cerca de 40% dos países no mundo têm taxas inferiores a 3 homicídios por 100 mil habitantes, ao passo que 17% dos países manifestam taxas superiores a 20 homicídios por 100 mil habitantes, identificando-se alguns que alcançam taxas acima de 50 por 100 mil habitantes.

As regiões mais violentas do planeta são a África, excetuando os países do Norte, e as Américas, excetuando os países da América do Norte, com taxas médias superiores a 15 homicídios por 100 mil habitantes. Os países da Europa, Ásia e Oceania apresentam taxas médias de homicídios abaixo de 3 por 100 mil habitantes.

Importante!!

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) é uma entidade da ONU que sistematiza as estatísticas internacionais sobre homicídios. Periodicamente, publica o estudo global sobre homicídios (Global Study on Homicide).

3.2. Violência em queda

É equivocado afirmar que há uma onda de violência assolando as diversas sociedades ocidentais. A incidência de homicídios nos países da Europa ocidental, por exemplo, está em queda. Nos seis principais países da Europa ocidental, o número absoluto de homicídios está se reduzindo desde 2003, com destaque para a Inglaterra, França e Alemanha.

O caso da sociedade norte americana é mais instigante, pois, entre 1995 e 2011, as principais cidades daquele país apresentaram redução bastante significativa de homicídios, próximo a 30%.

Não há, na América Latina, um processo generalizado de recrudescimento da violência. A Venezuela é o país latino americano que apresentou o crescimento mais expressivo dos homicídios, patamar superior a 100% entre 1995 e 2010. No México, a violência inicia trajetória ascendente a partir de 2008, prolongando-se até 2011.

Na Argentina, por sua vez, tem prevalecido a estabilidade da taxa de homicídios e a Colômbia é o país que experimentou nítida redução da violência, saindo do patamar de 70 homicídios por 100 mil habitantes em 1995 para menos de 40 por 100 mil habitantes em 2011.

3.3. Incidência de roubos

A violência urbana no Brasil não se limita aos homicídios. Os crimes contra o patrimônio, em especial os roubos, também devem ser considerados na análise. Neste quesito, nosso país revela números preocupantes.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014 a 2017), o Brasil registrou, em 2011, aproximadamente um milhão de roubos, o que equivale à taxa de 552 roubos por 100 mil habitantes. E o latrocínio o acompanha de perto, pois representa o roubo seguido de morte. É um tipo de crime que sempre provoca grande clamor popular. O país registrou oficialmente 1.636 latrocínios em 2011 e 1.803 em 2012.



FONTE: <https://pt.freeimages.com/>

Esse patamar de incidência dos roubos nos coloca em posição de destaque negativo no âmbito internacional. A violência crescente nas cidades brasileiras está relacionada muito mais a fatores internos do que a fatores externos à nossa sociedade. São nossas próprias mazelas sociais que estão interferindo na dinâmica do fenômeno.

É importante observar que não há uma tendência global de crescimento da violência urbana!

Resumo

Neste capítulo do curso, você estudou que:

A segurança pública se transformou em um dos principais bens coletivos da modernidade. A institucionalização do Estado de Direito trouxe consigo a responsabilização dos governos no sentido do controle da criminalidade. A polícia, a justiça e a prisão são componentes institucionais desse processo histórico.

Esta análise teórica foi importante para fornecer os fundamentos de outro argumento central desenvolvido no módulo: o crescimento da violência na sociedade brasileira é muito preocupante e pode ser comprovado por diversos dados estatísticos criminais. À medida que a violência vai se disseminando por todo o território nacional, fica evidente que o Estado de Direito em nossa sociedade não tem conseguido monopolizar o uso legítimo da violência.

O Brasil vivencia, nas últimas décadas, um nítido processo descivilizador, contrariamente ao que se constata em boa parte da Europa e América do Norte. Mesmo na América Latina, o fenômeno não é generalizado.

O desafio que se apresenta aos gestores da segurança pública, em nosso país, não é dos mais simples. A tarefa exige a combinação de vontade política e saber técnico. O “saber fazer” é imprescindível nesse momento. E é isso que será desenvolvido nos módulos seguintes.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE IV

4. A FORMAÇÃO DO POLICIAMENTO MODERNO NO BRASIL

Prezados Alunos,

Neste capítulo, estudaremos o surgimento das organizações policiais do tipo moderno, compreendendo sua importância na manutenção da segurança pública.

Ao final do capítulo, você terá possibilidade de assimilar o conteúdo sobre:

- O surgimento da Polícia Civil e a Polícia Militar;
- O histórico das forças policiais no Brasil;

Vamos lá?

Boa leitura!

No Brasil, as organizações policiais do tipo moderno, caracterizadas por seu caráter público, especializado e profissional, surgiram no período de transição do século XVIII para o século XIX. No Brasil colonial, não havia a estrutura de uma polícia profissional

separada do sistema judicial e das unidades militares. Como já destacamos no capítulo 1 deste livro, com a chegada da família real portuguesa, mais precisamente em 10 de maio de 1808, foi criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, marcando o início da polícia como instituição.

Em 1809, foi criada no Rio de Janeiro a Guarda Real de Polícia. Subordinada à Intendência Geral da Polícia, a Guarda Real se caracterizou por ser uma força policial de tempo integral, organizada militarmente e com ampla autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos. Durante a crise política instaurada no Rio de Janeiro no processo de transição institucional de 1831/32 – período regencial - foi criado, na estrutura estatal, um corpo militarizado, permanente e profissional com a função de policiar a cidade.

Como Polícia Militar, foi instruída a estabelecer o patrulhamento na cidade e nos subúrbios. No mesmo período, outra instância do aparato repressivo do Estado tomava forma: a Secretaria da Polícia. Esta secretaria foi a semente a partir da qual se desenvolveu a Polícia Civil que conhecemos.



FONTE: <https://morguefile.com>

4.1. Transformações que ocorreram ao longo do século XIX

A partir de 1833, foram redefinidas suas atribuições funcionais e procedimentais da polícia, que incluíam entre outros: registros de estrangeiros que entravam no porto ou dele saíam, registros de prisões, procedimentos relativos a requerimentos e pedidos de inquérito, coordenação de ataques a quilombos de escravos foragidos, coleta de provas relacionadas aos crimes de roubo, de homicídio e prisões em flagrante.

ESTRUTURA DA POLICIA CIVIL

A estrutura da Polícia Civil, na década de 1830, englobava os juízes de paz que tinham autoridade de polícia e ampla responsabilidade pela vigilância em seus distritos para prevenir crimes e investigar os crimes cometidos.

Evoluindo a formação da Polícia Civil, surgiram as patrulhas. Segundo Holloway (1997, p.93-94), competia às patrulhas:

Manter sob controle a multidão nos eventos públicos autorizados e prender todos os envolvidos em motins ou agitações e que cometessem atos ofensivos à moral pública ou portassem armas. As patrulhas deveriam prender todos os que estivessem cometendo crime, tivessem cometido crime recentemente ou estivessem para cometer crime, os participantes de reuniões de três ou mais pessoas com intento criminoso ou os participantes de reuniões noturnas, não autorizadas, de cinco ou mais pessoas. Os patrulheiros tinham permissão para revistar qualquer pessoa suspeita em busca de armas e entrar nas residências particulares, durante o dia para efetuar prisões. À noite, só podiam entrar nas casas quando seus moradores pedissem ajuda. Tinham autorização para entrar em tavernas, armazéns e outros edifícios públicos a qualquer momento para efetuar prisões ou desfazer ajuntamentos de escravos.

Somente em 1841, surgem funcionários de polícia nomeados, os quais adquiriram também autoridade para investigar, prender, julgar e sentenciar os pequenos infratores no próprio distrito policial, sem a intervenção de advogados, promotores ou autoridades judiciais superiores.

A reforma de 1841 (Lei 3 de Dezembro) confirmou o princípio da centralização da autoridade nas mãos do chefe de polícia nomeado. A nova estrutura nacional previa um chefe de polícia em cada província e, no Rio de Janeiro, o chefe de polícia deveria

prestar contas diretamente ao ministro da justiça. Surge desde esta época, a figura do Chefe de Polícia, ainda em vigor.

O efeito mais significativo da reforma de 1841 foi estender formalmente poderes judiciais à polícia. A partir de então, os chefes de polícia, delegados e subdelegados tinham plena autoridade, sem a intervenção de nenhuma outra autoridade, para: (1) expedir mandados de busca e apreensão, (2) efetuar prisões, (3) incriminar formalmente, (4) determinar fiança, (5) conduzir audiências judiciais sumárias, (6) pronunciar sentenças e (7) supervisionar a punição.

AMPLIAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

Em 1871, novas mudanças no arcabouço legal e na estrutura institucional alteraram o sistema judicial e as funções da Polícia Civil. A reforma de 1871 ampliou o sistema judicial para que este assumisse as funções antes desempenhadas por chefes de polícia, delegados e subdelegados.

As violações do código criminal no Rio de Janeiro e nas capitais de província mais importantes só poderiam, daí por diante, ser julgadas por “juízes de direito” ou juízes do Tribunal da Relação. Os cargos de chefe de polícia, delegado e subdelegado foram declarados, assim, incompatíveis com o exercício de qualquer função judicial.

Pela nova lei, os chefes de polícia continuavam incumbidos de reunir provas para a formação de culpa do acusado, mas os resultados desse inquérito eram entregues aos promotores públicos ou juízes para avaliação e decisão final.

O processo de profissionalização ainda não estava completo. Neste período, os delegados e subdelegados não recebiam um salário regular. Gratificações aliviavam esporadicamente o ônus financeiro do exercício da função, mas somente quem tinha uma outra fonte de renda podia aspirar a esses cargos.

A reforma de 1871 possibilitou um grande avanço no processo de profissionalização do sistema policial uma vez que houve a separação das funções policiais e judiciais possibilitando assim a especialização das funções de polícia. Os delegados e subdelegados, cargos para os quais nunca se exigiu formação superior em direito, passaram a dedicar-se com exclusividade a funções estritamente policiais, além de supervisionar o pessoal e administrar as delegacias.

Processo de profissionalização da polícia civil, após a Proclamação da República

Em 1890, após a Proclamação da República, como parte das mudanças administrativas modernizadoras do novo sistema político, todos os funcionários do sistema policial tornaram-se profissionais assalariados, trabalhando em tempo integral. Uma etapa importante do processo de profissionalização da polícia civil estava, assim, concluída.

Portanto, o nascimento da polícia pública no Brasil e, também, o processo de especialização dessas forças devem-se à introdução de modernas formas institucionais advindas do processo de centralização do Estado ao assumir certas funções de controle antes confiadas à classe dos proprietários e seus agentes privados. Ao final do período imperial, o caráter público das forças policiais brasileiras já estava consolidado.

O processo de profissionalização policial, que é um atributo moderno da polícia mais evidente do que o caráter público ou especialização, alcançou avanço considerável no período imperial. No entanto, esta foi uma reforma progressiva que ganhou significativo impulso nos primeiros anos do período republicano, impulsionada pelo contexto de mudanças políticas, institucionais e sociais.

Saiba mais sobre o histórico das forças policiais no Brasil:

O crescimento da polícia pública pode ser atribuído a dois fatores: à consolidação do poder estatal frente à resistência violenta e o abrangente desencanto público com os habituais mecanismos de segurança privados (não estatais). O que acontece é que, enquanto os Estados existirem, alguma polícia pública também existirá, especialmente se o seu monopólio do poder político for ameaçado por violência. Ao mesmo tempo, o desencantamento da população pode se virar contra qualquer tipo de mecanismos de segurança, sejam eles públicos ou privados. É simplesmente um acidente histórico que em nosso passado recente os mecanismos privados tenham sido considerados inadequados. Se as desagregadas necessidades de segurança da população não são satisfeitas pelos Estados, então mecanismos de policiamento privados podem ser ressuscitados. Este desenvolvimento é mais provável de acontecer sob as seguintes circunstâncias: onde o poder estatal não é desafiado politicamente, onde a criminalidade dirigida a indivíduos é considerada uma ameaça séria e crescente e onde a ideologia não exclui a segurança privada. Estas condições podem ser encontradas hoje no Ocidente capitalista. Aí, a polícia privada e os agentes de segurança, às vezes, são em maior número do que os públicos (BAYLEY, 2001, p.230).

Resumo

Neste capítulo, pudemos conhecer o surgimento das organizações policiais do tipo moderno e analisamos as transformações que ocorreram ao longo do século XIX. Vimos que o nascimento da polícia pública no Brasil e, também, o processo de especialização dessas forças devem-se à introdução de modernas formas institucionais advindas do processo de centralização do Estado ao assumir certas funções de controle antes confiadas à classe dos proprietários e seus agentes privados.

CONSTITUIÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

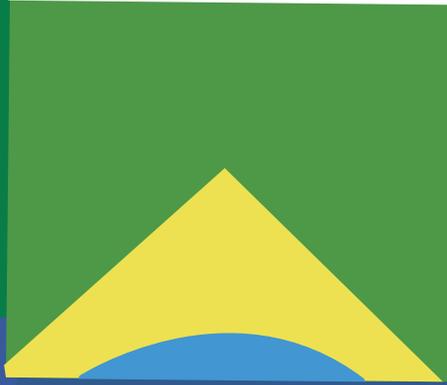


Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE V

5. A DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Prezados Alunos,

Neste capítulo, focalizaremos a divisão de atribuições entre a União, estados e municípios na promoção da segurança pública. Destacaremos como cada nível da Federação se estrutura para atender aos objetivos pretendidos.

Ao final deste capítulo, você terá oportunidade de conhecer:

- as competências e as possibilidades de cada ente federativo na promoção da ordem pública;
- a possibilidade da formulação e implementação de uma política municipal de segurança pública;
- a estrutura do sistema brasileiro de policiamento.

