UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS: A EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA NO PÓS 1988

LÚCIA LEMOS DIAS

Recife, setembro de 2010

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS: A EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA NO PÓS 1988

LÚCIA LEMOS DIAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção do título de doutora em Serviço Social.

Orientador: Marco Antonio Mondaini de Souza

Recife/ 2010

D541p Dias, Lúcia Lemos.
A política de segurança pública entre o monopólio legítimo da força e os direitos humanos: a experiência da Paraíba no pós 1988/Lúcia Lemos Dias. – Recife, 2010.
321 p.: il.

Orientador: Marco Antonio Mondaini de Souza.
Tese (Doutorado) – UFPE/CCSA.
Inclui bibliografia e anexos.

1. Direitos Humanos – Estado Democrático de Direito – Brasil – Paraíba. 2. Segurança Pública – Políticas Públicas – Brasil – Paraíba. 3. Sistema Único de Segurança Pública – Prevenção em Segurança Pública – Brasil – Paraíba.
I. Souza, Marco Antonio Mondaini de, (Orientador).

CDU:351.78(813.3) (043.3)
AACR2

A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS: A EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA NO PÓS 1988

LÚCIA LEMOS DIAS

Data da defesa: 13 de setembro de 2010

Banca examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza – Orientador

Prof. Dr. Giuseppe Tosi – Examinador Externo (UFPB)

Profa. Dra. Vanda de Aguiar Valadão – Examinadora Externa (UFES)

Profa. Dra. Ana Cristina de Souza Vieira – Examinadora Interna

Prof. Dr. Denis Antonio de Mendonça Bernardes – Examinador Interno

Prof. Dr. Ariosvaldo da Silva Diniz – Suplente externo (UFPB)

Profa. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa – Suplente Interna

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE DOUTORADO

Ata da Defesa de Tese do Curso de Doutorado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco. Às nove horas do dia treze de setembro do ano de dois mil e dez, no Anfiteatro do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de Tese intitulada: ***"A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS: A EXPERIÊNCIA DA PARAÍBA NO PÓS 1988"***, de autoria da Doutoranda **Lúcia Lemos Dias**, a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Doutor em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número **23076.037439/2010-35**, foi constituída pelos seguintes Professores: **Marco Antônio Mondaini de Souza**, **Doutor em Serviço Social**, Orientador e Examinador Interno; **Vanda de Aguiar Valadão**, **Doutora em Serviço Social**, Examinadora Externa; **Giuseppe Tosi, Doutor em Filosofia,** Examinador Externo; **Ana Cristina de Souza Vieira, Doutora em Serviço Social,** Examinadora Interna; **Denis Antônio de Mendonça Bernardes, Doutor em História Social,** Examinador Interno; **Ariosvaldo da Silva Diniz, Doutor em História,** Suplente Externo; **Anita Aline Albuquerque Costa, Doutora em Serviço Social**, Suplente Interna. Na qualidade de Orientador, o **Prof. Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza** presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a apresentação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu Aprovar a Tese com as seguintes menções:: **Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza:** Aprovar; **Drª Vanda de Aguiar Valadão:** Aprovada; **Dr. Giuseppe Tosi:** Aprovado; **Drª. Ana Cristina de Souza Vieira:** Aprovada; **Dr. Denis Antônio de Mendonça Bernardes:** Aprovado. E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 13 de setembro de 2010.

BANCA:

Prof. Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza

Profª. Drª Vanda de Aguiar Valadão

Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Profª. Drª. Ana Cristina de Souza Vieira

Prof. Dr. Denis Antônio de Mendonça Bernardes

DOUTOR:

Lúcia Lemos Dias

DEDICATÓRIA

Nos momentos difíceis de construção desta tese sentia o quanto esta se encontra entranhada na minha história de vida. Ao concluí-la são várias as lembranças regadas com muita alegria. Alegria por ter nascido no sítio Passagem, às margens do rio Mamanguape, município de Guarabira, Paraíba. Alegria por ser filha de dois agricultores, José Lemos Dias (falecido) e Antonia Brasiliana da Silva, simbolizados por coragem, sabedoria e determinação. Alegria por ter seis irmãos – Josefa, Antonio (*in memorian*), Luis, Severina, Graça e Severino –, sempre comigo nas horas de tristeza, de desafios e de conquistas. Alegria por ter escolhido o Serviço Social, como profissão, e, sobretudo por ter optado pelo campo de atuação na área de direitos humanos. A alegria torna-se, ainda, maior por ter Luísa Lemos Targino, como filha querida, uma adolescente que sabe tão bem o que é partilha de amor e vida. A alegria se completa porque tenho Paulo Vieira de Moura, como esposo amado e companheiro na luta pela defesa dos direitos humanos daqueles que não têm vez, nem voz. A todos aqui citados dedico esta Tese.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Paraíba, em especial à Comissão de Direitos Humanos, em cuja existência situa-se a razão deste trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco e seus professores, que propiciaram a realização do exercício de articulação entre teoria e prática, motivação principal para a elaboração desta tese.

Ao meu orientador, professor Marco Mondaini, pelo apoio, estímulo e paciência diante das minhas limitações, além das importantes contribuições teórico-metodológicas nas horas necessárias. A sua erudição e a sua vinculação orgânica com o tema Direitos Humanos foram fundamentais para a produção deste trabalho acadêmico.

À professora Ana Cristina Vieira e aos professores Denis Bernardes e Giuseppe Tosi, pelas valiosas contribuições no momento da qualificação do projeto de pesquisa e na pré-banca, lembradas durante todo momento de produção da tese, quando esboçada, elaborada e ajustada. A este último professor o meu reconhecimento pela dedicação e compromisso com a construção de uma cultura dos direitos humanos no Brasil.

A Anita Aline Albuquerque Costa, como professora na disciplina Tese I, que possibilitou os primeiros caminhos para a construção teórica.

Aos profissionais da segurança pública – policiais militares da Paraíba – dos quais obtive integral apoio, ao contar com sua confiança e disponibilidade, sem essa colaboração não seria possível a elaboração deste trabalho científico.

À Polícia Militar da Paraíba, através do Centro de Ensino, que ao abrir suas portas, dando total liberdade para o estabelecimento do diálogo com alguns policiais sobre Segurança Pública e Direitos Humanos contribuiu, sobremaneira, com férteis insumos, os quais atravessam as reflexões feitas no corpo desta tese;

Aos policiais militares que integram o Movimento Segurança e Cidadania, pela demonstração de interesse e de disposição em colaborar com o processo de democratização da segurança pública;

À amiga e professora Nazaré Zenaide, por ensinar a todos nós o que significa viver os direitos humanos, ao fazer como ninguém, a articulação teórica desses direitos em sua prática de vida cotidiana, serei sempre sua aluna.

À professora Lúcia Guerra, Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Comunitários da UFPB, por ter entendido a minha necessidade de tempo integral para dedicar-me à conclusão desta tese.

Aos colegas de turma Margarida, Márcia, Mara, Elza, Raquel e Marcelo, presentes nos primeiros momentos do processo de construção deste trabalho, quando vivíamos dúvidas e angústias que nos eram comuns.

À amiga, Irmã Lindalva, pelo estímulo e exemplo profícuo de articulação entre prática religiosa e vinculação orgânica com os Direitos Humanos.

À Irmã Valéria e a Viviana, pela paciência, dedicação, estímulo e motivação; quando me senti mais fragilizada contei com o apoio de vocês, jamais esquecerei.

Ao Programa Alfa de Cooperação Acadêmica entre União Europeia e América Latina, através do professor Emílio Santoro, que possibilitou o meu intercâmbio com a Universidade do Minho, Braga, Portugal, abrindo horizontes para novas reflexões teóricas que muito contribuíram para a construção desta tese.

RESUMO

Vinculada à prática profissional da autora como Assistente Social, na Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba, a presente tese situa-se na área temática de Segurança Pública e Direitos Humanos, tendo como pano de fundo o Estado Democrático de Direito. O objeto de estudo focaliza-se no processo de mudança da Segurança Pública, de acordo com a nova política nacional recomendada aos Estados brasileiros, pelo Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, a partir de 2003. O objetivo principal privilegiou a análise dos entraves à incorporação dessa nova política, tomando como referência a prática preventiva, compreendida como um novo modo de pensar e fazer Segurança Pública, cuja interdependência para com os Direitos Humanos e os princípios democráticos a coloca em contraposição ao velho modelo de segurança inspirado no autoritarismo político e social. Ao privilegiar a pesquisa qualitativa, recorreu-se a entrevistas e levantamentos documentais e bibliográficos. Desse modo, os dados empíricos levantados junto a policiais militares da Paraíba visavam principalmente a identificar a compreensão desses profissionais sobre a nova política e sobre os entraves à sua implementação. A construção teórica da tese, em convergência com o objeto de estudo, norteou-se pela análise de um processo histórico-conceitual, tendo como referência as mudanças de configuração do Estado moderno, vislumbrando a visão ampliada de democracia e Direitos Humanos, considerados como temas fundamentais ao Estado Democrático de Direito, assim como as políticas públicas a este vinculado, a exemplo da Segurança Pública. A análise indicou a limitação da teoria liberal tradicional sobre Direitos Humanos e democracia e demonstrou limites da leitura de monopólio estatal da violência como suporte teórico exclusivo para a política de Segurança Pública, cuja pretensão seja responder à complexidade e às múltiplas dimensões do fenômeno da violência e da criminalidade, apontando para a necessidade de vinculação da Segurança Pública ao campo teórico das demais políticas públicas (sociais). Os dados apontaram também para a necessidade de mudança cultural dos governos, gestores e de todos os que pensam e fazem a Segurança Pública, tendo em vista a necessidade de superação do velho modelo de Segurança Pública no seu modo de sentir, pensar e agir, que nutre a supremacia do poder e da força, associada à Doutrina de Segurança Nacional, preservando a estratégia militar de combate ao inimigo interno na prática social de segurança, consoante ao modelo de Estado autoritário.

Palavras-chave: Segurança Pública, Democracia, Direitos Humanos, Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

Originated in the professional practice of the author as Social Worker in the Human Rights Committee of the Federal University of Paraíba-UFPB, the present thesis deals with the thematic of Public Security and Human Rights, having the concept of Democratic State of Rights as a background. Its object of study is focused on the process of change of public security practices in accordance to the new Brazilian national policy of public security, Sistema Único de Segurança Pública (Unified System of Public Security) - SUSP, proposed to the States of Brazilian federation since 2003. The study privileged the analysis of the impediments to the incorporation of these new policies, specially the practice of prevention in public security, understood as a new way to think and to make public security, whose interdependence to human rights and democratic principles places it in contraposition to the old model of security inspired by political and social authoritarianism. Choosing the way of qualitative research, interviews, documental and bibliographical and surveys were privileged. The empirical data raised, specially the interviews with military policemen of the State of Paraíba, were basically aimed to identify the understanding of these professionals about the new policies proposed and the hindrances to its implementation. The theoretical construction of the thesis, according to the study object, was oriented by the analysis of the historical-conceptual process, considering changes in the configuration of modern State, glimpsing at a developing conception of the links between democracy and human rights − both seen as basic values in the Rule of Law State − as well as the consequent public policies, specially public security policy. Beyond demonstrating the limitations of traditional liberal theory on human rights and democracy and appointing the limits of the understanding of state monopoly of the violence as theoretical support to policies of public security, whose pretension is to answer to the complexity and multiple dimensions of the phenomenon of violence and crime, the analysis points to the need of including public security in the general theoretical field of public (social) policies. The data pointed also to the need of cultural change of the governments, managers and all those that think and make security policies, in the sense of overcoming the way they feel, think and act in relation to the old model of public security that maintains the supremacy of power and force, associated to the National Security Doctrine, and military strategies of combat against de enemy in the social practice of Public Security, according to the model of authoritarian State.

Keywords: public security, democracy, human rights, Rule of Law State.

RESUMEN

Vinculada a la práctica profesional de la autora como Trabajadora Social en la Comisión de Derechos Humanos de la Universidad Federal de Paraíba, la presente tesis se sitúa en el área temática de Seguridad Pública y Derechos Humanos, teniendo como telón el Estado Democrático de Derecho. Su objeto de estudio se enfoca en el proceso de cambio de la seguridad pública, de acuerdo con la nueva política nacional de seguridad pública, recomendada a los Estados brasileños desde el Sistema Único de Seguridad Pública – SUSP, desde 2003. Como objetivo principal se privilegió el análisis de los obstáculos a la incorporación efectiva de esa nueva política, tomándose como referencia la práctica preventiva en seguridad pública, comprendida como un nuevo modo de pensar y hacer seguridad pública, cuya interdependencia a los derechos humanos y principios democráticos la pone en contraposición al viejo modelo de seguridad, inspirado en el autoritarismo político y social. Al privilegiar la pesquisa cualitativa, se recurrió a levantamientos bibliográficos y documentales y a la utilización de entrevistas. De este modo, el análisis de los datos empíricos levantados junto a policías militares de Paraíba se norteó fundamentalmente por la preocupación de identificar la su comprensión sobre la nueva política y los obstáculos a su implementación. La construcción teórica de la tesis, en convergencia con su objeto de estudio, se norteó por un proceso histórico-conceptual, teniendo como referencia los cambios de configuración del Estado moderno, vislumbrando una concepción ampliada de democracia y derechos humanos, considerados como temas fundamentales al Estado Democrático de Derecho, así como las políticas públicas a éste vinculado, a ejemplo de la seguridad pública. Además de demostrar la limitación de la teoría liberal tradicional sobre derechos humanos y democracia y apuntar límites de la lectura de monopolio estatal de la violencia como soporte teórico para la política de seguridad pública, cuya pretensión sea responder a la complejidad y a las múltiples dimensiones del fenómeno de la violencia y de la criminalidad, el análisis apuntó para la necesidad de vinculación de la seguridad pública al campo teórico de las demás políticas públicas (sociales). Los datos apuntaron también para la necesidad de cambio cultural de los gobiernos y gestores, o sea, de los que piensan y hacen la seguridad pública, teniendo en vista la necesidad de superación del modo de sentir, pensar y actuar con relación al viejo modelo de seguridad pública, que nutre la supremacía del poder y de la fuerza, asociada a la Doctrina de Seguridad Nacional, preservando la estrategia militar de combate al enemigo en la práctica social de seguridad, consonante al modelo de Estado autoritario.