Boa leitura!

A provisão da segurança pública no Brasil, até a década de 1990, era compreendida como uma responsabilidade quase que exclusiva dos governos estaduais, sobretudo dos órgãos policiais (COSTA E GROSSI, 2007). O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 contribuiu para embasar a falta de comprometimento da União e dos municípios na adoção de políticas para a preservação da ordem pública, uma vez que atribuiu ao governo estadual o encargo pelas polícias civis e militares.



CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA PROMULGADA EM 1988

FONTE: <https://pt.freeimages.com/>

Nesta interpretação restrita de segurança pública, não haveria muito espaço para a atuação dos governos federal e municipal, uma vez que a política de gestão policial, de execução penal e a administração da justiça criminal são majoritariamente desenvolvidas pelos poderes estaduais.

No âmbito federal, o envolvimento com as questões de segurança pública se limitava às ações das polícias federais, ao controle de armas e empresas de segurança privada, assim como a atividades legislativas e regulatórias na esfera criminal e penal. No âmbito municipal, restringia ao trabalho de proteção do patrimônio público local, realizado pelas poucas Guardas Civis mantidas pelas prefeituras, além do apoio às polícias estaduais, por meio de cessão de imóveis, doação de equipamentos e pagamento de combustível para viaturas (KAHN e ZANETIC, 2009).

No final da década de 1990, contudo, ocorreu uma ampliação da questão de segurança pública, com a assunção de responsabilidades, tanto por parte do governo federal quanto por parte dos municípios. Esse processo foi desencadeado, através da percepção política da violência como problema público relevante, em virtude do crescimento dos índices de criminalidade, reconhecendo a relevância do tema para a população.

Entre 1980 e 2000, a taxa de homicídios do Brasil passou de 11,4 para 27,8 ocorrências por 100 mil habitantes. Concomitantemente, houve um crescimento da sensação de insegurança, de modo que o crime passou a figurar como uma das principais preocupações dos cidadãos brasileiros, ao lado do desemprego. Somado a isso, a população responsabiliza todos os entes federativos pelo problema, e não apenas o governo estadual, detentor das polícias civil e militar (KAHN e ZANETIC, 2009).

Nos próximos itens, você estudará as competências e as possibilidades de cada ente federativo na promoção da ordem pública, no contexto de agravamento dos problemas de violência e do crescimento da sensação de insegurança, que impulsionou a União e os municípios a participarem mais ativamente da gestão da segurança pública, independentemente de suas obrigações oficiais.

Esse contexto, conforme analisa Cano (2006), também englobou uma mudança de paradigma na segurança pública, em que o fracasso das políticas tradicionais de controle do crime cedeu espaço para reformas e iniciativas inovadoras, que abordam a questão sob a ótica dos princípios democráticos e dos direitos humanos, com o aperfeiçoamento dos órgãos do sistema de justiça criminal, com a articulação de ações de repressão e prevenção à criminalidade, com a integração sistêmica das instituições de segurança pública, com o investimento em tecnologia, com o surgimento de novos atores e com a participação social.

5.1. A gestão federal da segurança pública

Conforme define o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a polícia federal (PF), a polícia rodoviária federal (PRF) e a polícia ferroviária federal (PFF) são os órgãos com que conta o governo federal.

§ 1º A polícia federal [...] destina-se a:

- I - Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - Prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho [...];
- III - Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV - Exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União (BRASIL, 1988).



<https://www.dreamstime.com>

A polícia de fronteiras implica no exercício do controle do fluxo de pessoas, bens e mercadorias no território nacional. A polícia marítima e a polícia aeroportuária envolvem a mesma função, porém operam em espaços específicos – marítimos e aéreos, respectivamente, sobretudo, na prevenção e repressão do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas, contrabando e descaminho.

A polícia rodoviária federal é responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Atua, através da presença policial ostensiva nas estradas federais, mediante repressão imediata dos delitos cometidos nesses espaços.

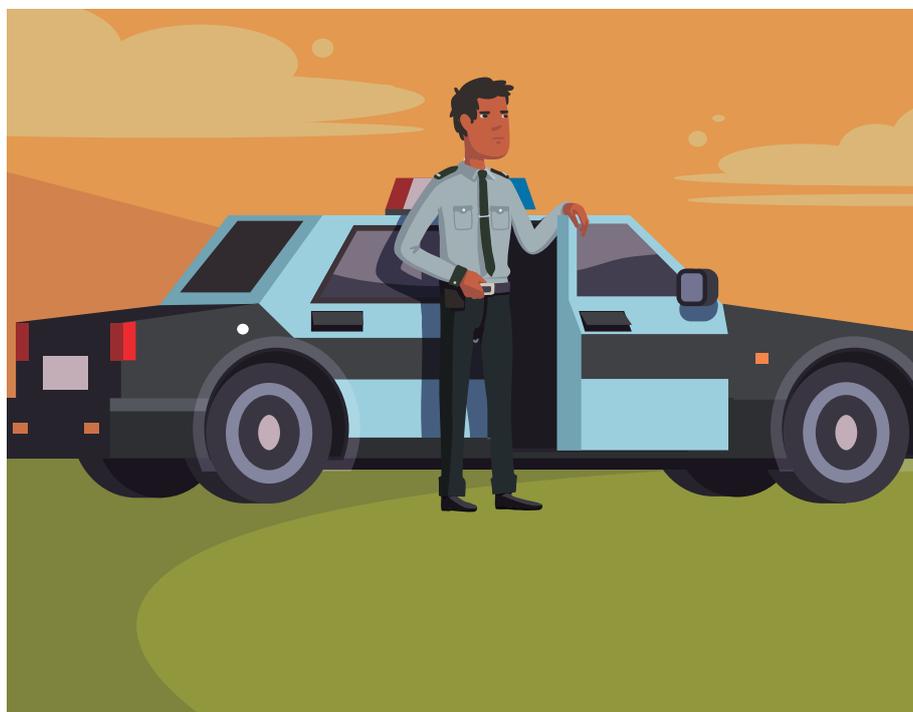


Ilustração: *Marcone da Silva*

A polícia ferroviária federal é responsável pelo patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Souza Neto (2008), contudo, observa que o que há na prática, é a segurança patrimonial desempenhada pelas próprias empresas concessionárias de serviço ferroviário e que, apesar da previsão constitucional, a polícia ferroviária federal, de fato, nunca existiu.

5.2. A gestão estadual da segurança pública

O governo estadual é o principal ente federativo responsável pela preservação da ordem pública, pois nele se concentra a administração das polícias civil e militar.

A Polícia Militar apresenta como atribuições a função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, além da responsabilidade de investigar e julgar os crimes militares (BRASIL, 1988). De acordo com Souza Neto (2008), o policiamento ostensivo consiste na atividade de prevenção e repressão imediata da ação criminal, realizado por policiais fardados, de forma que esses profissionais possam ser facilmente identificados, através do uniforme, equipamento, ou viatura, no intuito de preservar a paz social e de restituí-la sempre que necessário.



Ilustração: *Marcone da Silva*

O objetivo de tornar aparente a presença do patrulhamento policial nas vias públicas consiste em intimidar a prática de ações ilícitas, por meio da construção da sensação de repressão imediata ao cometimento de delitos, o que ocasionaria efeito de prevenção situacional do crime.

Compete à Polícia Civil o encargo de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto a investigação de crimes militares e daqueles de jurisdição da União (BRASIL, 1988). Apurar a prática de delitos, segundo Melim Junior (2002), consiste no trabalho policial investigativo, desenvolvido em função de evidenciar o crime sucedido –por meio da realização de perícias, interceptação de comunicações telefônicas, reunião de provas, da escuta do relato das testemunhas, dentre outras medidas – no intuito de identificar a maneira com que o delito ocorreu, suas causas e, sobretudo, descobrir a sua autoria, para que o Estado tenha condições de desempenhar o seu direito de punição – “jus puniendi”.

Vale lembrar que a efetivação de grande parte dos procedimentos que ocorrem na atividade investigatória depende de autorização judicial, conforme adverte Souza Neto (2008). É denominada função de polícia judiciária a incumbência de amparo conferida pela Polícia Civil ao Poder Judiciário, no subsídio da materialidade necessária para o processo e o julgamento dos autores de infrações penais.

Conforme Lazzarini (1987), a Polícia Militar é classificada como Polícia Administrativa, por ser regida pelos preceitos jurídicos do Direito Administrativo, enquanto a Polícia Civil é definida como Polícia Judiciária, uma vez que é auxiliar da Justiça Criminal, regida pelos códigos do Direito Processual Penal. Além do mais, a Polícia Administrativa é preventiva, dado que o trabalho por ela desenvolvido visa evitar a prática de delito, ao passo que a Polícia Judiciária é repressiva, devido a sua atuação suceder o cometimento de crime, operando como auxiliar do Poder Judiciário na aplicação da lei penal. Entretanto, esta classificação merece ser relativizada, segundo pondera Lazzarini (1987).

A atividade policial desenvolvida na prática, ou seja, o modo de atuação da autoridade no exercício do poder de polícia é o que efetivamente a qualificará como preventiva ou repressiva, visto que, em sua rotina de trabalho, o policial pode se deparar com os dois tipos de funções.

Portanto, a polícia desempenha função administrativa quando age em prol da preservação da ordem pública e da prevenção da eclosão de delitos, ao passo que quando atua após a prática do crime – elaborando o inquérito, em atividade investigatória de caráter criminalístico – a polícia exerce função judiciária, o que, apesar do nome, também consiste em exteriorização de atividade administrativa, e não pode ser confundida com a atividade jurisdicional, exclusiva do Poder Judiciário, de modo que o profissional público legitimado para efetuar o poder de polícia é uma autoridade administrativa, e não judiciária.

É a eclosão ou não da ação criminal que, realmente, delimita a diferença entre a prática preventiva ou repressiva. Um agente que regula o trânsito, uma vez que lavra um auto de infração, passa do exercício da atividade policial administrativa para a judiciária, assim como acontece na verificação de um acidente automobilístico. Neste caso, a ação preventiva ostensiva, que estava desempenhando, passa a se configurar como repressiva, dado que a ação preventiva não logrou sucesso em evitar a ocorrência do delito. Se um órgão estiver no exercício da atividade policial preventiva (polícia administrativa) e ocorrer a infração penal, nada justifica que ele não passe, imediatamente, a desenvolver a atividade policial repressiva (polícia judiciária) fazendo, então, atuar as normas de Direito Processual Penal, com vistas ao sucesso da persecução criminal (LAZZARINI, 1987, pp. 36 - 37).

A divisão da execução das fases da atividade policial em duas organizações distintas, no ente federativo estadual, de forma que é atribuída à Polícia Militar o trabalho de preservação da ordem pública, enquanto compete à Polícia Civil a realização da investigação e da apuração dos crimes, caracteriza a estrutura das polícias estaduais brasileiras como bipartida, dado que ambas apresentam o ciclo policial incompleto.

O ciclo de polícia, que inicia o ciclo de persecução criminal, é composto por:

1a fase: Situação normal de paz social. Refere-se ao trabalho ostensivo realizado pela polícia, de caráter preventivo, em prol da preservação da ordem pública. Quando ocorre a quebra da ordem pública, são efetuadas as demais fases do ciclo policial.

2a fase: Restauração da paz social. Consiste no primeiro contato da polícia com a prática criminal, competindo-lhe exercer as primeiras providências de polícia administrativa e judiciária, como realizar prisão em flagrante, identificar testemunhas, levantar informações sobre o modo como o crime ocorreu, socorrer vítimas, dentre outras verificações possíveis que se apresentarem necessárias de imediato.

3a fase: Investigativa. É exercida pela polícia judiciária, através da escuta do relato das testemunhas arroladas, realização de perícias, cumprimento de prisões processuais, exercidas por meio da instauração do Inquérito Policial.

4a fase: Processual. A partir dessa sequência de procedimentos ocorre a fase processual, que é de competência do Ministério Público e Poder Judiciário, sendo a última etapa do ciclo de persecução criminal a fase de aplicação das penas, responsabilidade do Poder Judiciário e do Sistema Prisional (LAZZARINI, 1996).

A frouxa articulação do sistema policial brasileiro é um grave problema estrutural de segurança pública. A disjunção do trabalho policial em duas organizações distintas tem sido apontada por diversos estudiosos como um grave problema estrutural de segurança pública brasileira, uma vez que compromete a eficiência do serviço prestado por essas corporações.

Ademais, a existência de polícias de ciclo incompleto, conforme ocorre em âmbito estadual, é uma característica exclusiva do Brasil, pois independentemente da forma com que as polícias são organizadas em outros países, as mesmas instituições realizam todas as etapas do ciclo policial.

Uma análise sociológica acerca do sistema de justiça criminal brasileiro é efetuada por Saporì (2006), que considera fragmentada a articulação entre as organizações que o constitui, característica essa, que in- viabiliza a eficiência do mesmo.

A frouxa articulação na justiça criminal pode se expressar nos níveis de conflito e disjunção existentes nas relações entre as organizações da network. Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. Disputas por espaços de poder são recorrentes, além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema. Além disso, a intensidade dos conflitos pode se constituir em foco crônico de ineficiência do sistema, afetando o desempenho institucional. (SAPORI, 2006).

Um dos principais focos crônicos dessa desarticulação, apontado por Saporì (2006), característica singular do desenho institucional do sistema de justiça criminal brasileiro, consiste na secção do trabalho policial, na esfera estadual, em duas organizações distintas, de forma que compete à Polícia Militar realizar o patrulhamento ostensivo, enquanto cabe à Polícia Civil a responsabilidade pelo trabalho investigativo. Diversos problemas decorrentes da disjunção do trabalho policial têm sido atribuídos a essa peculiaridade do subsistema policial brasileiro.