Palabras-llave: seguridad pública, democracia, derechos humanos, Estado Democrático de Derecho.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS i

RESUMO iii

ABSTRACT iv

RESUMEN v

SUMÁRIO vi

INTRODUÇÃO 1

1. ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS 22

1.1. O Estado e o monopólio da violência 24

1.2. A necessidade de novos elementos teóricos (problematização) 38

1.3. Pressupostos para uma nova visão de Segurança Pública: democracia e Direitos Humanos 49

1.4. Segurança Pública na ótica dos direitos humanos 66

2. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: DO AUTORITARISMO À INTENÇÃO DEMOCRÁTICA 83

2.1. A segurança pública antidemocrática 84

2.2. A segurança pública após a ditadura militar: tensão entre poder/força e direitos 102

2.3. A garantia do direito à segurança: desafio ao Estado Democrático de Direito 118

3. A NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE 138

3.1. Instrumento jurídico e político: a base para nova política de segurança 139

3.2. A ampliação do debate e o posicionamento dos poderes públicos: sinalização de mudanças da Segurança Pública 158

3.3. O novo Plano Nacional de Segurança Pública: conteúdo e forma 172

3.4. O “pacto pela democratização da segurança pública”: Sistema Único de Segurança Pública 181

4. A SEGURANÇA PÚBLICA NA PARAÍBA E O "PACTO NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO" 199

4.1. Aspectos político-jurídicos e a adesão do Governo da Paraíba ao SUSP 201

4.1.1. Estrutura jurídica e institucional da Segurança na Paraíba: características e ambigüidades 201

4.1.2. A atuação da Sociedade Civil da Paraíba nas últimas décadas 207

4.1.3. Tentativas de aproximação da Segurança Pública aos temas dos Direitos Humanos e da participação democrática na Paraíba 210

4.2. Cultura antidemocrática: obstáculo ao processo de mudança na política de Segurança Pública na Paraíba 223

4.3. O policiamento comunitário como proposta de democratização da segurança pública na Paraíba: possibilidades e limites 241

4.4. Os desafios da nova política remetem a reelaboração cultural 257

CONSIDERAÇÕES FINAIS 275

REFERÊNCIAS 295

ANEXOS 313

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi motivado, essencialmente, por inquietações decorrentes do exercício da prática profissional da pesquisadora como Assistente Social, na condição de extensionista universitária, desde 1992, da Comissão de Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba. Tal prática, inicialmente voltada para ações políticas[1] de cunho denunciatório das violações de Direitos Humanos praticadas por agentes públicos estatais, ampliou-se, posteriormente, para a intervenção social de caráter político-pedagógico, convergindo para debates teóricos e discussões políticas acerca da temática Segurança Pública, sob a ótica do respeito, da defesa e da promoção dos Direitos Humanos e numa perspectiva interdisciplinar.

Trazer a Segurança Pública ao debate sob a ótica do respeito aos Direitos Humanos significa que a execução dessa política deve pautar-se na observância dos preceitos legais, não se concebendo, portanto, que se apresente acima da lei, como violadora de direitos. Com a interdependência dos objetivos de defesa e de promoção desses direitos, a Segurança Pública passa a ser vista como instrumento de garantia da defesa dos direitos do cidadão, seja frente ao abuso praticado pelos agentes do Estado, seja na salvaguarda da liberdade de um cidadão em relação a outro, convergindo para a garantia das liberdades civis. Simultaneamente, devem ser pautadas de forma sistemática, na política de segurança pública, outras demandas de segurança dos cidadãos decorrentes da complexidade dos problemas de violência e de criminalidade, cabendo, por conseguinte, a intervenção estatal na área de Segurança Pública muito além do âmbito dos direitos civis, conforme orientação do Sistema Único de Segurança Pública.

[1] Essas ações convergem para práticas coletivas, decorrentes da articulação de forças sociais, quando vários órgãos se unem, principalmente, da sociedade civil, a partir de casos específicos de violação de direitos – praticada por representantes do poder público, no exercício profissional –, e protestam contra tal violação, via de regra, configurada como abuso de poder, devido, sobretudo, a não observância dos preceitos legais; casos de tortura, maus tratos, uso abusivo da força em geral, situações caracterizadas por injustiças.

A possibilidade de participar de debates e reflexões teóricas sobre Segurança Pública associada à temática Direitos Humanos, com policiais e membros da sociedade civil, fomentou questionamentos relacionados à configuração da política de Segurança Pública, principalmente no que diz respeito ao seu papel como instrumento político de efetivação de direitos. A partir daí, pressupõe-se a necessidade de vincular a questão da Segurança Pública ao campo teórico das demais políticas públicas, como também às discussões teóricas relativas ao Estado Democrático de Direito, além de situá-la na relação a ser estabelecida entre Estado e Sociedade num contexto democrático.

Tomando-se por referência a Constituição brasileira em vigor a partir de 1988, constata-se um grande paradoxo existente entre a formalização dos Direitos Humanos e a sua efetivação, sobretudo em razão da tensão existente entre o Estado enquanto instrumento de poder e força e seu papel constitucional de defensor e promotor de direitos primordialmente atribuídos a esse mesmo Estado, inspirado em princípios democráticos consoantes às características do Estado Democrático de Direito.

A prática da pesquisadora em Direitos Humanos possibilitou a constatação de que este paradoxo encontra-se, nitidamente, refletido na política de Segurança Pública levada a efeito e que se mantém orientada, predominantemente, por uma linha antidemocrática, favorecendo a conservação da situação vigente. Esta é sustentada por uma cultura autoritária, fortalecida pela última ditadura estabelecida no Brasil, voltada essencialmente à ação repressiva, muitas vezes, configurada como prática social de violência.

A política pública, nesta área, tem-se revelado ineficiente e ineficaz para responder às demandas sociais relacionadas à segurança e o Estado brasileiro, através de seus agentes, tem-se caracterizado, contraditoriamente, como violador dos direitos do cidadão, em virtude de sua prática social pautada no exercício abusivo do monopólio estatal da

violência. Por conseguinte, o quadro de crise apresentado pela Segurança Pública no país é extremamente preocupante, havendo concordância entre vários autores[2] quanto à ameaça que esta representa ao Estado Democrático de Direito.

Diante desse quadro paradoxal, constatam-se crescentes dúvidas quanto à possibilidade de efetivação de uma política pública em segurança congruente com o Estado Democrático de Direito. Ou seja, há profundas interrogações quanto à viabilidade de uma política estatal de Segurança Pública que se inspire em princípios democráticos e se configure como garantia de direitos de todos, sobretudo quando o Governo Federal adotou, formalmente, uma política com essas características, cujo alcance ainda não é perceptível na sociedade.

A presente pesquisa foi implementada na tensão demarcada pela incongruência das práticas de Segurança Pública com o Estado Democrático de Direito e com os objetivos propostos pela nova política, que lhe atribuem um caráter democrático e redirecionam-na para a garantia dos Direitos Humanos, sobretudo tendo em vista as novas demandas sociais emergentes em virtude da complexidade do problema da violência e da criminalidade na sociedade brasileira. Sinteticamente, é possível dizer que o recorte do objeto de estudo teve como núcleo condutor a política pública de segurança e o Estado Democrático de Direito, focalizando-se entre o velho e o novo modelo.

O objetivo principal deste trabalho tem como fulcro a análise do processo de transição do velho modelo de segurança para a nova política de Segurança Pública, na Paraíba, a partir do conhecimento das práticas dos policiais militares e de seu próprio ponto de vista, visando à detecção dos fatores que estariam bloqueando a passagem das concepções e práticas autoritárias tradicionais à democratização dessa política. Em outras palavras, esta tese considerou como questão relevante identificar possíveis fatores que

[2] Os autores que comungam com esta assertiva são: Peralva (2000), Bicudo (2002), Cerqueira (2001) Mariano (2002), Soares (2006 e 2007), Pinheiro (2000), Adorno (2002 e 2003), dentre tantos outros.

estariam bloqueando a implantação da nova política de Segurança Pública, proposta pelo Plano Nacional de Segurança Pública fundamentado em princípios democráticos e na garantia de Direitos Humanos, considerando-se que, desde 2003, o Estado da Paraíba incorporou-se ao referido Plano.

Partiu-se, portanto, da hipótese de que a mudança com vistas à democratização da política de Segurança Pública, – historicamente consolidada sob a ótica do autoritarismo e apoiada pelo monopólio estatal da violência – dependeria, fundamentalmente, do processo de construção de uma nova cultura política, principalmente por parte dos gestores e implementadores da política de Segurança Pública.

A compreensão de cultura que orientou esta análise envolve aspectos objetivos e subjetivos de forma ampla, consoante ao entendimento de Ely Chinoy (2006), apreendida e partilhada como modo de vida, perpassando o modo de sentir, pensar e agir do indivíduo, ou do sujeito de direito e de deveres, quando se tem por referência a relação Estado e sociedade.

A construção teórica pautou-se em levantamento bibliográfico sobre a temática segurança pública e direitos humanos, percorrendo a leitura dos autores clássicos e contemporâneos. Os autores clássicos focados foram Hobbes (2000) e Locke (1999), por constituírem-se nos principais fundadores da teoria contratualista, que apresentam duas explicações bastante diferentes para a garantia de direitos: um autor dá ênfase à segurança do Estado, o outro à segurança de cidadãos. A seguir, destaca-se a discussão teórica de segurança pública apoiada na força, com base em Marx Weber (2003 e 2004), ao reconhecer o Estado como monopólio da violência estatal legítima.

A fundamentação teórica marxista promove a crítica à concepção burguesa de segurança pública, assim como as demais políticas públicas, a partir da crítica ao Estado.

Como mostra Maria Helena de Almeida Lima (1984, p. 33) o Estado passa a ser “visto apenas numa relação de domínio enquanto violência de classe, colocando-se como poder organizado de uma classe sobre a outra”, ou, ainda, como instrumento de poder a serviço exclusivo da classe dominante. Por isso, o monopólio legítimo da violência pelo Estado também é um monopólio exercitado pela burguesia contra a maioria da população para manter os seus interesses. O liberalismo prega a defesa dos direitos de todos os cidadãos, mas na prática o projeto liberal pauta-se pela defesa dos direitos de uma classe social contra a outra. Nesta perspectiva, segundo a abordagem estruturalista defendida por Althusser (2003), a estrutura de segurança é caracterizada apenas como aparelho repressivo do Estado ou braço armado do Estado, em última análise, contra seus próprios cidadãos. Esta leitura crítica de segurança pública está sinalizada na obra de Heloisa Helena Fernandes, intitulada *Política e Segurança*, produzida em 1973.

Apesar de significativas contribuições, o marxismo elaborou mais uma crítica à doutrina liberal de segurança pública do que propriamente uma nova concepção de segurança pública. Percebe-se, portanto, que o debate teórico sobre o tema Segurança Pública, entre os pensadores marxistas não tem acompanhado as discussões que fundamentam as demais políticas públicas, sobretudo quando se trata de uma concepção ampliada de Estado, de acordo com a visão gramsciana.

No desenvolvimento da tese, os modelos acima sinalizados estão presentes de forma implícita ou explícita nos debates atuais sobre a segurança pública no Brasil. A tese central que guia o trabalho é que a herança do modelo de segurança pública como defesa do Estado, e/ou do patrimônio de grupos privilegiados, fundamentado no uso da força, ainda é muito forte e presente na teoria e na prática dos aparelhos de segurança pública no Brasil, apesar de mais de 20 anos de democratização. Por isso, o novo modelo de segurança pública, proposto pelo Governo Federal e por setores da sociedade civil

organizada, encontra dificuldades para se impor como modelo hegemônico. No decorrer da construção da tese procurou-se identificar os fatores que impedem ou tornam muito difícil a implantação deste modelo de forma generalizada e fatores que apontam para a possibilidade de democratização da segurança pública.

Atualmente, encontra-se em cena um debate político na sociedade e no Estado sobre o modelo de segurança pública plausível e coerente para que o Brasil avance, também, neste âmbito, em direção a um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Reconhecer quais são as concepções em jogo e os obstáculos a serem superados pode ser uma contribuição valiosa para a implementação de uma nova política segurança pública que tanto precisamos diante do crescimento assustador da violência em nosso país.

Por conseguinte, fez-se a opção por uma construção teórica congruente com a nova proposta política de Segurança Pública, tendo como eixo estruturante o Estado Democrático de Direito, que remete a uma visão de Segurança Pública essencialmente ligada a uma concepção ampliada dos Direitos Humanos, que vai além dos direitos civis e não restringe a segurança pública à noção de monopólio legítimo da força. Entende-se que o direito à segurança insere-se, também, no conjunto dos direitos coletivos.

Por tais razões, optou-se por uma aproximação que permitisse a reflexão sobre a Segurança Pública na perspectiva das políticas públicas, com foco principalmente social, mesmo considerando-se a falta de sistematização devida dessa política, sob a ótica da cultura dos Direitos Humanos, construída a partir do processo de lutas sociais.

Em termos objetivos, a construção teórica da presente pesquisa vincula-se ao movimento deflagrado pela sociedade, na atualidade, diante dos problemas enfrentados em decorrência do clima de (in)Segurança Pública difundido, principalmente, nos centros urbanos, impulsionando a preocupação de estudiosos, sobretudo da área de Ciências

Humanas. Neste bojo, é que se coloca a emergência de novos modelos teóricos que dêem suporte ao debate político difundido sobre a Segurança Pública.

O percurso teórico-metodológico seguido neste estudo, portanto, tomou por base Eduardo Mourão Vasconcelos (2004) no que diz respeito à sua defesa da não-*homogeneização do conhecimento* e da não-fundamentação no *imperialismo epistemológico e paradigmático das ciências*, ao mesmo tempo em que defende a não-fragmentação dos saberes.

Para o autor, o imperialismo epistemológico e paradigmático no campo das ciências sociais converge para a "onipotência" de uma determinada teoria, quando defendida como único caminho para "capturar a essência e todos os sentidos implícitos" contidos na dinâmica, "dos fenômenos culturais e subjetivos", ou de modo que a "complexidade da vida social" pode não ser acompanhada (VASCONCELOS, 2004, p. 43).

Sob esta ótica foi construída a fundamentação teórica desta tese, que adotou a democracia e os Direitos Humanos como categorias analíticas, as quais merecem destaque por serem balizadoras no processo de revisão dos paradigmas tradicionais de Segurança Pública, ao mesmo tempo em que se apresentam como suporte político do processo de luta pela mudança da Segurança Pública. Embora, em geral, discutidas isoladamente, estas duas temáticas não são apenas complementares, mas apresentam uma forte reciprocidade. A socióloga Maria Vitória Benevides (2007, p. 333) chega mesmo a afirmar que as duas deveriam ser tomadas como sinônimos.

Segundo este entendimento, adotou-se uma visão de Segurança Pública que assume diversas dimensões: civil, política, econômica, cultural e social, dos Direitos Humanos, considerada como visão ampliada na medida em que visa à garantia do direito

à segurança de todos indistintamente, não protegendo apenas direitos de caráter individual, mas também coletivos. Entendido, aqui, como um novo modelo teórico, condizente com o Estado Democrático de Direito e as demandas sociais emergentes relacionadas à segurança pública. O postulado modelo encontra-se pontuado em Giuseppe Tosi (2002), Paulo Sergio Pinheiro (1997), Alba Zaluar (1999), Angelina Peralva (2000), Sergio Adorno (2002), Ana Lúcia Sabadell (2003), Paulo Mesquita Neto e Eduardo Capobiano (2004), Luiz Eduardo Soares (2006 e 2007), dentre outros. Este modelo encontra-se melhor explicitado a partir de uma abordagem histórico-conceitual sobre a segurança pública feita pelo autor português José Ferreira de Oliveira (2006), conforme poderá ser visto no capítulo I.

A leitura destes autores permite a crítica ao monopólio da força legítima pelo Estado, não por considerá-lo desnecessário ao Estado Democrático de Direito, mas em razão do uso indevido dessa prerrogativa atribuída ao Estado, ao ser constatada a exploração do uso da força de forma abusiva ou distorcida, caracterizando o que seria a segurança pública acima dos parâmetros legais. E, também, em razão da persistência do uso da noção de monopólio estatal da violência, ou poder de polícia, como saída exclusiva para o complexo problema da violência e da criminalidade.

Apesar do foco da pesquisa empírica convergir para a política de Segurança Pública da Paraíba, na medida em que esta se apresenta articulada ao programa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, este é também abordado como referência no campo empírico. O referido programa orienta-se para a configuração de um instrumento de inovação na política estatal de segurança, em nível nacional, ao apresentar propostas de mudanças congruentes com a ordem democrática.