Por que o Brasil tem duas polícias?

É o caso, por exemplo, da ausência de mecanismos integrados e articulados de planejamento das intervenções públicas na área. A divisão de trabalho prevalente entre as polícias faz com que as tarefas envolvidas no combate à criminalidade sejam concentradas no âmbito ostensivo, resumindo-se a planos de distribuição dos recursos humanos e materiais das Polícias Militares. A investigação policial e eventual identificação e detenção de criminosos ocorre em momento distinto e obedece somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais.

Ressalte-se ainda o fato de que cada uma dessas organizações policiais dispõe de um sistema próprio de comunicações e informações, que não dialogam entre si. O registro oficial da incidência criminal, nesse sentido, tem duas fontes distintas, caracterizadas pela duplicidade e incoerência dos dados. O diagnóstico espaço-temporal da criminalidade na sociedade brasileira não dispõe, assim, de uma base de dados consensualmente estabelecida, o que suscita frequentes divergências e conflitos quanto ao provimento da segurança pública, enquanto bem coletivo.

O desenho institucional da segurança pública no Brasil, em suma, provocou a emergência e consolidação de organizações policiais que, a despeito do caráter complementar de suas atividades, são dotadas de culturas distintas, com definições muito particulares do interesse coletivo e, além disso, têm suas inter-relações pautadas pelo conflito e pela competição intermitente. Como consequência inevitável dessa realidade, temos a baixa capacidade do subsistema policial brasileiro de produzir resultados consistentes, em termos de redução dos índices de criminalidade (SAPORI, 2006).

Além dos problemas relacionados à divisão do ciclo policial, há outras deficiências comuns a ambas as polícias. O Projeto Segurança Pública para o Brasil (BRASIL, 2003) destaca as seguintes:

- 1) coleta, registro, produção, distribuição e processamento precários das informações, gerando dados inconsistentes e pouco confiáveis, e inviabilizando diagnósticos, análises prospectivas e definição de orientações estratégicas;
- 2) ausência de planejamento, de avaliação sistemática e de práticas corretivas;

- 3) atendimento, serviços e produtos de má qualidade; recrutamento deficiente e formação precária;
- 4) abandono dos cuidados preparatórios, necessários ao trabalho pericial: ausência da cultura técnico-policial nas esferas não envolvidas diretamente com os setores policiais especializados;
- 5) correição quase inexistente, em decorrência de inércia burocrática, restrições normativas, inoperância administrativa e, em alguns casos, comprometimento corporativista;
- 6) controle externo deficiente, em razão dos obstáculos à intervenção investigativa das ouvidorias e dos entraves à afirmação de direção interna;
- 7) dissociação conflitiva da outra instituição policial e dos demais profissionais do sistema de justiça criminal (inclusive da Secretaria de Segurança), dada a autonomização dispersante das unidades (em particular, das delegacias distritais);
- 8) delimitação irracional (e dissociada das circunscrições da outra instituição policial) dos territórios jurisdicionais;
- 9) despreparo no enfrentamento de questões específicas, como: a violência contra as mulheres, as crianças, as minorias sexuais e os negros - o que determina alguns aspectos lacunares na atuação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, por exemplo;
- 10) despreparo na aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- 11) formação mais voltada à repressão do que à prevenção (o que caracteriza o conjunto das instituições da segurança pública);
- 12) grande quantidade dos policiais exerce função extra (bico), para complemento salarial em razão dos baixos salários (BRASIL, 2003, p. 29).

A corrupção, o desrespeito aos direitos humanos, a herança autoritária e a “insistência no modelo da guerra como metáfora e como referência para as operações de segurança pública” (CANO, 2006, p. 141), também são alguns outros exemplos comuns de deficiências relacionadas às polícias estaduais. Apesar do panorama de deficiências das polícias estaduais, verificam-se iniciativas recentes de modernização das instituições policiais que apontam em direção à mudança de paradigma na gestão da segurança pública.

Nesse contexto, pode-se citar algumas experiências relevantes, tais como: (1) Tentativas de integração das polícias civil e militar; (2) Compatibilização do trabalho policial em áreas geográficas coincidentes; (3) Unificação e informatização dos boletins de

ocorrências criminais; (4) Investimentos em tecnologia, em georeferenciamento e nos sistemas de informações policiais; (5) Criação de ouvidorias de polícia.

5.3. A gestão municipal da segurança pública

Na década de 1990, os municípios iniciaram o processo de assunção de responsabilidades na área da segurança pública, através da formulação e execução de políticas públicas locais e da criação ou ampliação de estruturas municipais dedicadas a essa questão, como secretarias municipais, conselhos comunitários e guardas municipais.

É possível a formulação e implementação de uma política municipal de segurança pública?



FONTE: <https://pt.freeimages.com>

É necessário, em primeiro lugar, que o processo abranja a realização de um diagnóstico das dinâmicas criminais, pois para construir eficientes estratégias de redução da criminalidade, é imprescindível compreender os fatores relacionados à incidência de crime e violência. Uma vez concluído o diagnóstico, a análise das informações nele contidas deve servir de fundamento para a elaboração de um Plano Municipal de Segurança Pública, cujas ações podem ser operacionalizadas pelo órgão municipal responsável pela gestão da segurança pública local, além da guarda municipal, quando houver.

Geralmente, a criação do arcabouço institucional municipal na área da segurança pública objetiva viabilizar o planejamento, implementação, gestão, monitoramento e avaliação de ações, projetos e programas realizados com o propósito de prevenir a criminalidade e diminuir o sentimento de insegurança da população.

Os municípios podem instituir Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)

Você sabe o que é um GGIM?

O GGIM é um instrumento que integra e articula todas as instituições públicas, dos três níveis federativos, responsáveis por prover a segurança pública no âmbito do município.

Por meio das reuniões do GGIM, as instituições que compõem o sistema municipal de segurança pública, em conjunto, discutem sobre a dinâmica da criminalidade local, definem prioridades, formulam estratégias, distribuem a responsabilidade de cada uma das organizações no gerenciamento da segurança pública, monitoram e avaliam os planos de ação implementados, reformulando estratégias e definindo novas intervenções.

Com a finalidade de integrar a sociedade nas ações de segurança pública, devem: (1) promover o conceito de polícia comunitária; e (2) fomentar a participação e o controle social. Para tal, conselhos comunitários de segurança pública podem ser criados, no âmbito das subdivisões territoriais adotadas em cada município.

A Constituição brasileira de 1988 confere aos municípios a competência de criarem guardas municipais.

A Constituição de 1988, no âmbito da segurança pública, confere aos municípios apenas a competência para constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Entretanto, isso não impede que os municípios

extrapolem as ações de proteção patrimonial e adotem atividades suplementares de prevenção à violência e à criminalidade.

Outra possibilidade de atuação dos municípios na segurança pública, segundo aponta Souza Neto (2008), diz respeito às ações de regulamentação, como a adoção de leis de controle de bebidas alcoólicas. Restrições de caráter administrativo podem exercer importante impacto na prevenção de crimes, às vezes mais significativos do que medidas de caráter penal ou policial. Alguns municípios que delimitaram o horário de funcionamento de bares e restaurantes tiveram a redução do número de homicídios em 60%, como é o caso de Diadema, e a redução de acidentes de trânsito em 70%, como é o caso de Barueri.

É importante destacar os investimentos municipais em políticas de âmbito preventivo, de tipo situacional e social, focalizados especificamente na redução da criminalidade e da violência. Os programas de prevenção situacional, de acordo com Cano (2006), visam atenuar as oportunidades de ocorrência de crimes ou atos de violência em determinados espaços, através da intervenção direta no ambiente social, especialmente nos fatores que favorecem a dinâmica criminal. São alguns exemplos de prevenção situacional: o investimento na melhoria da iluminação urbana, a recuperação de espaços públicos degradados e o videomonitoramento em locais estratégicos.

Os programas de prevenção social, conforme esclarece Cano (2006), são intervenções direcionadas para reduzir os elementos que estruturam a vulnerabilidade, ou seja, os fatores de risco que aumentam a probabilidade de incidência de crimes, violências, e de suas consequências negativas. São exemplos de fatores de risco: a desigualdade social, a cultura do narcotráfico, a violência doméstica, a violação de direitos fundamentais, a fragilização dos vínculos familiares e sociais, a defasagem escolar, a pobreza, o desemprego, dentre outros.

O Bolsa Família pode ser considerado um exemplo de programa de prevenção social, uma vez que atua para atenuar determinados fatores de risco e promover a proteção social. Por meio da transferência direta de renda, promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Cano (2006) analisa que, normalmente, os programas de prevenção social apresentam resultados em médio e longo prazo, pois se fundamentam na transformação das condições de vida ou das relações interpessoais. Entretanto, quando conseguem

alcançar o alvo desejado, seu impacto pode ser mais intenso e mais duradouro do que o impacto dos programas de prevenção situacional, que obtém resultados em curto prazo, quando bem desenvolvidos.

Portanto, é indicado que ambos os programas preventivos – situacional e social – sejam adotados simultaneamente, de forma complementar. Nesse sentido, importantes linhas de atuação para o desenvolvimento de políticas de prevenção à violência e criminalidade, que podem ser incorporados pelos municípios, são sugeridas por Guindani (2004, pp. 82 – 83), a saber:

- **Programas de acesso à justiça e a mecanismos de resolução pacífica de conflitos**, reinserção social de egressos do sistema penitenciário e do programa de medidas socioeducativas, policiamento comunitário, orientação jurídica e assistência judiciária, oferta descentralizada de serviços de justiça e cidadania, centros de mediação formal e informal de conflitos, núcleos de atendimento a vítimas de violência, apoio à reinserção profissional, comunitária e familiar de egressos etc.
- **Programas para a adolescência, a juventude e suas famílias** (programas de acesso a atividades culturais e esportivas, educação e qualificação profissional, geração de trabalho, emprego e renda, saúde).
- **Mobilização social, associativismo e promoção de cultura da paz urbana** (apoio à formação e fortalecimento de lideranças, organizações e redes comunitárias, campanhas de comunicação social, programas de educação para a cidadania, promoção de eventos públicos etc.).
- **Planejamento urbano e qualificação de espaços públicos** (ordenação de áreas de grande circulação de pessoas, planejamento e controle do trânsito, iluminação pública, criação e requalificação de espaços públicos de convivência e lazer, qualificação do entorno das escolas e parques públicos, regularização fundiária, adoção de estratégias que previnam a formação de guetos em zonas urbanas e que evitem conflitos entre grupos vizinhos etc.).
- **Enfrentamento de fatores de risco** (abuso de álcool e outras drogas, disponibilidade de armas de fogo e outros fatores identificados em cada local) e aumento dos fatores de proteção.

Diversos gestores municipais, a partir da década de 1990, começaram a investir em segurança pública, com a adoção de diferentes formatos institucionais, apresentando multiplicidade tanto na estruturação da arquitetura organizacional quanto nas estratégias de intervenções adotadas.

O atual contexto da gestão municipal da segurança pública revela, segundo Guindani (2004, p. 75), “baixa institucionalidade, descontinuidade frequente, ausência de

trabalhos avaliativos e de sistematização das experiências existentes”. Além disso, diversos gestores municipais hesitam em assumir responsabilidades nessa área específica, sobretudo porque não constitui uma obrigação legal do governo municipal.

A assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas, na ausência de imposições constitucionais, está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado e vale ressaltar que os incentivos para a gestão municipal da segurança pública são restritos, ao menos os financeiros. O repasse de recursos financeiros do governo federal ocorre mediante o lançamento de editais anuais, em que os municípios interessados submetem propostas.

Os projetos que apresentam maior consonância com os requisitos delineados pela SENASP são financiados pelo governo federal, com contrapartida financeira dos municípios. Apesar disso, a participação dos municípios na gestão da segurança pública vem crescendo progressivamente, assim como a relevância deste ente federativo na redução da violência e criminalidade, sobretudo quando se entende que a promoção da paz e da ordem social demanda não apenas ações de cunho repressivo, mas também ações de cunho preventivo.

5.4. A participação social no âmbito da segurança pública

Conforme analisa Souza Neto (2008), a Constituição Federal de 1988, ao abordar a segurança pública como “direito e responsabilidade de todos”, institui o fundamento jurídico dos arranjos institucionais que admitem a participação social na concepção e no controle da gestão das políticas públicas nessa área.

A participação social, no âmbito da segurança pública, adquire relevância no contexto em que a preservação da ordem pública democrática pressupõe uma ampliação dos atores sociais responsáveis pela área de segurança pública, para além das organizações policiais.

No Brasil, esse novo paradigma de segurança cidadã emerge a partir da década de 1990, sobretudo através da constituição de conselhos comunitários de segurança, redes de vigilância, políticas de prevenção ao crime, policiamento comunitário e da realização da 1a. Conferência Nacional de Segurança Pública.

De acordo com Godinho (2014, p. 547), no âmbito da segurança pública, os arranjos institucionais classificados como participativos devem cumprir os seguintes requisitos:

1. O fato de preverem a ocorrência de fóruns ou momentos deliberativos; 2. Com o objetivo de impulsionar discussões públicas e a resolução coletiva de problemas; 3. Reunindo, para tanto, atores estatais e sociais, incluindo profissionais da segurança pública; 4. Em estruturas paritárias.

A mobilização e a participação social, na área da segurança pública, geralmente apresentam efeitos benéficos, segundo analisa Cano (2006,p.149):

- efeitos sobre a concepção, gestão e acompanhamento dos programas, quanto à sua descentralização, democratização etc.;
- impacto preventivo que o crescimento das redes sociais e a melhora nas relações comunitárias podem implicar com relação ao temor e à violência, seja de forma indireta, ao reduzir o temor e estimular a ocupação dos espaços públicos, ou de forma direta, ao promover a resolução pacífica dos conflitos cotidianos;
- uma mudança na percepção social da violência, que interiorize o novo paradigma da prevenção.



Será que existiriam obstáculos para sua efetivação?

FONTE: <https://www.freepik.es/>

Apesar das vantagens da participação social na segurança pública, há diversos obstáculos para a sua efetiva concretização, tais como:

- a) falta de continuidade das iniciativas;
- b) imprevisibilidade dos resultados;
- c) restrição da participação apenas na esfera da retórica, nos discursos ou nos documentos oficiais, mas sem aplicação prática;

d) dificuldade de mobilização popular, sobretudo em comunidades com capital social deteriorado;

e) problemas relacionados à representatividade - dificuldade de composição equilibrada das instituições e de seus respectivos membros que efetivamente representam a sociedade e os interesses coletivos (CANO, 2006).

5.5. ESTRUTURA DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLICIAMENTO

O Estado Nacional Brasileiro apresenta um sistema de policiamento moderadamente descentralizado e multiplamente descoordenado. Dentre os direitos sociais e individuais assegurados a todos os cidadãos brasileiros pela Constituição de 1988, destaca-se a preservação da ordem pública e a defesa das pessoas e do patrimônio.

A preservação desses direitos é dever do Estado, exercida a partir das esferas Federal e Estadual. O controle sobre o policiamento público é, portanto, exercido independentemente por cada unidade federativa sobre suas respectivas forças policiais, com competência prevista na Constituição Federal, Constituição Estadual e Leis Orgânicas Estaduais, enquanto que a união possui força policial própria (Polícia Federal) com competência prevista na Constituição.

Está em fase de elaboração de anteprojeto a Lei Orgânica Nacional (SENASP), que estrutura a organização e funcionamento das Polícias Cíveis Estaduais e do Distrito Federal.

A Constituição de 1988, em seu Art. 144, estabelece:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia federal;

II - Polícia rodoviária federal;

III - Polícia ferroviária federal;

IV - Polícias civis;

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A direção operacional das forças policiais não parte de um único comando centralizado, uma vez que a Constituição de 1988 subordinou a polícia civil, polícia militar e o corpo de bombeiros aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.



Dessa forma, o exercício da segurança pública nacional é realizado por intermédio dos seguintes órgãos:

- **Polícia Rodoviária Federal** - Destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais;
- **Polícia Ferroviária Federal** - Destina-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias;
- **Polícia Federal** - É instituída por lei como órgão permanente, estruturada em carreira e destinada a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e serviços de interesse da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija a repressão uniforme. Também, é sua função prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência. Tem ainda, como incumbência, exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras, além de exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.
- **Polícias Civis** - Dirigidas por delegados de polícia de carreira, devem exercer, ressalvada a competência da União, a apuração das infrações penais, investigando os crimes para identificar as bases legais para a acusação de um suspeito, exceto dos militares; além das funções de polícia judiciária, que auxilia o Ministério Público no processo de construção da culpa legal.
- **Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares** - As polícias militares são responsáveis pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Atuando uniformizada, é responsável pelo policiamento nas ruas, agindo em situações de conflito e de assistência emergencial. Os corpos de bombeiros

militares têm, como atribuições, a atuação em casos de emergências, prevenção e combate a incêndios, afogamentos, resgate, além da execução das atividades de defesa civil.

Esses órgãos atuam num Sistema Multiplamente Descoordenado, pois o sistema brasileiro de policiamento caracteriza-se pela existência de forças múltiplas e descoordenadas entre si. Um sistema é multiplamente descoordenado “quando mais de uma força tem autoridade sobre a mesma área” (BAYLEY, 2001, p.71), gerando, na maioria das vezes, um processo de “concorrência” e “sobreposição” entre forças policiais distintas.

Esse processo de “concorrência” e “sobreposição” de poderes foi marcante na configuração das forças policiais nos primórdios da República. Conforme demonstrou Bretãs, no início do século XX, transitavam pelas ruas do Rio de Janeiro policiais civis e militares, guardas nacionais e noturnos além de militares do Exército e da Armada, todos eles dotados de autoridade sobre a população.

Disputa de autoridade policial e de atribuições se dava também entre as polícias civil e militar, cada qual objetivando fundar o princípio de sua autoridade sobre a outra. O controle e a guarda de presos são ilustrativos desse processo.

A polícia militar exercia o policiamento ostensivo e controlava a guarda dos presos nas delegacias, funções que influíam diretamente no trabalho da polícia civil. As queixas sobre prisões e solturas irregulares eram feitas de parte a parte a todo momento, acirrando o processo de concorrência de forças. Como resultado das reformas policiais levadas a efeito nos primeiros anos do século XX, foi criada a **Guarda Civil**.

A multiplicidade das forças repressivas, atuando no mesmo espaço, gerou inúmeros conflitos entre os membros destas forças, exigindo grande esforço por parte da organização policial (polícias civil e militar) no sentido de afirmar o seu monopólio do exercício repressivo, delimitando suas fronteiras com as demais instituições armadas ou dotadas de poderes coercitivos (Exército, Armada, Guardas Nacionais e noturnos – Polícia Municipal).

A Guarda Civil é uma corporação destinada a executar o policiamento ostensivo uniformizado, juntamente com as Polícias Militares e que, até 1965, esteve abrigada na estrutura administrativa das Polícias Cíveis dos principais estados brasileiros.

Essa conformação estrutural e administrativa da Guarda Civil reforçou o caráter múltiplo/descoordenado do sistema policial brasileiro. Percebemos, assim, que o padrão histórico do policiamento no Brasil – desde o Império (1822-1889) até os dias atuais, tem sido o da existência de, no mínimo, duas polícias atuando no mesmo espaço geográfico (o âmbito das províncias e, mais tarde, dos estados federados).

Denominada Autoridade concorrente, no Brasil, esta unidade é a Polícia Federal, criada em 1967, com poderes para lidar com as responsabilidades que transcendem às das unidades governamentais subordinadas. Tem atuação ampla e ativa nos estados federados, não necessitando de obter permissão local para agir. Ocorre, assim, uma sobreposição de autoridade entre a Polícia Federal e as Polícias Cíveis e Militar, todas com autoridade conjunta de ação em território comum

O caráter descoordenado da atuação das polícias tem como exemplo típico desta situação o enfrentamento e apuração dos crimes de tráfico de drogas, que embora sejam da competência da Polícia Federal, são apurados de forma contumaz pelas Polícias Estaduais, através de convênios firmados entre estados e a União.

Resumo

Tivemos a oportunidade de refletir, neste capítulo, sobre a divisão de atribuições entre a União, estados e municípios na promoção da segurança pública, destacando como cada nível da Federação se estrutura para atender aos objetivos pretendidos. Conhecemos as competências e as possibilidades de cada ente federativo na promoção da ordem pública e vimos que é possível haver a formulação e implementação de uma política municipal de segurança pública.

Enfatizamos a estrutura do sistema brasileiro de policiamento, detalhando cada órgão deste sistema seus objetivos e áreas de atuação.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE VI

6. PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS DO SISTEMA BRASILEIRO DE POLICIAMENTO

Prezado aluno,

Neste capítulo, vamos nos deter em aspectos operacionais que proporcionaram permanências e mudanças no sistema brasileiro de policiamento. Ao final deste capítulo, você será capaz de reconhecer a importância do:

- do processo de isomorfismo no campo institucional policial;
- as consequências negativas do processo de isomorfismo;
- a atuação das polícias;
- a Polícia “de ordem” (Polícia Militar) e a Polícia “de criminalidade” (Polícia Civil).

Bom proveito!

A estrutura do sistema de policiamento brasileiro, multiplamente descoordenado e descentralizado, não se alterou ao longo do tempo. Atualmente, no Brasil há duas polícias por estado, três polícias da União, mais uma série de Guardas Municipais.

No Brasil, distinguimos as forças policiais pelo critério funcional, identificado por Medeiros (2004) como especialização “extra organizacional”. Neste sentido, no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação (Polícia Civil) e a outra executa as tarefas paramilitares e de patrulhamento (Polícia Militar).

Divisão funcional, ou especialização extra organizacional das Polícias Civil e Militar é resultado, segundo Medeiros, da formação incompleta do Campo Institucional Policial e conseqüente adesão das Polícias Militar e Civil aos campos da Defesa e da Justiça respectivamente. As trocas institucionais entre as polícias militar e civil privilegiaram, ao longo dos anos – em diferentes contextos políticos, as organizações de Defesa – Exército e da Justiça – Poder Judiciário, e não as próprias polícias que se mantiveram afastadas uma da outra.

O Brasil não é exceção em termos de números de força policial. Na Alemanha, até 1975, cada unidade federada organizava sua(s) polícia(s). Na França e Itália, são duas as organizações nacionais, além de forças paramilitares especiais e forças das comunas ou cidades. Nos Estados Unidos, em 1980, havia 19.691 forças registradas no Departamento de Justiça (MEDEIROS, 2004) No entanto, o que nos diferencia dos países citados é o critério funcional e não geográfico das forças policiais.

Nos países mencionados (Alemanha, Itália, França, Estados Unidos), a diferenciação entre as forças policiais ocorre pelo critério geográfico. Em regra, cada organização realiza as três tarefas policiais: polícia de ordem, polícia criminal, polícia urbana. Por exemplo, nos Estados Unidos na mesma organização policial, há offices patrulhando as ruas e detectives investigando crimes.

O campo institucional é definido por um processo de isomorfismo entre determinadas organizações, que compartilham mitos e fontes de legitimidade e que tendem a adotar as mesmas “regras do jogo”, devido à intensa troca de recursos (técnicos e institucionais) que estabelecem entre si. No Brasil, o campo institucional policial foi definido por um processo de isomorfismo entre a Polícia Civil e o Sistema Judiciário e entre a Polícia Militar e o Exército.

De acordo com Medeiros (2004), o processo de isomorfismo pode ocorrer por:

Força mimética: consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não, de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova.

Força coercitiva: é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra.

Força normativa: é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundos da mesma “profissão”, tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas.

A institucionalização do campo policial no Brasil, ainda, não se completou, uma vez que as polícias se inseriram na periferia do campo institucional da Justiça e do Exército, em detrimento ao fortalecimento de um campo institucional próprio.

Campo institucional próprio

Pode-se falar na institucionalização de um campo quando determinados atores, pertencentes a determinadas organizações e relacionados às mesmas organizações institucionalizantes adotam soluções organizacionais consideradas legítimas e apropriadas. As organizações passam a sofrer pressões normativas, coercitivas e miméticas, no sentido de se parecerem umas com as outras.

A especialização extra organizacional reforça a adesão das polícias aos campos institucionais da Justiça e da Defesa e traz consequências negativas ao campo institucional policial. Por exemplo:

- Dificuldade na troca de pessoal entre as organizações, visto que os policiais têm “profissões” diferentes (força normativa);
- Reforço das relações isomórficas entre a Polícia Civil e Justiça e entre a Polícia Militar e Exército;
- Visão inadequada da estrutura militar às tarefas civis e vice-versa;
- Descentralização de comando; e
- Pouca troca de recursos técnicos e institucionais entre as duas polícias.

A relação isomórfica realça alguns mitos institucionais das duas corporações policiais que apesar de ineficientes ainda permeiam o imaginário policial e fundamentam as práticas policiais. Vejamos os mitos institucionais relacionados às polícias Civil e Militar:

Segurança Pública (Polícia Civil)

Diretamente relacionado com o problema do crime e do criminoso, esta perspectiva tem dificuldade de enxergar o crime no atacado, como um fenômeno sociopolítico e histórico, e sequer olha para aquelas questões da ordem pública que nada tenham a ver com crime: Se a violência campeia, seria porque faltam leis mais duras; seria porque “a polícia prende e a justiça solta”; seria por causa da burocracia dos inquéritos; da falta de pessoal e recursos materiais nas delegacias.

A avaliação da polícia em geral relaciona-se à quantidade de inquéritos realizados e de infratores levados aos tribunais, pouco importando as ações de prevenção. Abrange os crimes que não tenham caído nas malhas do sistema, perdidos na imensidão das “cifras obscuras”; e os crimes que podem vir a ocorrer.

“Ordem Pública” (Polícia Militar)

Falar de ordem pública é, curiosamente, falar de desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados. Considerando o crime como uma patologia intolerável e os conflitos de interesses como desarrumação da ordem, o modelo militar tem a pretensão de “vencer” os criminosos, de erradicar o crime, de “acabar” com a “desordem”.

Imagina-se que a violência campeia é porque os efetivos são insuficientes; porque a polícia judiciária fica nas delegacias; porque a polícia está menos armada que os bandidos; porque falta motivação e “garra” aos policiais. Quanto maior o número de “cercos”, “incursões”, “operações”, “ocupações” e blitz, melhor nem pensar em séries históricas das taxas de criminalidade e vitimização.

Visão penalista (Polícia Civil)

Conduzida preferencialmente por operadores do direito, prevalece a visão, segundo a qual os problemas do crime e da ordem pública se resolvem com a lei penal.

Visão militarista (Polícia Militar)

Interpretam que os problemas do crime e da ordem se resolveriam com a força. A investigação busca menos a apuração do crime e mais a identificação, na “clientela marginal” da organização, de possíveis autores dos crimes. A função policial não está orientada para a resolução de conflitos e, sim, para a “inexorável punição dos transgressores” (KANT DE LIMA, 2003, p.252).