Vale salientar, que a Segurança Pública no Brasil foi, historicamente, apresentada como uma política autoritária, discriminatória, tendo como traço fundamental muito mais a negação do que a garantia de direitos, inspirando-se essencialmente na legitimidade do uso da força/violência pelo Estado. A Segurança Pública brasileira sempre foi empregada, preferencialmente, como instrumento político de repressão, direcionada aos que não se integraram à ordem social, classificados como "não cidadãos" [3]. No período da ditadura militar, instaurada em 1964, reconfigurou-se e fortaleceu-se essa política à luz da Doutrina de Segurança Nacional, potencializando-se o uso da força, segundo uma concepção de Segurança Pública fundamentada essencialmente no combate ao "inimigo interno", consoante à ideologia militar, verificando-se então um distanciamento ainda maior entre a Segurança Pública e a sua possível democratização.

Diante de diversos aspectos negativos, de diferentes naturezas, desvelados pelo velho modelo de Segurança Pública, considera-se que a nova política de segurança, que aparece imbricada no SUSP, mesmo não estando isenta de traços criticáveis, tem o seu mérito, sobretudo por pautar-se no respeito e na promoção dos Direitos Humanos, inspirando-se em princípios democráticos. Além de enfatizar a prevenção, a concepção de segurança que embasa o SUSP dá prioridades aos grupos sociais que, enquanto sujeitos de direito, sempre estiveram fora desta política pública. Por outro lado, deve-se considerar, também, que o crescimento vertiginoso da violência e da criminalidade suscita novas demandas para a política de Segurança Pública, que não se restringem à prática repressiva.

Concorda-se, portanto, com Luiz Eduardo Soares e Miriam Guindani (2007, p. 143,145), ao defenderem que as políticas de prevenção da violência criminal devem ir

[3] Sujeitos excluídos de direitos que constituem os grupos vulneráveis social e culturalmente (pobres, negros, índios, desempregados taxados de vagabundos, além dos que se rebelam contra o poder político instituído, dentre outros).

além da esfera do sistema de justiça criminal. Para os autores, se partimos do pressuposto de que o crime é também resultante ou reflexo da crise social e econômica, não há como negar o papel preventivo a ser cumprido pelas políticas sociais em relação à violência e à criminalidade. Consequentemente, a ausência ou fragilidade das políticas sociais bem como a falta de políticas pontuais contribuem para agudizar o fenômeno que se deseja evitar. Desse modo, as políticas micro/focais devem ser associadas às políticas macro-estruturais e vice-versa, pois ambas se complementam para a constituição de respostas eficazes para o mesmo problema.

Neste aspecto, destaca-se a relevância de políticas focais de cunho preventivo em segurança pública, não se devendo esperar apenas pelo avanço das políticas sociais tradicionais como única saída para o problema do crescimento da violência e da criminalidade.

Assim sendo, no conjunto das propostas de mudanças indicadas pela nova política de segurança pública, através do Sistema Único de Segurança Pública, a partir de 2003, elegeram-se, inicialmente, como variáveis centrais para este estudo, a repressão qualificada e a prevenção a partir do Policiamento Comunitário, consideradas como essenciais à democratização da Segurança Pública e a uma revisão do modo de pensar e de fazer dessa política, segundo uma visão ampliada de Direitos Humanos e de Segurança Pública democrática, ambas indissociáveis.

A dificuldade de levantamento de dados empíricos que subsidiassem a análise sobre o processo de mudança relacionado à prática repressiva, com vistas à avaliação de observância das normas que regem a repressão qualificada − que deve exercer-se em consonância com o respeito aos Direitos Humanos conforme determina a nova política e o Estado Democrático de Direito − impossibilitou a análise, inicialmente pretendida, quanto

à repressão qualificada. Neste sentido, há que destacar a falta de registros e de sistematização de dados relacionados ao uso, legítimo ou abusivo, da força por parte dos profissionais da Segurança Pública. Assim sendo, o recorte empírico deste estudo centralizou-se na análise do processo de mudança da Segurança Pública na Paraíba, prioritariamente em torno da prevenção em segurança, tomando, mais precisamente, como referência as tentativas de implementação do Policiamento Comunitário.

Embora a pretensão inicial da pesquisadora fosse a realização de uma investigação em dois âmbitos, mirando tanto o campo social dos profissionais da área de segurança pública quanto a Sociedade Civil, a proposta foi revista no decorrer dos trabalhos, em virtude do exíguo tempo imposto à sua conclusão. Diante da necessidade de escolher entre esses dois campos sociais, optou-se pelo estatal priorizando-se os policiais, por considerar-se que estes relevantes atores institucionais da política de Segurança Pública são raramente tomados como sujeito de estudos científicos e que ouvi-los sobre o modo de pensar e fazer Segurança Pública contribuiria para preencher uma importante lacuna. Considerada a experiência acumulada na área de segurança pública e direitos humanos, possibilitando a aproximação com os profissionais da política de segurança pública e a superação de preconceitos, em relação aos policiais, os quais para a maioria da população se apresentam socialmente como o diferente ou "outro" (MARTINS, 2004, p. 289), optou-se pela realização de entrevistas.

Partiu-se do entendimento que o uso da técnica de entrevista "permite tratar de temas complexo" como afirmam Alda Judith Alves-Mazzotti e Fernando Gewandsznajder, principalmente quando utilizada "sem um fraseamento e uma ordem rigidamente estabelecidos para as perguntas, assemelhando-se muito a uma conversa", de modo que possibilite a compreensão do "significado atribuído pelos sujeitos" (ALVES-

MAZZOTI; GEWANDSZNAJDER, 2004, p. 168) em relação ao modo de sentir, pensar e fazer segurança pública.

Por conseguinte, utilizou-se a entrevista qualitativa, aproximando-se da entrevista semi-estruturada[4], considerada instrumento de pesquisa primordial, principalmente quando se objetiva uma compreensão das crenças, atitudes, valores e motivações de atores em relação a determinado assunto em contexto social específico (GASKELL, 2002, p.65)

Considerando-se que a Polícia Militar, constitucionalmente definida como polícia ostensiva, tem a incumbência de efetivar práticas preventivas − diferentemente da Polícia Civil, que tem o papel investigativo − elegeram-se como sujeitos deste estudo os policiais militares da Paraíba que estiveram mais próximos da temática dos Direitos Humanos, seja como membros do Conselho Estadual de Defesa de Direitos do Homem e do Cidadão - CEDDHC, seja por terem vinculação com práticas policiais de cunho preventivo ou, ainda, por integrarem o Movimento Cidadania e Segurança que vislumbra a ação coletiva como saída para os problemas enfrentados por eles próprios frente à Instituição Policial que integram.

Com a escolha destes policiais que, de certo modo, já tiveram aproximação com experiências democráticas, esperava-se que não fossem reproduzidos discursos fechados contra a cultura dos Direitos Humanos, já tão conhecidos, a exemplo, da famosa frase: “Direitos Humanos como defensores de bandidos”. A preocupação principal era estabelecer o diálogo com esses policiais de modo que pudessem apontar possibilidades e limites para o processo de mudança da política de segurança.

[4] Ver questões norteadoras das entrevistas no anexo 1.

Mesmo assim, os entrevistados não deixaram de expressar ambiguidades entre o novo e o velho modelo de segurança pública, seja quando manifestaram suas opiniões sobre estes modelos, seja quando se referiram aos demais policiais, totalmente avessos aos Direitos Humanos.

Dos grupos acima explicitados, foram convidados a participar da pesquisa 15 policiais de posição hierárquica distinta, sendo 8 oficiais e 7 praças. Do total, 3 eram do sexo feminino, sendo uma praça e duas oficialas, mas apenas uma se dispôs a conversar. Mesmo assim, no momento da entrevista, ela explicitou falta de crença em qualquer possibilidade de mudança da segurança pública e não permitiu avançar o diálogo. A outra oficiala, ao ver o roteiro de questões, afirmou que não poderia falar sobre política, no entanto, fora do campo da pesquisa, estabeleceu o diálogo fazendo comentários sobre sua atuação em experiência preventiva, não incluídos na análise. A terceira policial feminina (praça) declarou indisponibilidade de agenda. No total, participaram da pesquisa 12 policiais, sendo 6 praças e 6 oficiais.

A maioria das entrevistas foi realizada nos meses de janeiro e março/2009, com policiais que trabalham, em João Pessoa. Diante da necessidade de complementar dados foram realizadas, posteriormente, duas entrevistas com policiais do Batalhão da Polícia Militar, com sede na cidade Campina Grande, no mês de maio do presente ano.

Cabe ainda informar que no momento de realização das entrevistas, no início do ano passado, havia um cenário excepcional na história política do Estado da Paraíba. Naquela ocasião, transcorreu a posse de José Targino Maranhão ao Cargo de Governador do Estado, em substituição a Cássio Cunha Lima, que teve seu mandato cassado[5].

---

[5] "O governador teve o mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE-PB) sob a acusação de ter distribuído 35 mil cheques a cidadãos carentes durante a campanha eleitoral de 2006, por meio de programa assistencial da Fundação Ação Comunitária (FAC), vinculada ao governo estadual". In:

Registra-se, ainda, a rica experiência vivida pela pesquisadora ao ouvir esses profissionais, que trazem consigo uma carga de emoção acumulada diante da forte vinculação orgânica com a instituição e do envolvimento com uma prática profissional, por demais estressante. As entrevistas expressaram sentimentos de alegrias, tristezas, dor, satisfações, insatisfações, esperanças e desesperanças, que atravessam limites e possibilidades da garantia do direito à segurança do cidadão pelo Estado Democrático de Direito. As sessões de entrevistas demonstraram que os profissionais da segurança pública necessitam sistematicamente de apoio psico-social, que deve ser urgentemente garantido por parte do Estado.

O presente trabalho foi construído principalmente a partir da pesquisa qualitativa – sem dispensar, porém, dados quantitativos secundários – portanto, além das entrevistas baseou-se também em pesquisa bibliográfica e análise de documentos oficiais. Neste aspecto, cabe ainda dizer que a escolha epistemológica, além de ter a preocupação de superar a dicotomia entre o método quantitativo e o qualitativo, apoiou-se na ideia da não separação entre sujeito e objeto da pesquisa, pois "Tudo que é observado na realidade social é observado por alguém que se encontra, por sua vez, inserido em relações sociais e em relação ao campo que observa" (MELUCCI, 2005, p.33).

Foi dada prioridade à centralidade da linguagem, por reconhecer-se seu papel relevante na construção do sentido e "que não existe conhecimento sociológico que não passe através da linguagem e através de uma linguagem situada. Uma linguagem que é sempre culturalizada, de gênero, étnica, sempre ligada a tempos e lugares específicos" (MELUCCI, 2005, p.33), ao mesmo tempo em que não se vislumbrou a produção de um

---

http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL870319-5601,00-TSE+CASSA+MANDATO+DO+GOVERNADOR+DA+PARAIBA+CASSIO+CUNHA+LIMA.html – Acesso em 20/08/2010.

conhecimento absoluto, mas sim a obtenção de resultados plausíveis com vistas aos objetivos traçados.

Ademais, privilegiou-se a pesquisa de documentos oficiais relativos à temática, constituídos como produtos sociais que representam responsabilidade pública, disponíveis para análise, ao mesmo tempo em que refletem o processo de mudança que vem sendo incorporado oficialmente (SPINK, 2004, p.136). Utilizou-se, dentre outros, os documentos oficiais:

- Constituições brasileiras,
- Constituição Estadual da Paraíba,
- Documentos Internacionais relacionados aos Direitos Humanos − como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pactos e Tratados.
- Atos Institucionais da ditadura militar,
- Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 1, 2 e 3),
- Documentos de Mudanças Mínimas para a Segurança Pública,
- Relatórios de Audiências Públicas promovidas pela Comissão Especial de Segurança Pública da Câmara Federal,
- Planos Nacionais de Segurança Pública (2000 – 2002 e 2003 – 2006)
- Plano Estadual de Segurança Pública do Estado da Paraíba (2003 – 2007)
- Relatório de Avaliação do Sistema Único de Segurança Pública do Tribunal de Contas da União,
- Relatório de Avaliação do Sistema Único de Segurança Pública da Secretária Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça,
- O *site* da Secretária Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça,
- O *site* da Secretaria de Segurança e Defesa Social do Estado a Paraíba.

Ainda com relação ao aspecto metodológico, cabe observar que a delimitação temporal do presente estudo compreendeu os anos de 2003 a 2007, período em que foi adotado na Paraíba, em consonância com a nova política do Governo Federal, um Plano Estadual de Segurança Pública. Esse período, porém, deve ser visto como sinalização de

um ponto de partida e de chegada, não sendo, portanto, ignorado o "momento ex-ante", em face de sua relevância, porque é em relação a ele que se vislumbram as continuidades e as mudanças, conforme alerta Sonia Draibe (2003, p.66).

Segundo esta preocupação, considerou-se o velho modelo de Segurança Pública, o seu contexto temporal e espacial, que tem como referência, sobretudo, a instauração da ditadura militar resultante do golpe de 1964, que o cristaliza e explicita; daí a necessidade de evidenciar-se o período de transição para o regime democrático, assim como o percurso seguido pela Segurança Pública, a partir de 1988, com a proclamação do Estado Democrático de Direito, tomado como pano de fundo da instauração do processo de mudança da Segurança Pública no Brasil.

Nesta perspectiva, a presente tese orientou-se pelo modelo de análise de política pública defendido pelo Professor da Universidade Católica do Paraná, Klaus Frey (2000), Doutor em Ciências Sociais, pela Universidade alemã de Konstanz, ao discorrer sobre conceitos básicos de análise de Políticas Públicas. Para o autor, o método de análise de quaisquer campos específicos das políticas públicas não deve se restringir "meramente a aumentar conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais" (FREY, 2000, p. 214). Recorrendo a Windholff-Héritier (1987, p. 71), ele defende que, "visando à explanação das 'leis e princípios próprios das políticas específicas', a abordagem da '*policy analysis'* pretende analisar 'a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política'" (FREY, 2000, p. 214).

Norteando-se por esse pensamento, pode-se afirmar que o presente estudo priorizou a análise da política de Segurança Pública, perpassando, porém, os processos políticos e sociais que se entrecruzam na dinâmica da proposta de mudança dessa política. Ademais, levou-se em consideração a relevância da instituição policial, assim como de

seus profissionais, devido ao seu relevante papel no processo de mudança da Segurança Pública, tomando ainda por referência o desenho político-jurídico e o papel do Estado como garantidor do direito à segurança. Além disso, priorizou-se a discussão relativa aos conteúdos que perpassam a velha e a nova política de Segurança Pública, por compreender-se que a essência do desenho e da prática de uma política pública encontra-se balizada por seu conteúdo, seja ele explícito e formalizado em documentos, seja ele oculto nas intenções e na cultura dos sujeitos concretos implicados em sua realização.

Cabe, ainda, pontuar que, sobretudo em virtude do objetivo principal deste estudo ter sido associado a uma prática social, configurada como política pública, permeada pelas contradições e antagonismos sociais típicos de uma sociedade capitalista, não deve causar estranhamento o caráter ambíguo e contraditório de certos dados e suposições aqui apresentados. Na medida em que o tema da Segurança Pública tornou-se uma das principais reivindicações sociais da sociedade brasileira, crescem sua complexidade e as polêmicas que suscita. Em outros termos, a leitura da realidade exposta nesta tese não se pretende absolutamente objetiva e não está isenta do reflexo das controvérsias que se desenrolam em torno da sua temática que ganhou centralidade na ordem do dia, em face do grande desafio que tem representado para o Estado Democrático de Direito.