As relações isomórficas geram uma relação de propriedade das Polícias às esferas da Defesa e da Justiça: a Polícia Militar por força mimética (imitação) adotou soluções organizacionais do Exército; já as Polícias Cíveis possuem uma estrutura análoga à do Poder Judiciário e sua própria razão de ser está em atuar como agência do sistema criminal, destacando-se, nesse processo, sua função de investigação.

Segurança pública e aplicação da lei penal confundem-se com a identificação das polícias Civil e Militar, em relação ao campo da Defesa e da Justiça. Isso é indicativo de que, ainda, não está completa a conquista democrática da separação institucional Polícia-Justiça e Polícia-Exército.

A estrutura do sistema de policiamento brasileiro manteve-se praticamente intacta desde sua formação, admitindo a coexistência de duas forças policiais distintas (Polícia “de ordem” - Polícia Militar - e a Polícia “de criminalidade” - Polícia Civil), que não compartilham recursos técnicos e institucionais e, portanto, não se inserem em um campo institucional próprio.

No Brasil, as principais agências encarregadas do trabalho de polícia são organizadas e controladas pelos estados-membros da Federação. Embora existam algumas agências de polícia sob controle do governo federal e alguns municípios mantenham guardas municipais, a maior parte das tarefas de polícia é desempenhada pelas polícias militares e pelas polícias civis dos estados (COSTA, 2004).

Polícia “de ordem” – Polícia Militar

X

Polícia “de criminalidade” – Polícia Civil

Uma importante característica do aparato policial brasileiro é o fato de nenhuma das agências de polícia realizar o chamado “ciclo completo de policiamento”. Isto é, suas atividades são limitadas por funções: as polícias civis exercem as funções de polícia judiciária e as polícias militares são encarregadas da Polícia Ostensiva, além da preservação da ordem pública.

Outro aspecto a ser considerado é que, apesar de as polícias serem organizadas e controladas pelos estados, sua estrutura é definida pela Constituição Federal, portanto, os estados não podem isoladamente modificar ou extinguir essas instituições (COSTA, 2004).

Estudos comparativos realizados sobre o sistema de policiamento em diferentes países demonstraram, na maioria dos países contemporâneos, que as características estruturais/práticas administrativas têm permanecido as mesmas desde que eles se tornaram reconhecíveis como estados.

Será que, no Brasil,
essa tendência também
se confirma?

Será que a estrutura policial
é adequada ao sistema
democrático de direito?

Devido à resistência da tradição burocrática já consolidada no país, é forte a tendência de manutenção do padrão de policiamento estabelecido no início da formação de nosso Estado.

Propostas referentes a uma reestruturação do “Campo Institucional Policial” parecem ganhar corpo na discussão atual sobre as forças policiais e suas funções na sociedade em detrimento às discussões que consideram as mudanças estruturais do sistema de policiamento.

Provavelmente, o único caso de mudança de categoria em uma estrutura de policiamento nacional ocorreu nas Filipinas, onde a Polícia Integrada Nacional substituiu, aproximadamente, quinze mil forças locais e a Guarda-Civil Filipina rural, em 1975. As Filipinas moveram-se de um sistema coordenado múltiplo, descentralizado, para um sistema único, centralizado (BAYLEY, 2001).

A discussão sobre o papel das polícias começa a tomar forma a partir dos anos 1980, quando começa a ser questionado pela sociedade brasileira. As polícias passam a ser vistas como serviço público essencial. Importantes mudanças apontam para um novo modelo do sistema policial ainda que fundado na estrutura policial já existente (multiplicidade de forças, comando descentralizado).

Vamos destacar algumas das principais mudanças:

- Alguns estados criam outras agências de controle externo, como as ouvidorias de Polícia;
- A segurança Pública é tema de discussão envolvendo acadêmicos, movimentos sociais, políticos e as próprias lideranças policiais;
- A discussão da segurança pública e do crescimento da criminalidade se dá tendo como pano de fundo o paradigma do Estado democrático de direito;
- Além dos controles da Justiça (comum e militar) e do Exército, as polícias passam a ser controladas pelo Ministério Público, instituição que representa toda a sociedade na supervisão de serviços públicos;
- A legitimidade das polícias passa a ser embasada no princípio da igualdade perante a lei;

- Busca-se a aproximação com o público e o gerenciamento mais eficaz nas relações entre polícia e sociedade de modo que a sociedade reconheça a polícia como instituição confiável, capaz de responder aos “problemas de polícia”;
- Busca-se a aproximação com o público e o gerenciamento mais eficaz nas relações entre polícia e sociedade de modo que a sociedade reconheça a polícia como instituição confiável, capaz de responder aos “problemas de polícia”;
- As polícias respondem à burocracia central, aos poderes privados e locais e ao conjunto da comunidade política;
- As polícias buscam reagir ao aumento da criminalidade estabelecendo ações policiais baseadas em estudos e análises sobre o fenômeno criminal;
- As polícias civil e militar passam a entender a tradicional distância organizacional entre ambas como fator de ineficiência na realização da tarefa de policiamento; prioriza-se assim a troca de recursos e outras formas de aproximação entre as polícias;
- Valorização das “operações conjuntas” de ambas as polícias – ideia de “integração” das polícias, destacando a proposta de unificação metodológica em termo de coleta e armazenamento de dados;
- Subordinação da mesma à Secretaria de Segurança Pública;
- Criação de conselhos de “defesa social” nos quais têm assento as polícias militar e civil;
- Vislumbra-se a maior participação do Poder Executivo Federal na política de segurança;
- Reelaborações dos códigos de ética e dos currículos das academias de Polícia; e
- Diálogo entre as polícias e as universidades (centros de pesquisa em criminalidade, segurança pública e violência).

A Constituição de 1988 marca o momento, a partir do qual a sociedade brasileira passa a reivindicar uma polícia “cidadã”, respeitadora dos direitos civis, políticos e sociais. Vimos surgir “mitos institucionais” alternativos e de mudança na natureza das Polícias Civil e Militar, abrindo caminho para a conformação de um “campo institucional policial próprio” envolvendo a troca e o pertencimento das forças policiais nacionais.

1. A tendência atual no Brasil aponta para a colaboração, coordenação e integração entre as forças policiais. A criação da SENASP, órgão subsidiado e direcionado pelo governo federal, é indicativo deste processo;
2. Através da atuação desse órgão, vimos surgir um esforço na esfera federal de estímulo à promoção no âmbito estadual e municipal para a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública;
3. As forças policiais são estimuladas a se coordenarem com um objetivo comum de controle e prevenção da violência e da criminalidade. No entanto, a existência deste órgão não implica numa centralização do comando policial.

Verifica-se, em alguns estados brasileiros, a tendência de fortalecimento das forças policiais locais e de outras instituições ligadas ao sistema de defesa social. Sob o comando da administração estadual (como por exemplo, em Minas Gerais, é a Secretaria de Defesa Social), passam a estabelecer ações de mútua colaboração, no que se refere ao estudo do fenômeno criminal e a elaboração de diagnósticos mais eficientes para a orientação de ações conjuntas de prevenção e repressão com um objetivo predefinido, implicando ainda na troca de dados e informações que são trabalhados em conjunto para um policiamento mais eficaz.

Esse processo, portanto, atua contrariamente aos movimentos de centralização na medida em que pretende aumentar a eficiência do policiamento local, prescindindo assim de um comando policial centralizado que é, em última instância, indicativo da ineficácia das forças locais.

Por outro lado, o crescente aumento da criminalidade no país vem possibilitando um repensar sobre as funções sociais das organizações policiais, quebrando o “mito” de que a polícia deva ser especializada primordialmente no combate ao crime. O “mito” da polícia “caçadora de bandidos” tem se sustentado ao longo de sua existência, na definição legal de suas funções, segundo o qual cabe à polícia proteger a vida e a propriedade.

**“Mito” da polícia “caçadora de bandidos”
tem se sustentado ao longo do tempo?!**

Nesse sentido, a polícia deveria ser especializada em intervenções de emergência em que a vida e a propriedade estivessem em perigo e em capturar criminosos após os crimes terem sido cometidos. Seguindo esta lógica, a prevenção do crime seria atingida através do desencorajamento, da rapidez e da segurança ao levar os criminosos frente a frente com a justiça, para que fossem julgados e punidos.

Para Bayley (2001), este tipo de especialização das funções/atividades policiais gera uma simplificação do trabalho policial e exige da instituição uma obrigação política: mostrar à sociedade sua eficácia como agente de prevenção de crimes, comprovando que o que faz resulta num aumento de proteção, em ausência de crimes.

No contexto atual de aumento da criminalidade, surge um paradoxo que coloca em questionamento a própria existência da polícia: A concentração no combate ao crime, ao ser colocado como parâmetro de eficiência do trabalho policial, acaba por desvelar a incapacidade e a ineficiência da ação da polícia em enfrentar e combater o crime, já que o ato da prisão e a investigação de crimes não podem ser considerados, por si só, indicativos positivos da prevenção e do controle do crime e tão pouco geram uma segurança efetiva da população.

Delineia-se, assim, outra tendência bastante expressiva na conjuntura contemporânea referente à função da polícia numa sociedade democrática, que é o entendimento de que o papel da polícia está, intrinsecamente, relacionado com sua inserção na sociedade, como mediadora de conflitos e com a participação e mobilização efetiva da população.

Polícia com o papel de mediadora de conflitos

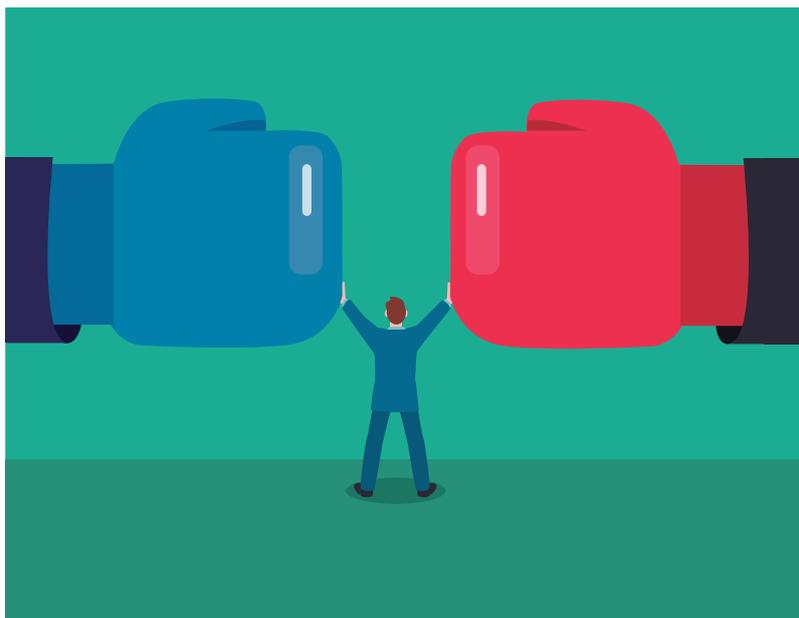


Ilustração: *Marcone da Silva*

Nesse sentido, a polícia não pode desprezar as reivindicações sociais não relacionadas à lei, ou seja, as necessidades da população geradas a partir da estrutura socioeconômica e das relações interpessoais. Conforme esclarece Bayley (2001, p.236):

O papel da polícia em diminuir a ameaça do crime, portanto, vem não apenas da prisão de criminosos, mas também através da mobilização ativa da população, de modo a atingir tanto as causas quanto os sintomas do crime. Para fazê-lo, a polícia não pode se distanciar das reivindicações desagregadas; de fato, precisa encarar essas reivindicações como oportunidade de se envolver nos processos fundamentais de interação social. Em resumo, a polícia deve se envolver em situações não relacionadas à lei para proporcionar uma prevenção de crimes mais eficaz.

Assim sendo, a especialização no combate ao crime não pode ser considerada como elemento definidor da ação policial, uma vez que a cooperação da população é fator fundamental na prevenção e resolução de crimes.

A configuração no cenário público brasileiro dessa tendência de um policiamento próximo à sociedade começou a ser delineado a partir da Constituição Brasileira de 1988, com a instauração do Estado Democrático de Direito, e implica numa redefinição do papel da polícia, em relação à sociedade, à descentralização da área de comando e ao desenvolvimento da ação civil.

Resumo

Neste capítulo, focalizamos as permanências e mudanças do sistema brasileiro de policiamento. Destacamos o processo de isomorfismo no campo institucional policial e suas consequências negativas

Analizamos a atuação das polícias, enfatizando a Polícia “de ordem” (Polícia Militar) e a Polícia “de criminalidade” (Polícia Civil). Por fim, focamos nas principais mudanças nos programas integrados de segurança pública e em algumas tendências que merecem ser observadas.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE VII

7. POLÍCIA E CONTROLE SOCIAL: O DILEMA ENTRE A LEI E A ORDEM

Prezado aluno,

Nesta unidade, vamos relacionar a polícia e o controle social, destacando o dilema entre a lei e a ordem. Ao final deste capítulo, você terá condições de:

- Conhecer a referência etimológica da palavra polícia;
- Discutir a relação entre Polícia, Política e Controle Social;
- Refletir sobre o exercício democrático do poder por parte das polícias.

Bom estudo!

Pesquisando sobre a etimologia da palavra polícia, encontramos que, segundo o esclarecimento de Costa (2004), o vocábulo polícia deriva do termo grego polis, usado para descrever a constituição e organização da autoridade coletiva. Tem a mesma origem etimológica da palavra política, relativa ao exercício dessa autoridade coletiva.

A referência etimológica da palavra polícia é reveladora da íntima relação entre Polícia e Política.

A referência etimológica da palavra polícia é reveladora da íntima relação entre Polícia e Política. Se considerarmos a “Política” como atividade que se relaciona com o “exercício e a prática do poder” e que “tem relação direta com o Estado e a sociedade global” (RÉMOND, 2003, p.444), somos levados a constatar que a atividade de polícia é essencialmente política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce seu poder (COSTA, 2004).

Para Bayley (2001), a política afeta a polícia assim como a polícia afeta a política. O regime político do Estado influencia o comando policial e a extensão da interferência policial na vida política. Em contrapartida, toda ação policial, por ser política, acaba moldando os processos sociais, definindo, em última instância, a vida política de uma sociedade:

A atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade humana. Além disso, a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política. Não apenas ela define poderosamente o que a sociedade pode tornar-se, mas é uma questão pela qual os governos têm um grande interesse, porque sabem que sua própria existência depende disso. Por todas essas razões, a polícia entra na política, querendo ou não (BAYLEY, 2001).

Esse autor aponta a relação entre Polícia, Política e Controle Social, que orientará a discussão deste capítulo, será referência para que você pense na questão da manutenção

do controle social por parte das polícias no sistema democrático. Vamos refletir sobre o dilema entre a lei e a ordem.



É correto pensar que existe uma tensão entre a manutenção do controle social e o exercício democrático do poder por parte das polícias?

FONTE: <https://www.freepik.es/>

Será o controle social função central da organização policial numa sociedade democrática?

Jerome Skolnick (1962) destacou o caráter conflitivo da atividade de controle social por parte das instituições policiais num regime democrático. Ao mesmo tempo em que as polícias são parte do aparato estatal de controle social, o exercício de seu poder coercitivo está limitado por um conjunto de leis e códigos de conduta, configurando, segundo o autor, o “dilema entre a lei e a ordem”.

Essa ideia de incompatibilidade entre a manutenção da ordem/controle social e observância da lei é compartilhada por grande parte da sociedade brasileira (incluindo policiais, autoridade políticas e jornalistas), favoráveis ao “endurecimento” da força policial para a realização do controle social, principalmente em momentos de aumento do índice de criminalidade do qual decorre um cenário de medo e insegurança que acabaria por reforçar o uso mais frequente da força policial na “luta contra o crime”.

A preocupação da polícia em interpretar a legalidade, usando a lei como instrumento de ordem, resulta na sua ineficiência no exercício do controle social. Se as polícias pudessem manter a ordem sem se preocupar com os aspectos da legalidade, suas dificuldades diminuiriam consideravelmente. Entretanto, elas estão inevitavelmente preocupadas em interpretar a legalidade, uma vez que usam a lei como instrumento de ordem (SKOLNICK, 1994, p.6, citado por COSTA, 2004, p.37).

De acordo com Skolnick, a atividade policial não estaria sujeita à observância das leis, mas sim à necessidade de controle social que ditaria as necessárias variações de intensidade e uso da força para garantir a “vitória contra o crime”. No entanto, há um equívoco nesta postura. Não são necessariamente os limites democráticos impostos às polícias as causas da sua pouca eficiência, mas sim a forma como a questão do controle social é colocada.

Tradicionalmente, a violência é evidenciada nos termos de Controle Social exercido pelo aparelho repressivo estatal. Neste enfoque, a noção de controle social está diretamente associada à relação entre sociedade e Estado, considerando o Estado órgão central de controle social.

Abaixo destacaremos pensamento de alguns autores, a respeito do Controle Social:

Émile Durkheim

Segundo o controle social e a partir das noções de “consciência coletiva, crime e anomia” de Durkheim, um ato é criminoso quando este é condenado pela sociedade e fere os elementos da consciência coletiva. Nesta perspectiva, o monopólio estatal da violência é elemento fundamental para o exercício do controle social, portanto, a violência privada é vista como uma forma de rompimento do controle social.

Thomas Hobbes

Para este pensador, a violência faz parte do estado de natureza do homem, caracterizado pela ausência da autoridade política. O “homem é o lobo do homem” e para evitar a “guerra de todos contra todos”, é necessário impor mecanismos externos de controle à ação humana. Somente por meio de um Estado-Leviatã, seria possível a realização deste controle externo, que também pode ser chamado de coercitivo.

Norbert Elias

Este teórico aponta para a necessidade da realização de um controle interno caracterizado pelas mudanças psicológicas ocorridas ao longo do processo civilizador. O surgimento de um tipo específico de autocontrole, chamado “civilizado”, não pode ser dissociado do processo de construção do Estado.

Costa (2004, p.38) destaca que o Controle social é “a capacidade de uma sociedade de se autorregular de acordo com princípios e valores desejados”.

É preciso considerar outra linha de discussão sobre a violência que considera o “conflito social” condição para a estruturação social. Isso implica dizer que o conflito é algo presente em qualquer sociedade e surge em função de elementos de dissociação tais como ódio, inveja e necessidade.

Sociedade = Conflito

Sob esse aspecto, é importante ressaltar que a violência é apenas uma forma de manifestação do conflito social. O problema que surge não é o conflito, mas sim os mecanismos sociais disponíveis para controlá-lo, já que nem a sociedade nem o Estado podem extinguir por completo os conflitos sociais e a violência decorrente desse conflito.

“A violência é apenas uma entre as diversas formas de manifestação do conflito social” Costa (2004, p.38). Portanto, o controle social exercido por meio da ação repressiva do Estado é apenas uma entre diversas outras formas de controle social. Existe uma variedade de tipos e mecanismos de controle social, cada um resultante de uma configuração social específica.

Existem inúmeras outras funções desempenhadas pelas polícias que não estão ligadas à função reguladora/coercitiva, tais como: (1) Assistência às populações carentes; (2) Apoio às atividades comunitárias; (3) Socorro; e (4) Ações de prevenção conjuntas com as associações comunitárias, entre outras.

A ideia de que as polícias são, tão somente, órgãos executores dos ditames estatais ou “braços executivos” do Estado e a atribuição do papel das polícias como instrumentos deste para o exercício do controle social não se sustentam e devem ser repensados. Em relação ao controle social, cabe às polícias desempenhar papel complementar ao controle social, promovido pela sociedade civil, desenvolvendo atividades relacionadas à administração dos conflitos sociais.

Assim entendido, podemos afirmar que:

As polícias não são as únicas agências estatais encarregadas de realizar o controle social e tampouco desempenham um papel central neste controle. Há outras instâncias sociais e estatais encarregadas de realizar o controle social.

O papel das polícias na realização do controle social varia de Estado para Estado. Quanto mais central for esse papel, maior a possibilidade de conflito entre a lei e a ordem, porque a polícia atribui ao uso da força seu principal instrumento de atuação. Por outro lado, se o papel das polícias no controle social não for central, ou se o instrumento de atuação das polícias não for fundamentalmente o uso da força, esse conflito perde intensidade.

Entre as várias atividades que desempenha, cabe também a polícia fazer com que as leis e regulamentos estatais sejam observados. Quanto mais legítima for percebida a forma como as polícias realizam suas tarefas, mais fácil será a aceitação da sua autoridade e, portanto, menor a necessidade de recurso à violência. O acatamento da autoridade almejado pelo Estado e seus agentes diz respeito ao grau de legitimidade de que esta autoridade política desfruta junto à sociedade.

O dilema “entre a lei e a ordem” é válido somente para aquelas situações em que o controle social está baseado principalmente no aparato repressivo estatal no qual as polícias são os principais instrumentos.

Nas situações em que o controle social se estabelece por meio das relações entre Estado e sociedade civil esse dilema perde a força. Uma vez que o Estado e a sociedade civil operam de forma complementar, é necessário que a atividade policial esteja em acordo com os limites impostos pela sociedade. Neste caso, o dilema “entre a lei e a ordem” deixa de existir e dá lugar ao imperativo de controle da atividade policial, necessário para legitimar a estrutura de controle social (COSTA,2004, p.63).

Resumo

Neste capítulo, pudemos relacionar a polícia e o controle social, destacando o dilema entre a lei e a ordem. Conhecemos a referência etimológica da palavra polícia e discutimos a relação entre Polícia, Política e Controle Social, além de refletir sobre o exercício democrático do poder por parte das polícias. Podemos concluir que, nas situações em que o controle social se estabelece por meio das relações entre Estado e sociedade civil, esse dilema perde a força.



Ilustração: Marcone da Silva

UNIDADE VIII

8. POLÍTICAS PÚBLICAS E DE SEGURANÇA

Olá, caro estudante!

Chegamos ao último capítulo do livro. Ao concluir este capítulo, você estará preparado para exercitar as seguintes ideias:

- Dominar alguns conceitos utilizados nos estudos sobre políticas públicas, aproximando você de um saber mais acadêmico;
- Conceituar políticas públicas;
- Conhecer tipos de Políticas Públicas e Atores no Processo de Políticas Públicas;
- Refletir sobre o Ciclo de Políticas Públicas;
- Reconhecer os paradigmas de Políticas de Segurança Pública.

Bom trabalho!

As Políticas Públicas fazem parte de nosso dia a dia e, portanto, é natural que muitos de nós tenhamos uma ideia superficial deste tema. Este capítulo é importante, pois apresentará alguns conceitos utilizados nos estudos sobre políticas públicas, aproximando você de um saber mais acadêmico e menos vinculado ao senso comum.

A área de Políticas Públicas é relativamente recente. A década de 1950 pode ser considerada um marco para o estabelecimento da área disciplinar de estudos das políticas públicas. Contudo, é claro que esta disciplina não surge do nada. Desde a década de 1930, já se observavam contribuições teóricas da análise racional das Políticas.

O estudo das Políticas Públicas se vincula como área de estudos não só da Ciência Política, mas também da Sociologia e da Economia. Posteriormente, nota-se a importância de outras áreas do conhecimento, como a Administração Pública, o Direito etc.

A dinâmica de funcionamento das Políticas Públicas apresenta alta complexidade e, por isso, um olhar multidisciplinar, envolvendo diversas áreas do conhecimento, que são importantes nas análises sobre uma Política Pública.

O conhecimento produzido pelos estudos sobre Políticas Públicas tem grande utilidade para gestores, políticos e demais atores que lidam com um problema público. O crescimento dos indicadores de violência e criminalidade é um exemplo de problema público.

Antes de dar sequência aos nossos estudos, é interessante parar agora para fazer uma pergunta simples, mas muito importante:



É muito difícil responder a essa simples pergunta, porque Política Pública é um conceito abstrato, que se materializa por meio de instrumentos diversos. Esses instrumentos podem ser programas, projetos, leis, rotinas administrativas etc.

No caso das Políticas Públicas de Segurança, a instalação de uma unidade policial, a construção e gestão de uma unidade prisional e o desenvolvimento de oficinas culturais podem ser percebidas como formas de operacionalização de uma Política Pública.

Ainda na tentativa de definir melhor o que seria uma Política Pública, é possível perceber que, de uma maneira geral, as Políticas Públicas são decisões, ou processos decisórios, que envolvem questões de ordem pública, ou seja, que envolvem um problema público.

Esses processos decisórios buscam atender ao interesse de uma coletividade, ou seja, de um grupo. Em tese, espera-se que esse grupo seja toda a sociedade, mas, sabe-se que, muitas vezes, no interior da sociedade, há interesses diferentes e algumas vezes divergentes.

No contexto de um Estado Democrático de Direito, esses processos decisórios buscariam atender ao interesse de uma coletividade, orientando-se pela legalidade e pela mediação de interesses entre os diversos grupos presentes em uma sociedade.

O processo decisório envolvido na definição e implementação de uma política pública é altamente complexo e, por isso, é difícil estabelecer uma sequência linear e racional entre suas etapas. Entender as Políticas Públicas como um processo decisório é também muito importante: muitas vezes, ouvimos pessoas simplificando o processo de criação de uma Política Pública.

É comum ouvir pessoas dizendo:

“Ah, resolver os problemas da criminalidade e violência é fácil. É só prender os criminosos! É só contratar mais policiais!”

Quando se entende Políticas Públicas como processo fica claro que a solução para um problema público não é dada por uma única decisão. Ou seja, para se prender criminosos é necessário: (1) construir presídios; (2) ter leis que determinem uma conduta como crime; (3) estruturar um Sistema de Justiça capaz de garantir um julgamento justo; e (4) pensar se o fato social que se está criminalizando deve mesmo ser penalizado.

Ou seja, deve-se pensar se a prisão de pessoas que cometem este tipo de conduta implicará, de fato, na redução do problema da criminalidade e violência etc.

8.1. TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o intuito de contribuir com a análise das políticas públicas, foram desenvolvidas tipologias, que nada mais são do que formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos e as instituições - dentro de um processo de Política Pública.

Dentre as várias tipologias de conteúdo das Políticas Públicas, apresentadas por Secchi (2013), merece destaque aquela formulada por Theodore J. Lowi. A tipologia de Lowi baseia-se no critério de “impacto esperado na sociedade”.

Segundo o critério de Lowi, destacado por Secchi (2013), as Políticas Públicas podem ser classificadas em quatro tipos:

Políticas regulatórias: Estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto, para atores públicos e privados. Exemplos deste tipo de políticas são: os códigos de trânsito, as regras de tráfego aéreo, a proibição de fumo em locais fechados, a proibição de venda e consumo de bebidas alcoólicas e as regras para publicidade de certos produtos.

Políticas distributivas: Geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos deste tipo de Política Pública são: os subsídios, a gratuidade de taxa para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc.

Políticas redistributivas: Concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. Exemplos clássicos são: as cotas raciais para universidade, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária.

Políticas constitutivas: São “regras sobre os poderes” e “regras sobre as regras”, ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras de disputa política e da própria elaboração de políticas públicas. Podemos citar como exemplos:

as regras do sistema político-eleitoral; a distribuição de competências entre poderes, esferas e instituições; as regras das relações intergovernamentais e as regras da participação da sociedade civil em decisões públicas.