Justifica-se, portanto, a relevância social deste trabalho, diante da importância atribuída pela sociedade brasileira às questões e aos desafios que envolvem a complexa política de Segurança Pública que, evidentemente, não se pode pretender esgotar nos limites deste estudo. Pelo contrário, esta tese representa muito mais um ponto de partida do que de chegada. Isto é, ela deve ser vista como um indicativo da necessidade de aprofundamento das discussões teóricas e políticas da segurança pública, sem perder de vista a importância de articulação dos vários saberes, numa perspectiva teórico-prática. Por outro lado, ressalte-se a necessidade de parcerias dos distintos protagonistas, sejam

eles das instituições policiais, universitárias, das demais políticas públicas em nível federal, estadual e municipal, sem esquecer a relevante participação dos múltiplos sujeitos de direitos desta política.

Por fim, resta anunciar a organização estrutural da tese, que consta de quatro capítulos.

O primeiro capítulo – Estado e Segurança Pública: da leitura de poder e força aos Direitos Humanos – partiu de teorias liberais tradicionais relacionadas ao papel do Estado moderno na garantia do direito à segurança, dando-se continuidade à mesma discussão com Max Weber, ao analisar-se o uso exclusivo da força pelo Estado para responder o problema da violência e da criminalidade, sob a justificativa da legitimidade do monopólio estatal da violência. A seguir, abordaram-se os limites destas teorias, sobretudo por se apresentarem inadequadas à realidade social e política brasileira. Como indicações de saída da questão, apresentam-se novos pressupostos para a construção de uma nova teoria para a Segurança Pública, fundamentados nos temas Democracia e Direitos Humanos. Retoma-se a análise da Segurança Pública a partir de uma abordagem histórico-conceitual e recupera-se o debate teórico que a concebe como política pública, com objetivo social, vislumbrando-se a culminância de uma nova visão de Segurança Pública, consoante às premissas do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O segundo capítulo – Política de Segurança Pública brasileira: desafio ao Estado Democrático de Direito – procura refletir sobre o velho modelo de Segurança Pública que, apesar de amplamente criticado, pouco tem sido analisado. Tomando por referência as mudanças operadas na Segurança Pública brasileira, a partir de 1964, com o golpe militar, enfatiza-se o recrudescimento do uso abusivo da força, balizada pelo autoritarismo político e social. Constata-se, portanto, cada vez mais a Segurança Pública

como um mero instrumento de poder e força e totalmente destoante de uma cultura democrática, além de distanciar-se da necessidade de garantia do direito à segurança para todos os cidadãos brasileiros. Registra-se a tendência, a partir de 1990, com a retomada do regime democrático no país, da Segurança Pública alcançar o cenário social como objeto de ação coletiva e de luta política, desafios apresentados ao Estado Democrático de Direito.

O terceiro capítulo – A nova política de Segurança Pública –, construído a partir da análise da formalização constitucional do tema Segurança Pública, na Carta Magna de 1988, desenvolve uma reflexão sobre o debate político em torno da Segurança Pública, travado junto aos poderes instituídos, esses poderes dão sinais de pretender responder, através de propostas de mudança da Segurança Pública, às reivindicações políticas e sociais emergentes da sociedade. Discorre-se, ainda, sobre propostas efetivas de mudanças apresentadas pelos governos brasileiros, dando destaque à sua caracterização, a partir do conteúdo e da forma do Plano Nacional de Segurança Pública do governo Lula. A análise focaliza-se, por fim, no programa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, configurado como "pacto nacional pela democratização da Segurança Pública[6]".

O quarto capítulo – A Segurança Pública na Paraíba e o "pacto nacional pela democratização" – inicia-se com a análise das orientações jurídicas relativas à Segurança Pública do Estado Paraíba, a partir de sua Constituição, em vigor desde 1989 e do processo político deflagrado na sociedade paraibana, desvelando-se as características e ambiguidades das tentativas de aproximação da Segurança Pública aos temas Democracia e Direitos Humanos. A partir da constatação da predominância da cultura antidemocrática, que excede a política de Segurança Pública, difundida em todos os

[6] Essa expressão assemelha-se ao que Luiz Eduardo Soares e Miriam Guindani denominam de "um pacto republicano em defesa da vida" (2007, p.119).

níveis de relações sociais e políticas, procura-se identificar outros obstáculos ao processo de mudança dessa política no Estado. Reconhecendo-se o Policiamento Comunitário como uma proposta concreta de democratização da Segurança Pública, analisam-se as possibilidades e limites para a efetivação dessa prática social na Paraíba. Finalmente, apreciam-se os desafios enfrentados pela nova política, apontando a necessidade de reelaboração cultural que implique um novo modo de pensar e de fazer Segurança Pública.

Sem querer exceder-se em suas pretensões, esta tese espera, de certo modo, fomentar discussões de cunho político e teórico sobre Segurança Pública, com o escopo de que passe a ser socialmente percebida como uma política pública garantidora de direitos, resultante da ação coletiva, tanto quanto as demais políticas públicas. Do mesmo modo, espera-se que o debate político e teórico iniciado neste trabalho, relacionado aos temas política de Segurança Pública e Direitos Humanos, venha a ser aprofundado por alunos, profissionais, professores e pesquisadores das diversas áreas de saber atreladas às Ciências Humanas e Sociais, principalmente pelo Serviço Social, que muito tem contribuído para a afirmação da importância política e social de outras políticas públicas e o aprofundamento da reflexão teórica sobre elas.

A não focalização da política de segurança pública como espaço da prática em Serviço Social pode ser creditada ao fato dessa política ter se pautado, historicamente, na visão restrita de direitos humanos ou, mais precisamente, na garantia dos direitos civis, priorizando a defesa do patrimônio, muitas vezes em detrimento do direito à vida. Ou, ainda, pelo fato do objetivo da política de segurança pública, muitas vezes, ser confundido com a garantia da segurança do Estado.

À medida que este trabalho traz uma análise sobre a segurança pública imbricada aos direitos humanos numa visão ampliada, levando-se em consideração as múltiplas

necessidades sociais e os múltiplos sujeitos de direito, sinalizando para a necessidade e possibilidades de democratização da política pública de segurança, espera-se que sejam apontadas novas formas de participação do Serviço Social. Resta lembrar que a grande maioria dos cidadãos que não têm acesso ao direito humano à segurança, assim como as vítimas preferenciais de violação de direitos decorrente da prática de segurança pública, inspirada no uso abusivo da força, coincide com o público que requer a atenção do Serviço Social através das demais políticas públicas.

1. ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE O MONOPÓLIO LEGÍTIMO DA FORÇA E OS DIREITOS HUMANOS

Introdução

Este capítulo foca-se no desafio da construção de um caminho teórico que possibilite analisar a nova política de Segurança Pública, considerando sua interface com o processo de democratização em curso no Brasil, como também sua interdependência para com os Direitos Humanos. Estes são apresentados como um instrumento político que contraria as múltiplas facetas imbricadas no autoritarismo político e social difundido em nossa sociedade, que se sustenta, dentre outras estratégias, pela naturalização das desigualdades ou, ainda, no desrespeito às diferenças sociais e culturais enquanto não reconhece igualdade de direitos para todos, mas sim privilégios para alguns, sobretudo tratando-se da área de Segurança Pública.

Assim, o percurso aqui seguido apresenta elementos que revelam a necessidade de ressignificação teórica e política da Segurança Pública, tendo em vista a necessidade de sua adequação à realidade política e social brasileira, ao mesmo tempo em que inclui os temas Democracia e Direitos Humanos como pressupostos indispensáveis à construção de uma nova abordagem da Segurança Pública.

Este percurso tornou-se necessário pela suposta ausência de uma teoria sistematizada que analisasse a política de Segurança Pública no Brasil, a partir da relação entre sociedade e poder Estatal, que não se restringisse à noção clássica (weberiana) de monopólio do uso legítimo da força. Aqui, ao contrário, parte-se do pressuposto de que a visão de um Estado forte nem sempre é congruente com a garantia do direito à segurança, sobretudo quando essa força é confundida com a ideia de um Estado cada vez mais violento, ignorando-se, por vezes, a necessidade de um Estado forte no sentido também

de respeitar e garantir os direitos, conforme sinalizado por Boaventura de Souza Santos (2002b).

Embora haja concordância por parte de estudiosos, representantes da sociedade civil e mesmo de alguns agentes públicos da segurança de que o problema da Segurança Pública não será resolvido unicamente através da força e da violência ou de práticas meramente repressivas, tem se verificado em alguns estados da Federação, a exemplo da Paraíba, que os governos não se desvencilham da ideia do monopólio estatal da violência. Muitas vezes esquecendo-se de que Segurança Pública se constitui em um direito humano, um bem coletivo pertencente a todos os cidadãos.

Haja vista essa preocupação, coloca-se como indispensável à construção de novas abordagens teóricas que possam dar substrato a uma política pública de segurança que tenha por finalidade a inclusão do direito à segurança de todos, preferencialmente, dando prioridade ao direito à vida. Lembre-se que, historicamente, a defesa do patrimônio e a garantia do direito à vida de grupos economicamente privilegiados sempre foram priorizados pela política de segurança levada a efeito, no Brasil.

Deste modo, discorre-se aqui sobre os suportes teóricos que contribuem para a compreensão da Segurança Pública apoiada ao monopólio da força, como também acerca de novos pressupostos considerados indispensáveis para a compreensão da Segurança Pública imbricada ao Estado Democrático de Direito.

Com este propósito, discute-se sobre os temas: monopólio da violência estatal, Estado Democrático de Direito[7], democracia, Direitos Humanos e Segurança Pública.

[7] Autores europeus consultados, em função da organização jurídico-político de cada Estado, ou seja, tomando como referência o reconhecimento e a efetividade dos Estados aos direitos dos cidadãos, tendem a empregar denominações diferenciadas para as distintas configurações de Estado moderno, por exemplo, Costa (2006) utiliza a expressão Estado de Direito, Boaventura de Sousa Santos (2002b) Estado Social de Direito. Neste trabalho, optou-se pela nomenclatura Estado Democrático de Direito, em consonância à Constituição Federal de 1988, que reconhece a universalidade dos direitos nas suas múltiplas dimensões.

Esta última considerada o principal foco do estudo, foi tomada perpassando vários outros temas, além de situar-se numa abordagem histórico conceitual, vinculada à configuração de cada tipologia de Estado, até chegar à configuração da Segurança Pública ampliada, coerente ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

1.1. O Estado e o monopólio da violência

Antes da constituição dos Estados nacionais centralizadores e monopolizadores dos recursos de força, a violência era compreendida como uma forma indispensável à garantia da vida dos homens, os quais tinham suas experiências cotidianas norteadas pela expectativa de guerra, já que se fazia necessário serem socializados mediante valores que dessem sustentação ao estado permanente de guerra. Neste contexto, a incivilidade, a violência e a brutalidade dos homens eram reconhecidas socialmente como atributos (SOARES, 2000, p. 326).

Com a criação do Estado moderno pactuou-se que o uso da violência passaria a ser seu domínio exclusivo que em troca garantiria a segurança do indivíduo. Segundo esta perspectiva, o filósofo inglês Thomas Hobbes, no Leviatã (1651), preocupado em resolver os conflitos emergentes no estado de natureza – concebido por ele como estado de guerra de todos contra todos – alerta para o egoísmo dos homens, alegando que pelo fato de não serem apenas dotados de razão, mas também de paixão necessitam lutar entre si, em defesa de suas vaidades ou em defesa dos seus direitos. Portanto, embora iguais segundo a própria natureza e nascidos em plena liberdade, os homens vivem em permanente disputa pelo poder, estabelecendo um estado de guerra, onde é recorrente o uso da violência para a sua defesa (HOBBES, 2000).

Porém, se os homens almejam a paz devem seguir a razão para estabelecer um pacto social[8], aceitando abrir mão de parte de sua liberdade, entregando-a ao soberano revestido de todo poder e força, que terá a incumbência de garantir a vida de todos os homens. Emerge daí o Estado civil, representado pela figura do soberano (monarca), imbuído da responsabilidade de garantir a segurança de todos (HOBBES, 2000).

Mas, advoga Hobbes, o arcabouço jurídico não é suficiente para que o Estado garanta tal direito, conforme o famoso adágio por ele criado: "Sem a espada, os Pactos não passam de palavras sem força que não dão a mínima segurança a ninguém" (HOBBES, 2000, p.123). Neste sentido, pode-se afirmar que a ideia de monopólio estatal da violência, discutida por Weber tem origem na teoria hobbesiana. A ideia de monopólio no sentido weberiano é preconizada ainda em Hobbes quando defende que cabe ao soberano acumular todos os poderes e a força.

Hobbes coloca-se em contraposição à divisão dos poderes que será pregada por Locke. Quanto à soberania popular, Hobbes a concebe somente no momento do pacto social, porém após constituído o poder soberano, "o povo" desaparece como tal diante do soberano. O poder deve ser indivisível, concentrado nas mãos do governante que jamais poderá ser democrático.

Fica assim justificada por Hobbes a necessidade da soberania do Rei, pois na sua visão, o melhor governo é aquele que detém o poder máximo, a exemplo do Leviatã que significa um poderoso "monstro marinho", ou ainda "*Deus Mortal* a quem devemos, abaixo do *Deus Imortal*, nossa paz e defesa" (HOBBES, 2.000, p.126). É da força deste todo poderoso, o soberano, que ficam a depender a segurança, a ordem e a paz entre os

[8] Com esse pacto ou contrato social, que remete o consenso, os indivíduos que viviam em multidão dispersa no estado natureza torna-se "povo", nascendo a partir daí a ideia de "nação", assim como também a origem e fundamento do poder político (TOSI, 2008, p.42).

homens. Deste modo, justifica-se a instauração de um governo autoritário que, mediante o uso de seu poder e da violência a qualquer custo, possa garantir a segurança dos homens.

Adepto da tese do estabelecimento do contrato social como solução para as ameaças internas e externas enfrentadas pelos indivíduos no estado natureza, em sua obra *O segundo tratado sobre o governo*, um ensaio sobre a origem, extensão e objetivo do governo civil, John Locke (1690) defende a instalação do governo/Estado civil, como medida indispensável ao alcance do direito à vida, à liberdade e à propriedade (LOCKE, 1999).

Em oposição a Hobbes, argumenta Locke que o Estado deve ser regido fundamentalmente pelas leis e não pelos homens, ao mesmo tempo em que o poder soberano pertence ao povo que nunca poderá renunciar completamente a ele. Por isso, para Locke o poder está no Parlamento, onde têm assento os representantes do povo. O poder estatal deve ficar sob a égide dos legisladores, mas cabendo ao povo o poder supremo de afastar ou alterar o legislativo, quando ele não desempenhar suas funções em consonância com as atribuições que lhe competem. Locke, além de advogar a limitação do poder do governo, para que não haja risco do poder ficar concentrado na mão de uma pessoa, também postula a necessidade da divisão dos poderes (LOCKE, 1999).

Considerado um dos fundadores da doutrina liberal, Locke apresenta-se como defensor da preservação dos bens patrimoniais do indivíduo: para ele, o direito de propriedade é um direito natural. Portanto, o papel primordial do governo civil deve ser salvaguardar o direito à propriedade, significando dizer que a noção de segurança culmina na proteção dos bens materiais do indivíduo. Consoante a esta leitura, pode ser dito que a política de Segurança Pública focada na defesa do patrimônio, inclusive, muitas vezes sobrepondo-o ao direito à vida, pode ser associada ao pensamento de Locke.

Destarte, cabe dizer que, segundo Hannah Arendt (2001), do século XVII ao século XIX, a função das leis não era primordialmente a garantia de liberdades, mas sim a proteção do direito à propriedade. Assevera que durante esse período quem garantia a liberdade dos indivíduos era a propriedade e não o direito. Portanto, a propriedade e a liberdade coincidiam e a conexão entre ambas permitia a liberdade. Por conseguinte, "quem dizia propriedade dizia liberdade, e recuperar ou defender os próprios direitos de propriedade era o mesmo que lutar pela liberdade" (ARENDT, 2001, p. 222 - 223).

Para a autora

> (...) foi apenas quando o povo se tornou livre, sem possuir propriedades que lhe protegessem as liberdades, que as leis foram necessárias, a fim de proteger diretamente as pessoas e a liberdade pessoal, em lugar de protegerem apenas os seus direitos de propriedade (2001, p. 202).

A separação formal entre propriedade e garantia de outras liberdades, a partir da positivação dos direitos civis, tende a influenciar na mudança do significado da segurança e, certamente, havendo também alteração dos meios para alcançá-la. A positivação ou historicização do direito acontece no século XIX, com o ocaso do jusnaturalismo e o aparecimento do historicismo e do positivismo jurídico.

Nesta perspectiva, o sociólogo alemão, associado à Escola de Frankfurt e à Teoria Crítica, Walter Benjamin (1995), alega que com a positivação do direito, ou mesmo com a abordagem histórica do direito, a violência passa a ter outra explicação. Ela deixa de ser vista como produto da natureza, ou seja, o uso da violência deixa de ser visto como prática social naturalizada, ou meio justificável consoante os fins a serem alcançados.

Segundo Benjamin, tomando por base o direito positivo, o uso da violência passa a ser justificado não mais pelos fins a serem alcançados, mas pela legitimidade dos meios empregados. A diferença do direito natural para o direito positivo, com relação ao

tratamento dispensado à violência, é que o direito natural tende a explicar a legitimidade do uso da violência a partir da noção de fins justos, e o direito positivo procura justificar se os fins são justos ou não, a partir da legitimidade dos meios violentos (BENJAMIN, 1995, p. 15).

Hobbes, ao defender o poder absoluto do monarca e o uso por esse de todos os meios, com vistas à garantia da segurança dos indivíduos, afirma um conceito de poder em que o soberano está acima das leis. Esta visão de poder e, consequentemente, também de garantia da segurança, diferencia-se da leitura de Locke que, mesmo considerando a propriedade como direito fundamental, postula a divisão de poderes e a observância aos limites legais, até chegar a defender o direito de resistência quando o soberano se torna tirano.

A explicação de poder baseada no direito natural, que se vincula à visão hobbesiana, vai de certo modo se fazer presente na abordagem compreensiva de monopólio estatal da força/violência, apresentada pelo autor alemão Max Weber. O termo legitimidade é explicitamente empregado por ele ao referir-se ao monopólio estatal da violência, embora o direito (positivado), segundo a compreensão do autor, se apresente como um elemento primordial para legitimação do poder estatal (WEBER, 2004).

Tomando como referência o século XX, Max Weber destacou-se em seus vários estudos tendo com eixo fundamental o racionalismo ocidental. Ele procura explicar o processo de organização social e o poder alcançado pelo Estado moderno sobre os indivíduos, chegando a defender a máxima de que o monopólio do uso da força, também concebido como monopólio legítimo da violência, constitui-se o fulcro central da existência desse Estado (WEBER, 2004).

Para Weber “um Estado é uma comunidade humana que se atribui (com êxito) o monopólio legítimo da violência física, nos limites de um território definido”. Todavia, na

contemporaneidade, “o direito ao emprego da coação física pode ser assumido por outras instituições à medida que o Estado permita”, embora, o Estado seja a “fonte única do direto de recorrer à força” (WEBER, 2003, p.9).

Argumenta o autor que, embora a força não se constitua única do Estado, constitui-se em elemento específico deste. Para ele, o Estado moderno ou o Estado capitalista é uma instituição política caracterizada pela “relação de homens que *dominam* seus iguais”, através da “violência legítima (isto é, considerada legítima)”. Todavia, para que essa instituição dominadora exista, faz-se necessário que haja concordância por parte dos dominados com “a suposta autoridade dos poderes (estatais) dominantes” (WEBER, 2003, p. 10).

A garantia da dominação, por parte do Estado moderno, dá-se a partir de três formas distintas: a) dominação tradicional, que segundo ele se fundamenta na “autoridade do *passado eterno*, ou seja, nos costumes consagrados por meio de validade imemorial e da disposição de respeitá-los; assim como a dominação tradicional exercida pelo patriarca ou pelo príncipe patrimonial de outrora”; b) dominação carismática, que tem como princípio “a devoção e a confiança absolutamente pessoais na relação, no heroísmo ou em outras qualidades de caráter eminentemente pessoal”, a exemplo da dominação exercida pelo profeta ou mesmo no campo político pelo guerreiro eleito, pelo governante empossado por plebiscito, pelo grande demagogo e pelo chefe de um partido político; c) dominação legal, balizada na “crença da validade do *estatuto* legal e da *competência* funcional baseada em normas racionalmente definidas. “Essa se constitui na dominação exercida pelo moderno servidor do Estado e por todos os detentores do poder a ele assemelhados” (WEBER, 2003, p. 12 - 11).

Classificadas por Weber como tipos ideais, essas três formas de dominação tendem a aparecer na estrutura do Estado de forma interligada, todavia ele considere que

uma das características marcantes do Estado capitalista é apoiar-se na dominação legal. Ou seja, o domínio no Estado capitalista tem como substrato primordial o ordenamento jurídico, apoiado na centralização do poder nas mãos dos administradores, cuja mediatização vai se dar através da burocracia estatal (WEBER, 2003, p. 19).

Assim, a dominação legal ou ordem legal tende a ser representada pelas instituições consideradas instrumento político que, através dos agentes públicos, mediatizam a relação entre estado e sociedade, apoiadas na burocracia estatal.

Em sua obra *A política como vocação*, o autor chama a atenção para uma questão que tem rebatimentos diretos para o Estado moderno contemporâneo, configurado como Estado Democrático de Direito, ao assegurar que os meios não se justificam pelos fins. Consoante este entendimento, assevera ele que "quem utilizar meios violentos para qualquer fim – e todos os políticos utilizam-nos – está exposto a sofrer conseqüências" (WEBER, 2003, p. 102).

Esta advertência de Weber, com relação à exploração de modo abusivo da violência, associa-se à discussão apresentada por Walter Benjamin, conforme assinalado anteriormente. Este autor, ao questionar as distintas premissas apresentadas como explicação para o uso da violência pelo direito natural e o direito positivo, alerta para a necessidade de se estabelecer critérios recíprocos para fins justos e legítimos, de modo que meios e fins não entrem em contradição (BENJAMIN, 1995).

Como bem lembra esse autor, o direito positivo é historicamente construído, implicando dizer que na sua construção faz-se necessário considerar condicionantes históricos. Certamente, o mesmo se aplica com relação à definição dos critérios, assim como na legitimidade dos meios a serem empregados, com vistas à obtenção do direito à segurança.

Por outro lado vale lembrar, como sugerem os Professores Pietro Costa (2006), do Departamento de Teoria e História do Direito, da Universidade de Florença e José Murilo Carvalho (2006), da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que a passagem da configuração do Estado forte, no sentido da concentração do poder e força ou o alcance do Estado representado pelo equilíbrio entre poder/força e direito, significado pelo nexo entre poder e direito, nos termos de Costa (2006), depende do exercício de poder dos sujeitos de direitos, expresso através do exercício político "de baixo para cima", consoante à cidadania democrática. Tem-se verificado que esse exercício político não teve a devida ressonância contra o uso abusivo pelo Estado do monopólio da violência, através de seus aparatos policiais, sobretudo nos países subdesenvolvidos.

Considerando que as sociedades ocidentais contemporâneas, mesmo em alguns países subdesenvolvidos, a exemplo do Brasil, têm avançado no sentido da difusão da democracia, norteada pelo respeito e pela garantia aos Direitos Humanos como regra de convivência social, alterando, portanto, a relação entre Estado e sociedade, entende-se que os critérios para o uso abusivo da violência pelo Estado devem ser revistos. E, em se tratando de um Estado configurado como democrático de direito acredita-se que a sobreposição da cultura do poder e força/violência sobre a cultura do direito se apresenta, no mínimo, incongruente.

Ademais, como alerta o sociólogo francês, Michel Wieviorka, a cada dia tem sido mais difícil os Estados assumirem a função clássica que lhes foi atribuída, de detentor do monopólio da violência. Em outros termos, significa dizer que o monopólio estatal da violência, tradicionalmente empregado pelo Estado como meio para a garantia da segurança também passa a ser questionado. Por outro lado, consoante ao referido autor deve ser considerado que o "monopólio da violência física parece atomizado e, na prática,

a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas" (WIEVIORKA, 1997, p. 19).

Compreende-se que a análise weberiana sobre o monopólio legítimo da violência, tomado como fundamento primordial do Estado, deve ser questionada não apenas em razão de sua inadequação ao contexto democrático, mas, sobretudo, devido a fatores que se impõem na sociedade contemporânea contrariando esta tese, além de sua ineficácia como fundamento único para a garantia do direito à segurança. Registre-se, aqui, a fragilidade dos Estados contemporâneos diante da aceleração do processo de globalização da economia, sobretudo quando aparece minado pela globalização do crime.

Como sugere Wieviorka (1997), a fragilidade dos Estados ocorre sob a ótica territorial, administrativa, política e econômica à medida que

> (...) as decisões, os mercados, a circulação dos homens, dos capitais, das informações, efetuam-se em escala mundial, e em parte sob formas ilegais que permitem falar de uma globalização do crime organizado, principalmente no que concerne às drogas (WIEVIORKA, 1997, p. 18).

Nesta perspectiva, defende o sociólogo, espanhol, Manuel Castells (2007) ao discutir sobre a conexão perversa da globalização da economia e do crime:

> Nas duas últimas décadas, as organizações criminosas vêm estabelecendo, cada vez mais, suas operações de uma forma transnacional, aproveitando-se da globalização da economia e das novas tecnologias de comunicação e transportes. A estratégia utilizada consiste em instalar suas funções de gerenciamento e produção em áreas de baixo risco, nas quais detém relativo controle do meio institucional e voltar a atenção, como mercados preferenciais, às áreas com demandas mais afluente, de modo que possam cobrar preços mais elevados. Este é, claramente, o caso dos cartéis de droga, seja a cocaína

> na Colômbia e na região dos Andes, seja o ópio e a heroína no Triângulo Dourado do Sudeste Asiático ou do Afeganistão e Ásia Central. Mas também é o mecanismo essencial no comércio ilegal de armamentos ou tráfico de material radioativo (CASTELLS, 2007, p. 205).

A internacionalização das atividades criminosas leva o crime organizado dos diversos países a se articularem através de estratégias de modo a "cooperar com as transações pertinentes a cada organização, em vez de lutar entre si, mediante acordos de subcontratações e *jointvertues/venturies* ou algo assim", acompanham a lógica organizacional denominada pelo mesmo autor de "empresa em rede" (CASTELLS, 2007, p. 205).

Segundo Wieviorka, o fenômeno da globalização do crime interpenetra a sociedade fragilizando seu tecido social, ao mesmo tempo em que penetra no sistema econômico e financeiro, apoiando-se nas estruturas do poder público, fragilizando suas instituições.

Deste modo, ao transitarem em rede na escala global, as organizações criminosas mantêm longa vida, enquanto conseguem fugir do controle de um determinado Estado, em momento de maior repressão, evadindo-se para outro. Como exemplo desses grupos organizados que persistem diante do "monopólio da força estatal" podem ser citadas a máfia norte-americana, a siciliana (italiana), as chinesas e as russas (CASTELLS, 2007, p. 206).

Com efeito, nos países de Estados Democráticos de Direito avançados a globalização tende a afetar o poder estatal representado pelo monopólio da força legítima, o mesmo sucedendo aos países de democracia ainda não fortalecida que já enfrentam as debilidades históricas, na sua estruturação, fazendo-os mais ineficientes e corrompidos.

Na América Latina, as organizações dessa natureza concentram, preferencialmente, suas operações no tráfico de drogas de forma articulada ao tráfico de armas. As redes de grande porte articulam-se com o mercado a varejo, no qual se encontram os pequenos atravessadores, o pequeno traficante e o consumidor.

Tanto os primeiros como os segundos são cidadãos vinculados a um Estado-nação, e tiveram a infelicidade de ter entrado nessa rede perversa e poderosa, submetidos às suas determinações e regras, que ficam fora do alcance do poder do Estado. Enquanto isso, de outro lado, coloca-se o Estado omisso ou impotente, mas sem deixar de intitular-se como exclusivo detentor do monopólio da força/violência, dirigido, preferencialmente contra os varejistas e consumidores do tráfico.

Além do tráfico de drogas e de armas, a globalização da economia favoreceu sobremaneira outros tipos de negócios criminosos, tais como tráfico de material nuclear, contrabando de imigrantes ilegais, tráfico de mulheres e crianças, tráfico de órgãos e lavagem de dinheiro (CASTELLS, 2007).

No caso do Brasil, por exemplo, encontram-se as milícias que privatizam a segurança nas comunidades, enquanto assumem o domínio dos espaços vazios de poder e de direitos. Espaços negligenciados pelo Estado são, portanto, ocupados por grupos de execuções criminais ou de limpeza social, formados muitas vezes por agentes públicos, que se caracterizam como justiceiros, dentre outros. Este é um exemplo típico da fragilidade do Estado, quando sua função precípua de garantidor do direito à segurança inexiste ou não chega a ser efetivada.

Fica, portanto, sinalizado que a prerrogativa do monopólio estatal da força, por si só, tornou-se inviável com vistas à garantia da segurança, no Estado brasileiro. Cabe, ainda, afirmar que se tem a convicção da impossibilidade de ser abandonada a ideia do monopólio da força por parte do Estado. A crítica que se faz é quanto à unilateralidade da

saída apresentada para o problema da segurança pública, articulada de forma restrita ao monopólio da força que serve apenas para as ações repressivas, quando deve haver também ações preventivas onde o Estado tem que ser igualmente forte e presente no sentido da garantia de direitos.

Neste sentido, como mostra Wieviorka (1977), a violência hoje não se encontra numa correspondência tão estreita com a política e com o Estado, segundo defendeu Weber, conforme mostrado acima, ao conceber a violência como a essência do poder do Estado.

Observa-se, ainda, como fator que comprova a não exclusividade do monopólio estatal da força/violência o fato do Estado ter aberto mão do seu papel de agente exclusivo da garantia do direito à segurança. Em outros termos, vale dizer que a privatização do uso da força/violência não ocorre em sentido único, a partir da difusão do crime e da violência na sociedade. Ela também se expande diante do crescimento dos serviços privados de segurança, seja através das inúmeras empresas privadas formalmente instituídas, com seus profissionais portando armas, com o aval dos estados, seja através da "privatização clandestina da Segurança Pública", muito comum no nosso meio.

Deste modo, o Estado não se constitui mais como agente exclusivo do uso da força física, ao mesmo tempo em que se constata a debilidade de sua política, inspirada na exploração de modo abusivo no uso da violência.

Os filósofos contratualistas, a exemplo de Hobbes e Locke, justificam a emergência do Estado moderno, tendo como referência a necessidade de garantia da segurança dos indivíduos. Mas, tudo faz crer que essa segurança consistiu-se, prioritariamente, na proteção do patrimônio do individuo, a ponto de torna-se um privilégio, na medida em que a grande maioria da população sempre teve sua necessidade

de segurança esquecida, mesmo que o Estado nunca tenha deixado de fazer uso de meios violentos para salvaguardar o direito à propriedade e os interesses políticos.