Sechi (2013) chama a atenção para o fato de que o analista de Políticas Públicas pode realizar sua análise, utilizando uma das tipologias já consolidadas na literatura (aplicação dedutiva) ou então, pode construir sua própria tipologia (desenvolvimento indutivo).

O desenvolvimento indutivo de tipologias se baseia na capacidade do pesquisador em estabelecer um critério diferente para a verificação de uma variável ou estabelecer novas categorias analíticas para classificação dos fenômenos.

Especificamente no campo de análise das políticas de segurança pública, merece destaque o sistema de classificação proposto por Filocre (2010) que distingue as políticas nas 14 categorias descritas a seguir:

- 1) **Maximalista:** É aquela política que enfatiza a adoção de combinações de tipos de ações estatais. Nela, a ação policial é importante, mas não suficiente, e deve estar conjugada com outras atividades.
- 2) **Minimalista:** Neste tipo de política, a atuação estatal é fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle da criminalidade. Exemplo desta política é a que enfatiza exclusivamente a ação policial.
- 3) **Geral (Abrangente):** Este tipo de política prevê uma mesa estratégia sobre todo um território.
- 4) **Local:** Este tipo de política estabelece ações particularizadas de acordo com as necessidades específicas do território.
- 5) **Distributiva:** Este tipo de política compreende intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia das ações.
- 6) **Redistributiva:** Este tipo de política foca o deslocamento de recursos para beneficiar certas camadas ou grupos sociais, gerando descontentamento e conflito em relação àqueles que arcam com seus custos.

7) **Reguladora:** Este tipo de política é baseado em ordens e proibições. Frequentemente, seus objetivos são evitar comportamentos considerados negativos.

8) **Constitutiva (Estruturadora):** Este tipo de política refere-se à criação e modelação de instituição, bem como à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos.

9) **Estrutural:** É aquela política que visa impactar a ordem pública mediante ações sobre macroestruturas econômicas. Normalmente, demanda longo prazo para operar efeitos e estes efeitos tendem a ser duradouros.

10) **Tópica (Superficial):** É aquela política que visa impactar a ordem pública mediante ações sobre condições imediatas. Serve, especialmente, a ocasiões de pronta resposta a variação indesejada da criminalidade. Os resultados são colhidos no curto prazo, mas seus efeitos, normalmente, não perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da criminalidade.

11) **Emergencial:** É uma política para implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos.

12) **Contínua:** É uma política que prevê atuação ao longo do tempo, ou seja, considera que a ordem pública seja alcançada e mantida ao longo de um processo.

13) **Multisetorial:** Este tipo de política compreende ações distribuídas por diversos segmentos, públicos ou privados, seja quanto a órgãos estatais ou outros agentes envolvidos, seja no que diz respeito a áreas de atuação - educação, família, sistema prisional etc.

14) **Específica:** Este tipo de política compreende ações acentuadas num único setor ou se vale da atuação destacada de um único órgão.

8.2. ATORES NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Até agora, você deve ter percebido que o enfrentamento de problemas públicos passa não por uma, mas por uma série de decisões. E estas decisões não são tomadas por um único ator, mas por uma série de atores presentes em uma Política Pública. Mesmo quando estabelecida ou liderada por algum ator específico, uma Política Pública recebe influências de diversos atores ao longo do seu ciclo de existência.

Atores em Políticas Públicas

De acordo com Rua (1998), os atores em Políticas Públicas são aqueles elementos envolvidos em conflitos acerca da alocação de bens e recursos públicos. Usualmente, podem ser identificados como sendo aqueles que têm algo a ganhar ou perder com tal política, ou seja, têm alguma coisa em jogo, sendo seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.

Segundo Secchi (2013), os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo ou os resultados da política pública.

Tipos de atores em Políticas Públicas

Secchi (2013, p. 152) busca uma classificação de atores, que serve para agregar aqueles que possuem características em comum e distinguir aqueles com características diferentes. Conforme propõe este autor, a primeira forma de distinguir tipos de atores é dividi-los em “individuais” e “coletivos”:

Atores individuais são pessoas que agem intencionalmente em uma arena política. São exemplos de atores individuais: os políticos, os burocratas, os magistrados, os formadores de opinião.

Atores coletivos são os grupos e as organizações que agem intencionalmente em uma arena política. São exemplos de atores coletivos: os partidos políticos, a burocracia, os grupos de interesse, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais.

Rua (1998), também, propõe duas categorias de classificação dos atores de políticas, que podem ser divididos em “atores públicos” e “atores privados”. Saiba mais sobre cada um:

Atores públicos: São aqueles que se distinguem por exercer funções públicas e por mobilizar os recursos associados a essas funções, podendo ser divididos em dois sub-grupos: políticos e burocratas.

Políticos: São aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos, cuja atuação é condicionada pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal;

Burocratas: São aqueles atores que devem sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimentos especializados e se situam em um sistema de carreira pública, controlando recursos de autoridade e informação.

Atores privados: São aqueles que não mantêm vínculo com o Estado e devem contar com recursos privados para fazer valer seus interesses. Entre os atores privados, destacam-se: os empresários, os trabalhadores, os agentes internacionais, atores transnacionalizados e, embora não atue diretamente, não se pode ignorar o papel da mídia.

Outra forma de categorizar os atores de políticas públicas, proposta por Secchi (2013), é classificá-los em “atores governamentais” e “atores não governamentais”, que, por sua vez, podem ser subdivididos.

Atores Governamentais: Políticos, designados politicamente, Burocratas e Juízes.

Atores Não-Governamentais: Grupos de interesse, Partidos Políticos, Meios de comunicação, *Think Tanks*, Destinatários das políticas públicas, Organização do terceiro setor e outros interessados.

Arena em políticas públicas

Arena é o lugar onde acontece a disputa política. Em uma determinada arena de política pública, é possível identificar uma série de atores importantes em um determinado processo decisório. Cada arena política tem uma configuração de atores bastante peculiar, com a prevalência de alguns e a ausência de outros.

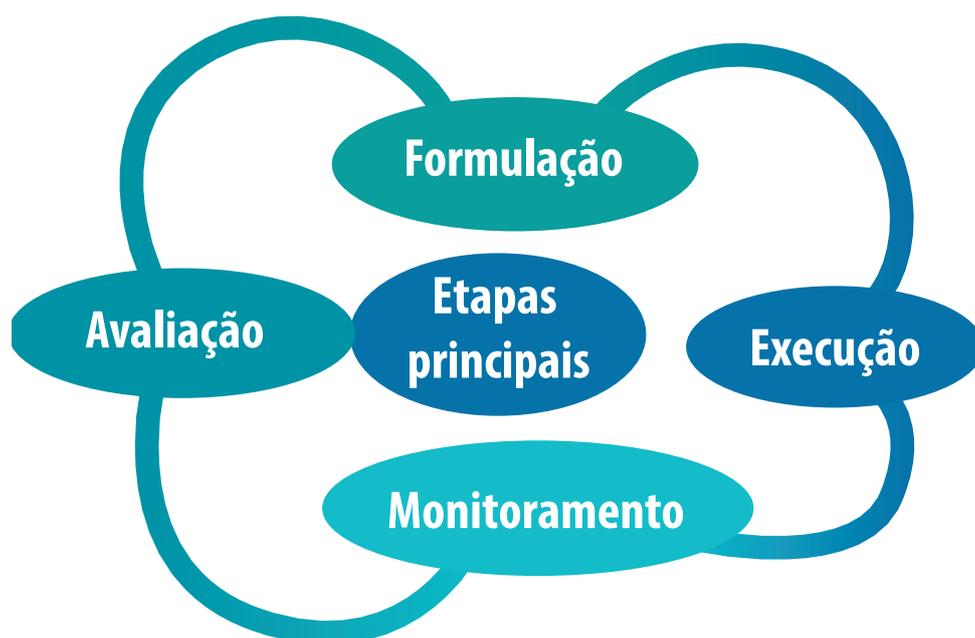
No campo da Segurança Pública, há como exemplos de atores: os policiais, os agentes prisionais, os agentes socioeducativos, os guardas municipais, o Presidente, os Governadores, os deputados, os juízes, os promotores, os Prefeitos, a sociedade civil – organizada em associações de bairro e conselhos comunitários de segurança pública – os meios de comunicação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as empresas de produção de armamento, viaturas, câmeras de videomonitoramento, rádios etc.

As Políticas Públicas influenciam e são influenciadas por princípios e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. Ou seja, as Políticas Públicas não são certas ou erradas e, sim, refletem princípios e ideais de atores que possuem a prerrogativa, ou a capacidade, de definir diretrizes e rumos de uma determinada intervenção sobre um problema público.

No caso das Políticas Públicas de Segurança Pública, é possível perceber alguns modelos que se orientam mais por um paradigma militarizado e repressivo; em outros modelos, percebe-se a orientação por um modelo mais preventivo orientado pela dinâmica social dos fenômenos de violência e criminalidade, mas também é possível perceber uma mescla entre estes modelos. Em todos estes casos é importante compreender o processo político de escolha e definição do modelo adotado.

8.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo político de tomada de decisão sobre um problema público, ou seja, de definição de Políticas Públicas, pode ser dividido em etapas ou fases dos ciclos de políticas públicas. Autores como Amabile (2012), consideram quatro etapas principais: formulação, execução, monitoramento e avaliação.



A identificação destas etapas é didática e contribui para análise das Políticas Públicas que, conforme dito anteriormente, são altamente complexas. Ao analisarmos o ciclo de Políticas Públicas, considera-se desde a inserção de um problema público em uma agenda governamental até a avaliação de sua real efetividade, conforme o que se propunha inicialmente.

Outra possibilidade de representação do ciclo de políticas públicas é proposta por Secchi (2013) e compreende sete etapas: (1) Identificação do problema; (2) Formação de agenda; (3) Formulação de alternativas; (4) Avaliação; (5) Implementação; (6) Tomada de decisão; e (7) Extinção.

Esse autor chama a atenção para o fato de que o ciclo de Políticas Públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma Política Pública. No mundo real, as fases, geralmente, se apresentam misturadas e as sequências se alternam. Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início ou um ponto de finalização, e que o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas.

Apesar de todas essas ponderações, o ciclo de políticas públicas tem uma grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos (SECCHI, 2013, p. 44).

8.4. PARADIGMAS DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nesta aula, você acompanhará a trajetória dos paradigmas de segurança no Brasil e como esses modelos norteiam as concepções de políticas de segurança pública. Essa trajetória tem início no modelo de Segurança Interna ou Segurança Nacional, que prevaleceu no período do Regime Militar; passa pelo paradigma de Segurança Pública que orientou o modelo de segurança instituído no regime democrático, a partir da Constituição de 1988; e chega ao mais recente modelo inspirado no ideal de Segurança Pública com Cidadania, que tem se disseminado nos países da América Latina.

Esta aula não tem por objetivo defender um modelo em detrimento de outro. O objetivo aqui é criar condições para a compreensão de que as políticas públicas são processos políticos, ou seja, que as políticas públicas não nascem prontas, mas, como você estudou, são construídas em arenas políticas compostas por diversos atores institucionais com diversos interesses, que em determinados momentos são, inclusive, conflitantes.

Quando se para e olha para a Política Pública de Segurança dos nossos dias, muitas vezes não se considera o processo de consolidação deste formato de Política Pública. Mas é importante considerar que a Política Pública de Segurança dos nossos dias “não nasceu de um ovo”. Ela é fruto de um processo decisório político que vem se consolidando ao longo dos anos.

Nesta parte do capítulo, você estudará um pouco sobre esse processo, ou seja, sobre a trajetória das Políticas Públicas de Segurança no Brasil.

8.4.1. Paradigma de Segurança Interna ou Segurança Nacional

Sua viagem não terá início nos primórdios de nosso país. Começará em um passado mais recente, que ainda deixa marcas na dinâmica de funcionamento das Políticas Públicas no Brasil. Começará pelo Regime Militar de 1964. Naquele momento, o paradigma de Política Pública de Segurança girava em torno da imagem de Política de Segurança Interna.

As Forças Armadas eram um importante ator que exercia o papel de concepção e desenvolvimento de alternativas repressivas, com o propósito de combater um “inimigo interno”, que supostamente era visto como uma ameaça ao Estado e à ordem pública.

Centralização do controle

A ideia de “inimigo interno” tem origem no conceito de “inimigo externo” utilizado no combate ao comunismo, considerando como suspeitos os cidadãos que ameaçassem “à vontade ou interesse nacional”. Neste contexto, a Política de Segurança Nacional se valia de alternativas como supressão de direitos constitucionais, censura, uso irrestrito de força e desrespeito aos direitos humanos.

A centralidade atribuída às Forças Armadas na concepção e execução da política de Segurança Nacional repercutiu na criação de um aparato militarizado e repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e outros órgãos voltados à gestão da informação e inteligência como o Destacamento de Operações e Informações de Defesa Interna (DOI – CODI). A participação de outros atores, neste momento da arena das Políticas Públicas de Segurança, assumia um caráter secundário – como no caso das forças policiais estaduais – ou inexistente, como no caso das prefeituras.

O fim do regime militar e restabelecimento da ordem democrática no Brasil têm como marco a Constituição Federal de 1988, que firma o estabelecimento de uma nova perspectiva de Política Pública de Segurança no Brasil, orientada pela imagem de Política de Segurança Pública. Neste novo contexto, os governos estaduais, especialmente por meio de suas forças policiais, destacaram-se como os principais atores nesta nova configuração de arena de política pública, assumindo um papel importante na concepção e implementação de ações de enfrentamento e controle dos problemas públicos de criminalidade e violência.