Todavia, vale lembrar a relevante contribuição do socialismo, ao ampliar a concepção restrita de cidadania e de cidadãos de "bens", entendidos como cidadãos de posse, ao introduzir uma série de direitos sociais relacionados à perspectiva da segurança preventiva, a partir do bem-estar social, que converge em sentido diferente ao da segurança patrimonial, e que tem tudo a ver com a prevenção ao crime organizado (SOARES, 2006).

Destarte, conclui-se que o monopólio da violência pode ter sido somente um dos meios propícios para responder ao problema da Segurança Pública, enquanto a sua preocupação primordial se constituía na defesa do patrimônio, diferentemente de hoje, quando o maior desafio posto ao Estado democrático de direito, sobretudo no Brasil, tem cada vez mais focado na defesa do direito à vida, no sentido mais amplo. A garantia do direito à vida tem se constituído em preocupação primordial, embora a garantia do patrimônio não tenha perdido sua importância.

Portanto, para além da crise de legitimidade do monopólio da violência, será que ele, tomado como meio exclusivo na política de Segurança Pública, não está ultrapassado para responder às novas demandas de segurança apresentadas pela sociedade, na atualidade? Será que o apelo, no sentido de recrudescimento da violência, não é fruto do vazio deixado pelo Estado em relação à garantia dos direitos?

Entende-se que o apelo ao recrudescimento da força/violência tem constituído um fator preponderante para aumentar a cultura da violência na sociedade, tornando cada vez mais os ânimos acirrados por parte da sociedade, assim como dos profissionais da Segurança Pública, que só reconhecem como modo operante o confronto armado, embora não consigam resolver a necessidade de segurança da sociedade. Deste modo, cada vez

mais aumenta o desafio para o Estado Democrático de Direito, que ao invés de instalar e propiciar a cultura do direito, paradoxalmente, orienta-se pelos princípios de Estado forte, incitando ainda mais a cultura da violência.

Compreende-se que o apelo ao recrudescimento da força como saída para o problema da violência remete ao rompimento de limites de poder do Estado, conforme ocorreu com as experiências totalitárias europeias, e aqui no Brasil recentemente, no período da ditadura militar. Esta, por sua vez, favorecendo a continuidade do autoritarismo na política de Segurança Pública, mesmo após a retomada do processo democrático, conforme poderá ser visto no capítulo II.

Por fim, é possível afirmar que o problema da (in)segurança na sociedade brasileira não está vinculado à falta de política de Segurança Pública repressiva, mas sim à falta de política preventiva, pois como mostra Giuseppe Tosi (2002a) esse binômio não pode ser dissociado.

Neste aspecto, cabe observar que um estudo recente realizado pelo Coronel da Polícia Militar da Paraíba, Washington França da Silva (2010), comprova que um grande número de atendimentos da Policia Militar da Paraíba - PMBP não diz respeito à prática de ações criminais por parte da sociedade. Conforme pode ser visto nas representações em forma de pirâmide, aqui reproduzidas no anexo 2, comparando as ocorrências policiais registradas, segundo seu potencial ofensivo e sua repercussão sobre a população, a maior parte dos atendimentos feitos pela PM/PB tem sido relativa a casos não criminais. Isso implica dizer que a priorização de ações de cunho preventivo em Segurança Pública, de forma sistemática coloca-se como necessidade iminente.

Portanto, acredita-se que seja necessário pautar-se na garantia e no respeito aos Direitos Humanos em busca de saídas para esse problema, fora dos modelos tradicionais teóricos e políticos (repressivos), os quais aparentam terem se esgotado.

1.2. A necessidade de novos elementos teóricos (problematização)

O Estado brasileiro jamais abriu mão do monopólio da violência, segundo entendimento weberiano, como forma de garantir o seu poder e de responder à necessidade de segurança de segmentos sociais privilegiados. A exploração abusiva da violência tem sido uma característica marcante da política de Segurança Pública deste país, culminando para a banalização do uso da força física, ignorando-se que os Direitos Humanos são interdependentes da garantia da segurança do cidadão.

Convém destacar, que no Estado de direito a Segurança Pública tem como função precípua a "garantia dos direitos do homem e do cidadão" e que a institucionalização dessa política tem como objetivo atender aos interesses de todos, e "não para a utilidade particular daqueles a quem é confiada", conforme se observa dos termos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), fruto da Revolução Francesa. (Art. 13 da DDHC, 1789, *Apud* Comparato, 2004, p.232).

Tomando por base a referida declaração, a Segurança Pública não poderia em hipótese alguma deixar de ser interdependente dos Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que a prerrogativa do monopólio estatal da violência, repassado aos órgãos policiais com vistas à preservação desses direitos, jamais poderia incorrer no erro da não observância dos limites legais. Como sugere Walter Benjamin (1995), quem recebe o dever de garantir direitos, não poderá esquecer que os meios devem ser compatíveis com o fim.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas, subscrita pelo Brasil, pode ser considerada a segunda referência entre Direitos Humanos e Segurança Pública, ao afirmar no seu Art. 3º, que "Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal" (DUDH, 1948, *Apud*

Comparato, 2004, p. 232). O direito à vida compreende-se como direito elementar de todo o cidadão, sem ele torna-se impossível lutar, como diz Hannah Arendt, pelo direito a ter direitos (*Apud*, LAFER, 2001).

Daí a razão do direito à segurança constituir-se num direito fundamental no Estado de direito, cuja atribuição, no primeiro plano, foi repassada aos órgãos que compõem a política de Segurança Pública. Portanto, quando se discute política de Segurança Pública devem ser pensados os critérios, meios e condições necessárias para que se garanta esse direito, em conformidade com o princípio igualdade da garantia de direitos e respeito às diferenças, segundo estabelecido no Art. 2º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Compreende-se que a discussão política e o debate teórico sobre Segurança Pública, inspirados, primordialmente, no monopólio da força física, deixando de fora a discussão sobre o respeito e a garantia dos direitos humanos, além de não acompanhar a dinâmica da sociedade, impossibilita que essa política se adeque às novas exigências da organização político-jurídica, democraticamente construída. A opção política em relação a Segurança Pública inspirada em valores antidemocráticos não só se contrapõe ao Estado moderno, que tem como nexo poder e direito, segundo termos do historiador do direito, Pietro Costa (2006), como também contribui para que essa política chegue a atestar sua própria ilegitimidade, por não atender às exigências sociais de segurança, da atualidade.

Ao discorrer sobre a passagem do Estado absolutista para o Estado moderno, Costa adverte para a ambivalência entre poder e direito, princípios norteadores do novo Estado. A relação tensionada entre poder e direito, segundo o autor, teria sido superada de modo diferenciado. Na França, a ruptura revolucionária constituiu-se numa forma de responder ao problema existente na relação entre poder e direito. Na Inglaterra, de acordo

com o mesmo autor, bem antes da Revolução Francesa, para superar esse problema empregou-se uma fórmula composta pela vocação "absolutista da soberania com um sistema que limita a sua arbitrariedade", ao mesmo tempo em que protege os sujeitos[9] (COSTA, 2006, p.107).

Argumenta ele que o Estado absolutista se sustentava pela "sociedade dos corpos, das hierarquias e dos privilégios", portanto, o Estado moderno configurado, pelo Estado Democrático de Direito, carrega consigo como referência não apenas a emergência de um novo sujeito, que reivindica direito à propriedade, à liberdade, à participação política, mas também uma imagem e experiência de poder diferenciado (2006, p. 107).

O Estado Democrático de Direito foi a solução encontrada para o estabelecimento de parâmetros entre "poder, direito e individuo". Neste sentido, o Estado de direito, segundo nomenclatura utilizada por Costa (2006), se "(...) inscreve na exigência de por barreiras contra a força transbordante e tendencialmente incontrolável do poder (um poder terrível e ameaçador, mas ao mesmo tempo indispensável para a fundação e manutenção da ordem)" (Costa, 2006, p. 99).

Ou, ainda, o Estado de direito representa a

> (...) confiança que os indivíduos, acossados pela força numinosa arcana do poder, repõem no direito, na norma objetiva, como um dique capaz de frear ou, de qualquer modo, de regular a energia desordenada e transbordante da soberania [...] (Costa, 2006, p. 99).

Em outros termos, o Estado de Direito norteia-se nos elementos poder e direito, que embora se apresentem antagônicos e em permanente tensão, não deixam de ser complementares. Contudo, o nexo entre "poder e direito", defendido por Costa que

[9] A Carta Magna apresenta-se como instrumento limitador de poderes do soberano e de reconhecimento de direitos dos indivíduos, assinada em 1215, pelo Rei João, da Inglaterra (*Apud* COMPARATO, 2004).

converge para a necessidade do Estado ser mais hegemônico-consensual e menos ditatorial, segundo termos gramscianos (*Apud* Coutinho, 2003, p.130), constrói-se a partir da nova forma de exercitar o poder, consoante a figura do Estado de direito, no qual o sujeito de direito passa a ser a figura principal na relação de poder, requerendo atenção primordial do Estado.

Um Estado que se apresenta como democrático deve orientar-se pela coerência entre o poder e o direito, e não pela sobreposição do poder em relação ao direito, sobretudo considerando-se a alteração de foco da atenção do Estado para o sujeito de direito.

Aproximando-se dessa visão, coloca-se José Murilo de Carvalho (2006) ao afirmar que o poder das forças sociais emergentes na sociedade deve ser tomado como parâmetro para medir a tensão entre poder estatal e garantia de direitos. Onde essa força e capacidade de pressão social foram menos expressivas, a exemplo de Portugal, segundo ele, o poder do Estado representado pela burocracia central teve maior peso, ao mesmo tempo em que a ideia de Estado sustentada por poder e força, apresenta-se mais presente[10].

Deve considerar-se que a realidade não é estanque, é dinâmica, apresentando-se num processo de constante mutação. Porém, como mostra Costa (2006), convém ressaltar que se processaram mudanças na configuração do Estado, segundo os tempos históricos, cujos acontecimentos fizeram com que se desdobrasse, assim como se desdobraram ou se ampliaram os Direitos Humanos ao longo da história, rompendo as barreiras impostas pelo liberalismo tradicional.

[10] Entende-se que essa característica do Estado português teve forte influência na formação do Estado brasileiro, principalmente na institucionalização dos seus órgãos de Segurança Pública, instrumentos políticos usados essencialmente para garantir a imposição da ordem defendida pela Metrópole portuguesa.

Registre-se, portanto, a incorporação de novos direitos no ordenamento jurídico em decorrência das lutas sociais que se travam na sociedade. O Estado de direito passa a incorporar o conteúdo social, devendo ir além da garantia da liberdade e da propriedade herdada da tradição liberal. Deste modo, o Estado além de autolimitar seu poder ao determinar limites para sua intervenção, dando proteção aos direitos individuais, também deve responder aos problemas sociais, convertidos em direitos sociais os quais se apóiam nos ideais socialistas, fazendo emergir a nova configuração de Estado de direito, denominada Estado Social de Direito (Costa, 2006, p.195). No caso brasileiro equivale ao Estado Democrático de Direito. Convém dizer que a figura do Estado aparece moldada como Estado Democrático de Direito, de forma mais expressiva, no Século XX, inicialmente nos países Europeus e nos Estados Unidos e, mais tarde, nos países do Atlântico Sul, segundo Boaventura de Sousa Santos (2002b).

Para o autor essa configuração de Estado corresponde à consolidação da ideia de responsabilidade por parte do Estado na garantia do acesso de todos os cidadãos aos direitos sociais, concebidos como um direito universal, que representaria "fundamentalmente, redistribuição social dentro do mar do capitalismo", associada à intervenção estatal "na economia com vistas a garantir as condições para o bem-estar-social" (SANTOS, 2002b, p. 23).

Isso ocorreu por duas razões, primeiro era necessário ao capitalismo diante das necessidades de desenvolvimento do capitalismo global e, de outro lado, em decorrência do movimento operário, que pressionou até a criação dos direitos sociais, de modo que suas demandas foram incorporadas pelo Estado, em forma de direito, criando-se o desenho do que ele denomina de Estado de Bem-Estar Social (SANTOS, 2002b, p. 23).

Mesmo com os avanços apresentados pelo Estado, com a ampliação de sua "figura" ao se apresentar como Estado Democrático de Direito, reunindo os direitos civis,

políticos e socioculturais, não deixaram de existir governos que optassem por desconhecer a regra fundamental do nexo entre poder e direito, conforme estabelecido pelo Estado inspirado em princípios democráticos e nos Direitos Humanos. Citem-se, por exemplo, os choques de poder dos governos totalitários instalados na Europa, no século passado, seguidos pelos governos autoritários que ocuparam o poder estatal dos países da América Latina. (COMPARATO, 2004)

Convém destacar que o Brasil, embora tenha avançado em termos formais com a instauração constitucional do Estado Democrático de Direito, tem graves problemas com relação ao alcance do nexo poder e direito, uma vez que o Estado não consegue, efetivamente, a garantia dos Direitos Humanos e do respeito aos princípios democráticos, principalmente, quando se trata da garantia desses direitos de forma indiscriminada.

Formalmente configurado como Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro fundamenta-se na cidadania e na dignidade do ser humano, tendo como função precípua assegurar a garantia dos Direitos Humanos. Portanto, ao assumir o feitio democrático, deveria garantir não apenas a liberdade do cidadão, mas também a garantia da igualdade. Consequentemente, a função do Estado não deve ser apenas de abstenção, mas também de transformação social, com vistas a superar progressivamente as desigualdades sociais de acordo com a ordem pública democrática, na qual os cidadãos devem ser reconhecidos nas suas diferenças e necessidades, ao mesmo tempo em que “adquirem meios de, participando, controlar o desempenho dos governos nas diversas funções do Estado, entre as quais figura evidentemente a segurança oferecida a seus cidadãos”, segundo a antropóloga Alba Zaluar (1999, p. 78).

Porém registra-se a falta de parâmetro, na atualidade, com relação ao uso do poder por parte do Estado brasileiro convertido em poder de polícia, levado a efeito através da política de Segurança Pública, sobretudo considerando que esta ainda inspira-se na

doutrina de segurança nacional, herdada do governo autoritário, instalado durante o período de 1964 a 1985.

Compreende-se que não se desvencilhar do entendimento de Segurança Pública como mero instrumento de poder e força, ou seja, manter a Segurança Pública convertida exclusivamente em monopólio do uso da violência, quando esta política pública deveria ser configurada como uma política mediatizadora do acesso ao direito humano à segurança do cidadão, pode significar uma estratégia conveniente para os governos que se beneficiam da sobreposição da cultura do poder/força em detrimento da cultura dos Direitos Humanos. Instaurado o processo de democratização há 25 anos, não se justifica o uso abusivo da força física ou, em outros termos, a banalização do uso da violência pelo Estado como saída para questões de cunho social, por vezes frutos da omissão ou negação dos Direitos Humanos de sua parte.

Com efeito, a questão central colocada é: o que estaria bloqueando o processo de transição da velha política de Segurança Pública – concebida como antidemocrática e configurada como mero instrumento de força/violência – para uma proposta nacional de Segurança Pública fundamentada em princípios democráticos e na garantia dos Direitos Humanos, criada desde o ano 2003, a qual contou com a incorporação dos estados brasileiros, a exemplo o da Paraíba, cuja política não tem sido levada a efeito por seus agentes?

Dito de outra forma: o que está bloqueando a implementação da nova política de Segurança Pública, vinculada ao Plano Nacional de Segurança Pública fundamentado em princípios democráticos e na garantia de Direitos Humanos, considerando-se que desde 2003, o estado incorporou-se ao referido Plano?

Vale destacar que as leituras teóricas, versando sobre o monopólio estatal da violência, não empregam o termo segurança pública ou política pública. As discussões

mesmo ao se inspirarem na dominação legal, mediatizada pelo que Weber denomina de burocracia estatal, focalizadas nos órgãos que compõem a Segurança Pública, situam-se meramente na perspectiva de uso da força física, distanciando-se da noção de política pública e fora do campo político ou do jogo de poder que permeia a sociedade.

Nesta perspectiva, não se deve esquecer, segundo alerta o Professor Sérgio Henrique Abranches (1987), que o campo da política deve ser visto como espaço de conflito ou confronto de interesses. Em suas palavras:

> Política é, também, poder, transformando-se, frequentemente, em um jogo desequilibrado, que exponencia os meios dos mais poderosos e reduz as chances dos mais fracos. Quem detém instrumentos eficazes de pressão tem maior probabilidade de obter mais da ação do Estado do que aqueles que dependem dessa própria ação para conseguir o mínimo indispensável à sua sobrevivência (Abranches, 1987, p.10).

Deste modo, mesmo que o modelo econômico imponha restrições à política social, desenhando caprichosamente o perfil da escassez e o limite das possibilidades de mudança, “a ordem política é que define as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção estatal” (ABRANCHES, 1987, p.11).

Consoante esta afirmação, entende-se que um dos problemas a ser enfrentado no âmbito teórico, seja pela esquerda, ou pela direita, diz respeito à discussão do tema Segurança Pública na perspectiva de política pública estatal, tendo como fulcro o jogo de interesses e confrontos travados pelos diversos grupos sociais que formam a sociedade. E, essa discussão deve perpassar pelo “espaço-tempo da cidadania”, expressão de Santos (1999), que se constitui a partir da relação entre Estado e cidadão. A Segurança Pública sempre esteve ausente da discussão sobre cidadania, assim como ficou historicamente fora do debate sobre os Direitos Humanos.

A predominância de visões restritas de Segurança Pública tende a mistificar possibilidades de mudanças dessa política. Quando se trata da Segurança Pública, parece não haver vinculação com o contexto histórico, preferindo-se ignorar que as circunstâncias interferem no processo social, melhor dizendo, no conteúdo, objeto, princípios e forma de intervir do Estado, através de determinada política.

Contudo, segundo Abranches (1987), não se deve esquecer que a ação governamental reflete escolhas em um quadro de conflito e, raramente existe apenas uma solução política para um problema, assim como existem formas diversas de implementação de uma determinada solução. Assim, afirma o autor

> As respostas emergem, assim, de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. São muitas as forças envolvidas: os segmentos sociais, os estamentos tecnoburocráticos do Estado, o Congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações (ABRANCHES, 1987, p.11).

Portanto, conforme ressaltado pelo estudioso, uma política pública se constitui num processo social, definido em cada momento, de acordo com a correlação de forças que se trava na sociedade e, portanto, imbricada com questões de natureza econômica, política, sociocultural, assim como com o ordenamento jurídico.

Neste sentido, faz-se necessário trazer a discussão da Segurança Pública para a realidade concreta, de modo que possam ser desveladas as nuances que lhe atravessam, como também a superação de visões que se apresentam prontas e acabadas, sobretudo importadas de outras realidades diferentes da brasileira.

A esse respeito, sinaliza o pesquisador francês Dominique Monjardet (2002) ao discutir sobre o papel das instituições policiais, a necessidade de superação de paradigmas que não correspondam à realidade concreta. Pois, os aportes teóricos podem ser inadequados às realidades específicas, a exemplo de paradigmas orientados meramente pelo monopólio do uso da força, comumente utilizado para justificar o uso de práticas violentas, como meio preponderante para resolver o problema da violência nas sociedades democráticas. Neste sentido, defende que os paradigmas não devem se inspirar em espaços temporais, geográficos e sociopolíticos distantes da realidade na qual se pretenda intervir.

O autor defende que devem ser consideradas as finalidades socialmente atribuídas ao uso da força/violência numa determinada sociedade, bem como a prescrição normativa específica que orienta a prática institucional e consequentemente as observações a esses instrumentos. Pois, a "polícia não é esse instrumento que intervém quando '*force may have to be used*', mas sim quando lhe é ordenado fazê-lo, seja por uma instância que tem autoridade sobre ela ou pelo sistema de valores partilhado" em cada sociedade. (MONJARDET, 2002, p. 25).

Isso quer dizer que as instituições policiais não devem ser vistas como a força em si, uma vez que a força policial, assim como o emprego e a leitura do monopólio do uso da força pelo Estado, deve ser política e socialmente atribuída, em conformidade com cada sociedade.

Para justificar a sua afirmativa, argumenta que a aplicação da força pelo Estado se constitui numa relação, não apresentando conteúdos previamente definidos e exige um suplemento de valores. Daí a necessidade premente das instituições policiais terem de se cercar de boletins normativos. Assim, nas sociedades democráticas as práticas policiais devem orientar-se por enunciados normativos detalhados, em forma de lei.

Corroborando este entendimento, Larousse, citado por Dominique Monjardet (2002, p.25) afirma que “nunca é demais lembrar que uma instituição é um conjunto de regras estabelecidas com vistas à satisfação de interesses coletivos”. Desta forma, ao ser institucionalizada a polícia, deve orientar-se pelo atendimento dos interesses coletivos, ou seja, a criação da polícia remete à institucionalização de uma política pública estatal voltada para o atendimento da demanda emergente da sociedade.

Com efeito, parte-se do pressuposto de que para cada modelo de Estado deve existir uma leitura do objeto, dos objetivos e da forma de intervenção da política pública de segurança. Ou seja, defende-se que a Segurança Pública, na atualidade, deve ser orientada teoricamente de acordo com os princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito, havendo a necessidade de adequar-se às novas demandas sociais vinculadas ao crescente problema da violência e da criminalidade em determinado contexto.

Ressente-se aqui da falta de outras reflexões teóricas relativas ao monopólio do uso da força e repressão. As explicações encontradas para essas categorias restringem-se à visão liberal tradicional. Neste sentido, a repressão policial só vem a ser entendida como ação empreendida pelo Estado contra a “liberdade individual, inibindo a manifestação de opiniões, a organização cívica, a participação política, ou regulamentando o mercado, ou invadindo o espaço privado, abrigo doméstico da intimidade” (SOARES, 2006, p.209).

Assegura Soares (2006, p.209) que o “sentido categorial usual de repressão está relacionado diretamente às experiências sociais de imposição, pela força, da vontade do Estado, ou de contenção, sempre pelo emprego da força, (contra) ações individuais ou coletivas” experimentadas inclusive por estudiosos da temática.

Essas leituras tendem a contribuir para uma visão de repressão enquanto mal absoluto ou, o inverso, não sendo considerada a importância desta categoria teórica na perspectiva do enfretamento da criminalidade numa sociedade democrática. Comunga-se

com Luis Eduardo Soares (2006), ao afirmar que não é possível pensar a garantia da ordem democrática sem a colaboração da polícia e sem o controle social repressivo, assim como também sem políticas de Segurança Pública que priorizem a prevenção.

Não obstante, não há como discordar do pensamento do autor ao afirmar que, num Estado Democrático de Direito, ao referir-se ao caso brasileiro, o que deve caracterizar a polícia é o comedimento do uso da força, e que ela deve partir sempre do pressuposto de que o alvo de sua ação não é um inimigo a ser executado, mas sim um conflito que deve ser democraticamente solucionado. Ou, na pior das hipóteses, um cidadão que violou regras, mas que deve ser tratado em conformidade com a legislação em vigor.

Neste sentido, convém lembrar que o Estado, sobretudo configurado como Estado Democrático de Direito, não deve ser tomado apenas como ente de poder, correspondente à força física, também deve ser destacado por sua incumbência em ser respeitador e garantidor dos Direitos Humanos.

Porém, para uma maior compreensão dessa configuração ampliada de Estado faz-se necessária a discussão sobre os termos democracia e Direitos Humanos tomados como elementos teóricos relevantes não só para ordem política e social brasileira, mas também para a construção de uma nova abordagem da temática segurança pública.

1.3. Pressupostos para uma nova visão de Segurança Pública: democracia e Direitos Humanos.

Considerado o Estado Democrático de Direito, nos termos da Constituição brasileira, como eixo estruturante da política pública de segurança, os temas democracia e Direitos Humanos são tomados como pressupostos indispensáveis na construção teórica da nova visão de Segurança Pública, norteadora deste estudo.

Durante o século XX, mais precisamente no período do pós Guerras Mundiais até o fim da guerra fria, segundo Boaventura de Sousa Santos (2002a), destacam-se dois debates em torno da democracia: um relativo “a democracia como forma de governo”, e outro focado nas condições estruturais da democracia, perpassando a discussão sobre a “compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo” (SANTOS, 2002a, p. 40).

Hoje, se a definição de democracia fosse tomada, segundo o sociólogo francês Alan Touraine, como “livre escolha, em intervalos regulares, dos governantes pelos governados” (TOURAINE, 1996, p.42), ou seja, partindo-se da definição de democracia como procedimento eleitoral na escolha de governos, considerado mecanismo essencial para a deflagração do processo democrático, talvez fosse possível vislumbrar a difusão da democracia como valor universal. Mas, quando se trata de ampliação da democracia de modo que incorpore os ideais liberais e socialistas, as adversidades não são poucas.

Segundo esta afirmativa, vale dizer que na literatura se encontram duas abordagens teóricas sobre a democracia: uma priorizando as liberdades políticas, e a outra enfatizando a necessidade de garantia das condições socioeconômicas, tendo como foco a concretização da igualdade social, o primeiro inspirado na tradição liberal, e o segundo fundamentado nos ideais socialistas (SANTOS, 2002a).

Convém dizer que, no ano de 1977, o comunista italiano Enrico Berlinguer[11] (2006, s/n), em solenidade de aniversário da revolução russa, tendo como referência os rumos traçados pelos países do socialismo real, causou surpresa ao defender que o projeto político do socialismo deveria ser balizado no “mais profundo respeito às liberdades

[11] Adepto às ideias de Antonio Gramsci, Enrico Berlinguer (1922-1984) “engajou-se, do início dos anos setenta até a sua morte em 1984, na defesa de um projeto de socialismo entendido como o ápice das conquistas democráticas nas esferas socioeconômica e político-ideológica, um projeto capaz de recuperar a liberdade perdida no decorrer das experiências revolucionárias socialistas do século XX” (MONDAINI, 2006, s/n).

democráticas individuais e coletivas". O referido líder político, ao complementar a sua defesa no sentido da ampliação da democracia como condição indispensável à conquista do socialismo, alega que se faz necessário pensar a "democracia como um valor universal". Essa expressão difundiu-se sinalizando para a possibilidade da luta em prol da democratização ser incorporada também por setores socialistas, assim como era defendida por setores liberais.

O cientista político Carlos Nelson Coutinho, em sua obra *Contra a corrente*: *ensaios sobre democracia e socialismo*, cônscio da importância da democracia no processo de mudança social, advoga a vinculação dos aspectos socioeconômicos e políticos à compreensão da democracia. Neste sentido, para o referido autor, democracia deve ser entendida como

> (...) sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social (COUTINHO, 2000, p. 50).

Ao defender a necessidade de ampliação da democracia e desta ser concebida como um valor universal, Coutinho (2000, p. 23) chama a atenção para o significado a ser dado à palavra valor. Segundo ele, o uso da palavra valor representa "a expressão subjetiva de um fenômeno primariamente objetivo". As múltiplas objetivações, que vão constituir a democracia, surgem como respostas a partir da realidade concreta do processo de socialização do trabalho, ao desenvolvimento correspondente das necessidades de socialização da política.

Para tanto, Coutinho sugere que a compreensão de valor não implica numa norma abstrata e intemporal, que valeria independentemente da história e de suas leis, ao modo do “direito natural” dos contratualistas. Porém, valor deve ser concebido como:

> (...) uma categoria ontológico-social, que não deve deixar de ser compreendida como algo objetivo, que se apresenta independente das avaliações dos indivíduos, mas não da atividade dos homens, pois valor se constitui numa expressão resultante de relações e situações sociais (Agnes Heller, *Apud* COUTINHO, 2000, p. 22).

Ao ser elevada ao status de valor universal, em consonância com o entendimento de Coutinho, a democracia deverá se manifestar no modo de pensar, de sentir e de agir de um povo. Deste modo, a democracia não deve ser compreendida fora da realidade, fora da dinâmica de determinada sociedade, de sua organização social e política, como também dos atores sociais e institucionais que se colocam na cena política.

Considera-se, portanto, impossível falar de democracia sem destacar o ser social, ou seja, o sujeito com características democráticas. Certamente, só existirão ideias democráticas (subjetivações) e práticas democráticas (objetivações) na sociedade e no Estado a partir de atores sociais e/ou agentes públicos que pensem e ajam democraticamente.

Consoante esta assertiva, o tema democracia não deve ser analisado apenas no plano do regime de governo, mas também no campo do Estado, especificamente como sistema legal, de forma articulada à sociedade, ao contexto social, político e cultural. Ou, ainda, a democracia deve ser vista como poderosa carga ética de indignação pelas atrocidades cometidas pelos governos, “tanto pelas violações de Direitos Humanos elementares quanto por sua responsabilidade na acentuação de uma distribuição [...] desigual de todo tipo de recursos nas nossas sociedades” (O’DONNELL, 1999, p. 3).

A cientista política Ellen Wood, defensora da perspectiva ampliada de democracia, defende que o mercado capitalista é um espaço político, assim como econômico, onde não existem apenas liberdade e escolha, mas também dominação e coação. Contudo, assevera que o tema democracia deve ser pensado não apenas como categoria política, mas também como categoria econômica. Neste sentido, coloca-se a preocupação de não dissociar o desenvolvimento econômico, do papel político do Estado frente aos problemas sociais, pois, como assegura a autora, a "base produtiva em si existe sob o aspecto de formas políticas, sociais e jurídicas – em particular, formas de propriedade e dominação" (WOOD, 2003, p.29).

Na mesma ótica, coloca-se o sociólogo Alan Touraine (1996), ao afirmar que a democracia baseia-se no princípio de liberdade à medida que objetiva a limitação do poder do Estado e se fundamenta na igualdade, enquanto postula resistir à partilha desigual dos recursos econômicos e políticos.

Para ele os princípios constitutivos da democracia são atores sociais constituídos pela consciência de direitos individuais e coletivos; o reconhecimento da pluralidade dos interesses e das ideias, principalmente os conflitos de interesses entre dominados e dominantes e a responsabilidade de cada um acerca de interesses comuns. (TOURAINE, 1996). Mas, a contribuição de Touraine para este trabalho encontra-se na afirmação de que: "democracia não é somente um conjunto de garantias institucionais, ou seja, uma liberdade negativa". Democracia deve também ser vista como "a luta de sujeitos, impregnados de sua cultura e liberdade, contra a lógica dominadora do sistema" (1996, p. 24). O que define a democracia diz o autor:

> (...) não é, portanto, somente um conjunto de garantias institucionais ou o reino da maioria, mas antes de tudo o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o

> direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa. A democracia não se apóia somente nas leis, mas, sobretudo em cultura política. A cultura democrática tem sido frequentemente, definida pela igualdade (TOURAINE, 1996, p.26).

Neste aspecto, elegeu-se como tema principal deste estudo Segurança Pública na perspectiva dos Direitos Humanos, entendendo-se que se faz necessário suscitar uma reflexão, no campo da cultura política, sobretudo pelo fato da discussão norteadora da temática ter como eixo estruturante o Estado Democrático de Direito, tomado em contraposição ao Estado que através da política de segurança pública levada a efeito, aparece configurado como autoritário e discriminador, ou seja, distanciando-se da ideia de cultura democrática defendida por Touraine (1996).