Para Adorno (1999), os processos de centralização do controle e militarização das políticas de segurança, potencializados durante o regime militar no Brasil, produziram consequências institucionais por meio da disseminação da ideia de controle da criminalidade como uma questão de Segurança Interna, prejudicando a distinção entre controle civil da ordem pública e a garantia da segurança nacional. Para o mesmo autor, esta percepção fortaleceu o argumento de que o controle do problema público da criminalidade é uma questão relacionada às instituições policiais.

A consolidação das Políticas de Segurança Pública em torno deste argumento teria atribuído um papel menos definido a outros atores institucionais presentes nesta arena de política pública, tais como Ministério Público, Poder Judiciário e Sistema Prisional, além de impor aos governos estaduais, recém-eleitos após o Regime Militar, um “delicadíssimo problema político, até hoje mal equacionado: o de reenquadrar suas polícias militares e reconquistar o controle civil sobre a Segurança Pública” (Adorno, 1999, p. 133).

Centralização do controle

Nesse cenário, as polícias estaduais, que já atuavam em papel de destaque na execução da Política de Segurança Interna, assumiram um papel ainda mais central na formulação e execução de ações de Política de Segurança Pública. Destaca-se, contudo, a importância da Constituição de 1988 para distinção entre políticas de Segurança Pública e de Segurança Nacional em um contexto de retomada da democracia.

A perspectiva de Segurança Pública, ao suceder um paradigma no qual as Forças Armadas detinham a primazia da preservação da ordem, preocupa-se em diferenciar os papéis institucionais das polícias e do Exército. Essa separação de papéis transcrita no texto constitucional é importante, pois destaca a distinção entre Segurança Pública e Segurança Nacional: a primeira voltada para manifestação da violência no âmbito

interno do país e a segunda refere-se a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território (FREIRE, 2009).

Nesse sentido, a Constituição dispõe no Título V a respeito da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, dedicando o Capítulo II às Forças Armadas e o Capítulo III à Segurança Pública, demonstrando uma clara intenção do constituinte em diferenciar as duas funções.

Veja o que dispõe a Constituição no caput do art. 142. Capítulo II – Das Forças Armadas.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Agora, compare com o que dispõe o caput do art. 144. Capítulo III – Da Segurança Pública.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - Polícia federal; II - Polícia rodoviária federal; III - Polícia ferroviária federal; IV - Polícias civis; V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Apesar dessa diferenciação explícita entre as forças de Segurança Nacional e as forças de Segurança Pública, há que se ressaltar, no entanto, que a Constituição ainda prevê que as polícias militares, assim como os corpos de bombeiros militares, constituem forças auxiliares e reserva do Exército (CF, § 6o do art. 144). Essa vinculação está relacionada ao caráter militarizado dessas instituições. Note que o mesmo não ocorre em relação às polícias civis dos estados e às polícias federais.

Outro aspecto importante a ser destacado em relação às mudanças decorrentes da Constituição de 1988 é que o paradigma de Segurança Pública, como uma nova imagem de política pública, abriu espaço para o envolvimento de novos atores institucionais nesta arena de política pública.

O artigo 144 explicita a percepção das Políticas de Segurança Pública como um dever do Estado, mas ao mesmo tempo, como um direito e responsabilidade de todos.

A Constituição de 1988, contudo, é precisa ao definir os deveres do Estado e lacônica ao especificar a responsabilidade de todos. Ou seja, é explícita ao definir funções de órgãos policiais, mas pouco clara ao definir a forma de participação de novos atores, como governos municipais e membros da sociedade civil.

A centralidade atribuída às ações policiais, a indefinição quanto às formas de participação dos governos municipais (limitados à possibilidade de criação de Guardas Municipais para proteção do patrimônio público municipal) contribuiu, juntamente com outros fatores, para uma baixa participação da maior parte dos municípios nos primeiros anos das Políticas de Segurança Pública (GUINDANI, 2004; SOARES, 2005; MESQUITA NETO, 2006; RICARDO e CARUSO, 2007).

A respeito das Guardas Municipais, a Constituição de 1988 traz a seguinte previsão no art. 144: “§ 8o - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Esta forma de distribuição de atribuições e responsabilidade entre os atores presentes na arena de Política de Segurança Pública começa a ser repensada, especialmente a partir da segunda metade da década de 90. O aumento exponencial dos indicadores de criminalidade e a generalização da sensação de insegurança nos principais centros urbanos brasileiros colocaram o problema público da criminalidade não apenas como uma responsabilidade das forças policiais estaduais, mas de novos atores como os governos municipais.

Autores como Guindani (2004) indicam que a disseminação de experiências internacionais em que novos atores, como os governos municipais e a sociedade civil, desempenharam um papel importante no controle da criminalidade e violência.

8.4.2. Paradigma de Segurança Pública com Cidadania

Além do crescimento dos indicadores de criminalidade e violência, tem-se uma nova percepção sobre estes fenômenos. Para Mesquita Neto (2006), a criminalidade e a violência seriam problemas de múltiplas causas: Psicológicas, Culturais, Econômicas, Políticas e Sociais.

A complexidade das causas desses fenômenos implicaria uma menor tendência de sucesso de ações alicerçadas apenas em atividades repressivas, ou ações desenvolvidas apenas por um ator, como as instituições policiais. Neste contexto, ganha força uma nova concepção de Política Pública, representada pela imagem de Política de Segurança Pública com Cidadania. Políticas de Segurança Pública com Cidadania seriam articuladas em torno da percepção dos problemas públicos de criminalidade e violência como fenômenos multicausais e territorializados.

Assim, para enfrentar este problema seria necessário um combinado de ações de natureza repressiva e preventiva, desenvolvidas por diversos atores institucionais, com focos de intervenção em territórios identificados como possuidores de altos índices de criminalidade e violência. Esta visão mais ampla sobre as alternativas e sobre o problema abriu espaço para inserção de novos atores nesta arena de política pública.

Contudo, a implementação deste novo paradigma de Política de Segurança Pública com Cidadania é um grande desafio. E muitas vezes, no processo de concepção e implementação de novas práticas, é possível perceber o exercício de práticas e conceitos presentes em paradigmas anteriores.

A abordagem da trajetória das Políticas Públicas de Segurança no Brasil é interessante para você perceber como se chegou até aqui e para poder questionar:

- O que se busca fortalecer do que já existe e que novos caminhos serão traçados?
- Haveria outras possibilidades de Política Pública de Segurança?
- Que lições se pode tirar desse processo histórico?
- Há a intenção de manter este modelo ou gostaríamos de construir uma nova alternativa?

A consolidação do Estado Democrático de Direito passa pelo aprimoramento das políticas públicas de segurança no Brasil!

Resumo

Neste capítulo, pudemos refletir sobre alguns conceitos utilizados nos estudos sobre Políticas Públicas, aproximando você de um saber mais acadêmico, em vez de nos restringirmos ao pensamento de senso comum.

Conceituamos Políticas Públicas e conhecemos tipos de Políticas Públicas e atores importantes no Processo de Políticas Públicas, além de refletir sobre o Ciclo de Políticas Públicas e os paradigmas de Políticas de Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. *Textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

Amabile, T. M. (2012). *Componential Theory of Creativity*. Harvard Business School.

BALESTRERI, Ricardo. *Qualificar o processo qualificando a pessoa: algumas contribuições à reflexão sobre capacitação de operadores policiais*. 2006. Disponível em: www.ssp.df.gov.br/sites/100/164/QUALIFICAROPROCESSOQUALIFICANDOAPESSO A.pdf Acesso em: 30 maio 2017.

BATISTA, Emerson de Oliveira. *Sistemas de Informação: O uso consciente da tecnologia para o gerenciamento*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Et al. Política Pública de Segurança: o caso de Minas Gerais*. 2003. Disponível em: www.fjp.gov.br/produtos/cees/nesp/download/politica_publica.pdf. Acesso em 21 jun. 2017.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da.; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *Criminalidade violenta na região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH): Reflexos nas políticas de segurança*. In: *Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia*, 2005, Belo Horizonte.

BAYLEY, David. H. *Padrões de policiamento: Uma análise comparativa internacional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BEATO F. Cláudio C. *Políticas Públicas de Segurança: Equidade, eficiência e accountability*. Disponível em: www.crisp.ufmg.br/polpub.pdf

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz. *Et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã*. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 18(1), p. 119-131, 2004. Disponível em www.scielo.br/pdf/ssp/v18n1/22234.pdf

BITTNER, Egon. *A capacidade do uso da força como função nuclear no papel da polícia*. In.: *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: EDUSP, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade, vol. 8).

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*

CALLIWAUX, Heitor; M. PROENÇA, Adriano Silva. *Segurança Pública no Brasil*. In.: *Gestão Pública e Reforma Administrativa*. Ed. Luciana, 2004.

CANO, Wilson; BRANDÃO, C.A. – *Região Metropolitana de Campinas – Editora Unicamp, 2006.*

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. *Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública.* *Revista brasileira de segurança pública*, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007.

COTTA, Francis Albert. *Breve história da polícia militar de Minas Gerais.* Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

_____. *Matrizes do sistema policial brasileiro.* Belo Horizonte: Crisálida, 2012.

DANTAS, George Felipe de Lima; SOUZA, Nelson Gonçalves. *As bases introdutórias da análise criminal na inteligência policial.* Disponível em <http://www.mj.gov.br/main.asp?view={b5043148-897A-45EA-BA14-A76FC4D95D58}>. Acessado em 21/11/2017.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino et al. *Direito de Segurança Pública / Limites jurídicos para Políticas de Segurança Pública.* SP: editora Amedina, 2010

FREIRE, Paulo. *A educação na cidade.* São Paulo: Cortez Editora, 1991.

_____. *Medo e ousadia.* São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008a.

_____. *Pedagogia da autonomia.* São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008b. _____
 . *Pedagogia da Indignação.* São Paulo: Editora Unesp, 2000.

_____. *Pedagogia do oprimido.* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987. _____
Pedagogia da solidariedade. São Paulo: Villa das Letras Editora, 2009a.

_____. *Professora sim, tia não.* São Paulo: Editora Olho d'Água, 2009b.

GODINHO, Leticia. *Participação e segurança pública.* In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Guilherme Ghiringhelli de. *Crime, polícia e justiça no Brasil.* São Paulo: Contexto, 2014.

GUINDANI, Miriam. *O Processo de Gestão da Segurança Municipal. O Público e o Privado.* No 04, Jul/ Dez, 2004.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. *O papel da sociedade na política de segurança pública. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>. Acesso em 16 fev.2017.*

KAHN, Tulio e ZANETIC, André. *O papel dos municípios na segurança pública. In: Coleção Segurança com Cidadania, Ano 1, No 1, 2009. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>> Acesso em: 11jul. 2014.*

LAZZARINI, Álvaro. *Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça. In: LAZZARINI, Álvaro et al. Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro: Forense, 1987.*

LAUDON, Kenneth C. *Sistemas de informação gerenciais: administrando a empresa digital. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.*

MANNING, Peter K. *As Tecnologias de Informação e a Polícia. In.: MORRIS, Norval; TONRY, Michael. (Orgs.) Policiamento Moderno. São Paulo: Edusp, 2003. p. 375-426.*

MEDEIROS, Mateus Afonso. *Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47, no2, 2004, pp.271-296.*

MELIM JUNIOR, José Antonio de. *Causa da Dicotomia Policial na Segurança Pública Brasileira. Proposta de Unificação. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo”, Presidente Prudente, 2002.*

MESQUITA NETO, Paulo de. *Análise e Propostas: políticas municipais de segurança cidadã: problemas e soluções. Número 33, 2006.*

MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedade na Europa. São Paulo: Edusp, 2001 (série polícia e sociedade; n. 3)*

PAIXÃO. Antônio Luiz. *Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania. In.: REIS, Fábio W., O'DONNELL (Org.) A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1998.*

RAIZER, Eugênia Célia. *Conselhos comunitários de segurança pública (CONSEPS): Desafios ao debate e a organização. Disponível em: www.prolux.ufes.br/nevi/livros/10_conselho_interativo.pdf Acesso em 19 jul. 2017.*

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças & CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (org). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Ed. Brasília: Paralelo 15, 1998.*

OBBINS, Stephen Paul. *Fundamentos do comportamento organizacional*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

SAPORI, Luis Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2a ed. São Paulo: Cenage Learning, 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casado de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

_____. *Novas Políticas de Segurança Pública: alguns exemplos recentes*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4096>. Acesso em 16 fev. 2007.

_____. *Segurança municipal no Brasil: sugestões para uma agenda mínima*. In.: SENTO-SÉ, João Trajano. (Org.) *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Segurança e cidadania)

SOUZA, Elenice. *Avaliação da polícia comunitária em Belo Horizonte*. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_____. *O modelo IGESP – implementação e avaliação*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2009

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas*. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, no 17, 2008. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 06 ago. 2011.

VARGAS, Ricardo. *Os meios justificam os fins – gestão baseada em valores: da ética individual à ética empresarial*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.



Gestão de Segurança

A violência urbana é um dos problemas públicos mais graves da sociedade brasileira. Há um clamor popular por mais segurança, revelado em pesquisas de opinião diversas. O desafio que se apresenta é a formulação e a implementação de políticas de segurança pública capazes de reduzir os indicadores de criminalidade violenta. Neste material, teremos acesso a um diagnóstico detalhado da situação da criminalidade violenta na sociedade brasileira. Será importante a compreensão do significado da expressão Segurança Pública. Mais do que um conceito, ela revela mudanças históricas na maneira do Estado conceber sua relação com a sociedade no controle da criminalidade.



PROGRAD
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO



Faculdade de Direito
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