Defensor da democracia como um conjunto de regras primárias ou fundamentais, estabelecendo quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos, o italiano Norberto Bobbio (2002) apresenta a democracia como contraposta a todas as formas de governo autocrático. Argumenta ele que um bom governo democrático deve inspirar-se no rigoroso respeito às regras (leis). Defende que a democracia é o governo das leis e que o respeito às regras do jogo é que garante a solução de conflitos sem violência, sem derramamento de sangue.

Acrescenta o mesmo autor que o debate em torno do processo de alargamento da democracia não deve ocorrer apenas acerca da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também na passagem da esfera política, em que o indivíduo é considerado cidadão, para a esfera social, considerada campo da sociedade civil, lugar em que o indivíduo se encontra nas suas múltiplas articulações, da escola à fábrica, representando multiplicidades de papéis sociais (BOBBIO, 1987).

Argumenta, ainda, Bobbio que conquistado o direito à participação política ou ao sufrágio universal, o cidadão percebeu que a esfera política encontrava-se incluída numa

esfera mais ampla, a esfera da sociedade, e que a decisão política era condicionada, ou mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Daí a relevância da democratização da sociedade para o processo de democratização das instituições, seja da família à escola, da empresa aos serviços públicos.

Por fim, recorre-se mais uma vez a Boaventura de Sousa Santos quando afirma que o modelo de Estado Democrático de Direito, que congrega os direitos civis, políticos e sociais, ao ser importado da Europa para os países do terceiro mundo, no caso específico para os países da América Latina, passou por uma disjunção na sua substância, ao se dissociar o conteúdo político do social, conforme eram congregados nas experiências democráticas, em países daquele continente. Isto é, as democracias consolidadas não foram exportadas porque essas experiências de "democracia exigia um desenvolvimento econômico (...) que não eram susceptíveis de serem exportados para o resto do mundo e, portanto, o resto do mundo não podia ter este tipo de democracia" (SANTOS, 2002a, p. 26).

Deste modo, abandonou-se a ideia de Estado forte tendo como substrato a democracia política e social, enquanto "todos os países do mundo têm que ser democráticos por ordem do Banco Mundial; e democráticos segundo aquele conceito de democracia representativa, a democracia formal, a democracia de baixa intensidade" (SANTOS, 2002a, p. 27). Por conseguinte, para que a democracia exercitada nos países da Europa, através do verdadeiro Estado Democrático de Direito fosse exportada, foi desmantelado esse Estado, sendo retirada "a redistribuição social". O rearranjo, na formatação do Estado Democrático de Direito, vai caracterizar "a forma mais legítima de um Estado fraco, de um Estado que não intervém no desenvolvimento econômico e que deixa que o mercado o regule, embora avance no processo político democrático sem antagonizar com o capitalismo (2002a, p. 27).

A realidade brasileira encontra-se inserida nessa experiência democrática de “baixa intensidade”, isto é, uma democracia primordialmente representativa ou formal, que não prioriza a redistribuição social, segundo termos de Santos (2002a, p.26). Diante disso, afirma Coutinho (2000), que o avanço do processo democrático, no Brasil, mediante a socialização da política e a incorporação dos bens sociais pelos cidadãos, ou seja, o processo democrático de forma ampliada, só acontecerá se houver organização popular, se os excluídos forem capazes de organizar-se e expressar seus anseios e políticas no quadro de uma institucionalização em permanente expansão.

Portanto, cabe pensar em formas diversas de participação, pois a socialização da política não deve se restringir meramente à participação no processo eleitoral. As políticas sociais, por exemplo, têm uma dimensão pública, por isso, o Estado tem obrigação de financiá-las. Mas isso não justifica que setores da sociedade civil (de baixo para cima) deixem de participar do processo de elaboração e implementação dessas políticas, por meio de mecanismo que represente a afirmação do interesse público (COUTINHO, 2000).

Para o autor, o conceito de cidadania aparece como o melhor conceito para expressar a incorporação dos cidadãos como partícipes sociais e políticos. Por cidadania ele entende “a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana” (COUTINHO, 2000, p.51).

O Professor Ivandro da Costa Sales segue o mesmo pensamento ao defender a necessidade de criação de mecanismos democráticos de participação direta, sob a alegação de que a “função estatal da sociedade civil exige que ela seja cogestora das políticas públicas”. Portanto, coloca-se como indispensável que a sociedade civil defina, de forma conjunta, “as diretrizes, prioridades, encaminhamentos e controles”, e não

apenas se portando como “simples colaboradora e fiscalizadora de políticas públicas, tidas como de responsabilidade exclusiva do governo, equivocadamente considerado como responsável exclusivo pelo Bem Comum” (SALES, 2008, p. 5).

Como se pode ver, a discussão sobre o tema democracia perpassa vários aspectos considerados indispensáveis ao processo de democratização de uma política pública, assim como para a construção conceitual do tema Segurança Pública tendo como referência o Estado Democrático de Direito, que se pauta no nexo entre poder e direito, segundo afirma Costa (2006).

Sob esta ótica, convém relembrar a postulação de Coutinho ao afirmar que a democracia, igualmente a cidadania “não é dada de uma vez por todas, não é algo que se construa de cima para baixo, mas resultante de uma permanente luta social, que se trava na sociedade, esta implica num processo histórico de longa duração” (2000, p. 51).

Portanto, considerada como motor do processo da mudança social a democracia não pode ser dissociada do contexto econômico, social, político e cultural, pois é na dinâmica desse contexto que ocorrerão avanços democráticos, como também se poderá alcançar o equilíbrio entre poder e direito.

Daí, a relevância da democracia como pressuposto na construção da noção de Segurança Pública, considerada importante instrumento político na mediação entre Estado e sociedade, sobretudo quando se focaliza na política de Segurança Pública, tendo como eixo estruturante do Estado Democrático de Direito, tomado como meio e fim na garantia do direito humano à segurança.

Todavia, no que se refere à dimensão política, observa-se que a democracia não pode ser vista apenas como representativa, já que tem sido demonstrado que o alcance do processo de mudança da Segurança Pública brasileira, em consonância com o Estado Democrático de Direito, está a depender do controle e participação social.

No que tange aos Direitos Humanos, como mostra Norberto Bobbio (1992), estes têm como marco a criação do Estado moderno. Isso significa dizer que para esse autor a história dos Direitos Humanos tem como referência a positivação dos direitos, convergindo para "o direito legislado, produzido segundo as condições sociais de cada época", não sendo a forma escrita a única, mas sendo esta a "condição fundamental da positividade do direito e de sua realização pelo menos nas sociedades complexas modernas", segundo corrobora o jurista Hermes Lima (2000, p. 40).

Em outros termos, pode ser dito que a positivação do direito corresponde à criação do direito a partir de uma convenção ou acordo prévio, devendo ser tacitamente aceito para posteriormente vir a ser transformado em norma jurídica. O direito positivo constitui-se num "direito estabelecido, criado por uma vontade, por oposição ao direito natural, que não seria criado, mas descoberto" (ARNAUD, 1999, p. 265).

Os direitos naturais são os direitos que são explicados a partir da natureza. Nesta perspectiva, "pelo fato de ser homem, o homem desfruta de direitos inalienáveis. Estes são direitos morais, oriundos da própria condição de humanidade de todo ser humano, e que objetivam assegurar sua dignidade" (LEVIN, 1985, p.12).

Via de regra, foi com base nessa compreensão de direitos que se sustentaram as lutas contra os Estados absolutistas, totalitários e autoritários. Em outros termos, os Direitos Humanos, ao serem usados como instrumento políticos nas lutas coletivas contra os abusos de poder e força praticados pelos Estados, são preferencialmente apoiados na abordagem jusnaturalista. Foi assim na Revolução Francesa, na luta contra o nazismo na Alemanha, no enfrentamento ao fascismo na Itália, o mesmo ocorrendo no Brasil, quando em nome do respeito a esses direitos foram montadas estratégias de coalizão e resistência política, e denunciaram-se as arbitrariedades do Estado autoritário, durante a ditadura militar (ALVES, 1987).

Ademais, convém pontuar que o direito natural, se constituiu no ponto de partida para a positivação dos Direitos Humanos, que vão se fortalecendo e se expandindo ao longo da história, desde as primeiras Declarações de direitos, começando pela Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), da Inglaterra, 1689; a Declaração de Independência dos Estados Unidos, em 1776; a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França, em 1789. Essa, por sua vez, repercutiu nas sociedades ocidentais, inspirando a elaboração de constituições nacionais em diversos países (COMPARATO, 2004). E, mais recente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas, que "foi redigida sob o impacto das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. (...) Essa declaração retoma os ideais da Revolução Francesa" (COMPARATO, 2004, p. 223).

A positivação dos direitos, sua expansão e seu acesso pelos indivíduos dão-se imbricados à cidadania, que remete à relação Estado e sociedade, associando-se ao que Koerner (2002) classifica como posição denominada de estatalismo dos Direitos Humanos, enquanto cabe ao Estado Democrático de Direito, conforme estabelecido através do pacto constitucional, proteger e promover esses direitos.

Ao se falar da expansão dos Direitos Humanos, numa perspectiva histórica conforme propõe Bobbio, deve levar-se em consideração "que o desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos do homem ocorreu, a partir do final da guerra, essencialmente em duas direções: na direção de sua universalização e de sua multiplicação" (BOBBIO, 1992, p. 67).

Essa afirmativa remete à discussão sobre a ampliação do conteúdo dos direitos, dos sujeitos de direitos, assim como a conexão entre Direitos Humanos e sociedade, sobretudo quando se adota a premissa de que os Direitos Humanos devem ser tomados como uma construção social, ligados à dinâmica da sociedade (BOBBIO, 1992).

Deste modo, em consonância com a perspectiva histórica, os Direitos Humanos perpassam por uma demarcação temporal e espacial, e são frutos do protagonismo social. Porém, o conteúdo dos Direitos Humanos alcançado na atualidade foi construído durante séculos e foi resultante de lutas e conquistas de homens e mulheres. Isso ocorreu quando estes, em determinado contexto histórico, estiveram em luta contra a exploração, a exclusão e a injustiça social, tendo em vista a conquista da liberdade, da igualdade, da emancipação, da inclusão e da dignidade humana em condições reais para toda a coletividade (BOBBIO, 1992).

Considerando o percurso da história, a emergência dos Direitos Humanos tem como referência a luta contra os soberanos absolutos. Portanto, caracterizados como liberdades individuais e focados nos direitos civis, que convergem para o sujeito de direito, e não mais a sujeição ao soberano, os Direitos Humanos, “nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder do soberano”. Esses são configurados como liberdade negativa, uma vez que sua garantia fica a depender da não intervenção do Estado na liberdade dos indivíduos (BOBBIO, 1992, 72).

Vinculados à tradição liberal, os direitos civis são constituídos por direitos necessários à liberdade individual, tais como o direito à propriedade, à vida, à segurança, à liberdade de ir e vir, à liberdade de imprensa, ao pensamento e fé. Os tribunais de justiça são as instituições as quais se deve recorrer para a sua garantia. (MARSHALL, 1967)

Segundo Bobbio, na medida em que uns conquistavam determinado direito à liberdade civil, esse direito foi sendo estendido a todos, a exemplo da liberdade do credo religioso e a liberdade de expressão, nascendo daí o princípio da igualdade. Todos os homens são iguais, “no sentido de que nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro” (BOBBIO, 1992, 70).

Esse princípio vem a ser consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, através do art. II:

> 1. Todo homem tem capacidade para gozar os direitos e liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (Apud Comparato, 2004, 232).

Portanto, conforme ocorre o alargamento dos direitos vai sendo constituído e anunciado o princípio da universalidade ou da não discriminação, com vistas à "atribuição e eventual gozo dos direitos de liberdade". Mas, segundo Bobbio (1992, p. 71) a universalidade "não vale para os direitos sociais, nem mesmo para os direitos políticos, diante dos quais os indivíduos são iguais só genericamente, mas não especificamente".

Tratando-se dos direitos políticos, conforme adverte Bobbio (1992), durante:

> (...) séculos, somente os homens do sexo masculino – e nem todos – tiveram o direito de votar; ainda hoje não têm esse direito os menores, e não é razoável pensar que o obtenham num futuro próximo. Isso quer dizer que, na afirmação e no reconhecimento dos direitos políticos, não se podem deixar de levar em conta determinadas diferenças, que justificam um tratamento não igual (p. 71).

Desse modo, o autor enfatiza que se tratando da igualdade e da diferença o destaque pode ser diverso de acordo com a referência indicada. Assim, quando o tema em discussão for os direitos de liberdade, a igualdade deve ser cegamente aplicada, mas no caso dos direitos sociais prevalece a igualdade genérica, enquanto deve também ser

respeitada a diferença segundo a especificidade do sujeito de direito. Isso não significa dizer que a igualdade de direitos deixe de ser observada, apenas chama-se atenção para observância às distintas necessidades de direitos, consoantes a realidade dos sujeitos de direito.

Os direitos políticos, caracterizados também como liberdades individuais, e os direitos sociais, caracterizados como direitos coletivos, emergiram do:

> (...) nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e de liberdades negativas, mas também rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmo. (BOBBIO, 1992, p. 5 – 6)

O teor dos direitos a liberdades políticas converge para o direito de participar do poder político "como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local" (MARSHALL, 1967, p. 63). O exercício dessa liberdade deve ser visto como porta de entrada para o alcance dos demais direitos. A participação política seja ela direta ou indireta, constitui-se um elemento substancial para a instauração e avanço do processo democrático nas sociedades contemporâneas, sobretudo nas sociedades que convivem com fortes resquícios da tradição colonial, a exemplo da brasileira.

Quanto aos direitos sociais, caracterizados como liberdades sociais, vinculados a lutas dos explorados, excluídos e discriminados sociais, que não possuem condições materiais para atender suas necessidades básicas, têm se caracterizado pela negligência estatal, já que dependem da intervenção do Estado. O teor desses direitos

> (...) se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p. 63).

Acompanhando o movimento e complexidade da sociedade contemporânea a expansão dos Direitos Humanos tem se dado de diversas formas. Conforme mostra Bobbio (1992) além dos direitos de primeira geração (direitos civis e políticos), e o de segunda geração (os direitos sociais), surgem os de terceira geração vinculados principalmente aos movimentos ecológicos e os de quarta geração que estão vinculados à pesquisa biológica, relacionados à manipulação do patrimônio genético de cada indivíduo.

Além dos Direitos Humanos serem alargados em razão da inclusão de novos conteúdos e de serem convertidos diante da demanda de ressignificação de direitos tradicionalmente consagrados, de acordo com as transformações que se dão na sociedade, surgem também mudanças com vistas à ampliação dos sujeitos de direitos.

Neste sentido, a discussão sobre a ampliação dos Direitos Humanos não deve ser dissociado da teoria e da prática, ao mesmo tempo em que não pode ser perdido de vista a referência de “direito na sociedade”, como afirma Bobbio (1992, p.73).

Consoante essa assertiva, entende-se que fica posto como indispensável considerar a conexão dos Direitos Humanos com as novas exigências sociais “provenientes de baixo em favor de uma maior proteção de indivíduos e de grupos” que têm aumentado “enormemente e continuam a aumentar” (BOBBIO, 1992, p. 74 - 75).

Neste contexto, coloca-se o direito humano à Segurança Pública convergindo para o direito humano mais elementar, o direito à vida, em consonância ao bem estar social do cidadão. A cada dia tem se tornado mais desafiadora a garantia desse direito. Conforme as fortes exigências sociais, entende-se que ele deveria ganhar centralidade em relação aos demais direitos, já que perpassa os outros direitos, portanto, devendo ser concebido além dos tradicionais direitos civis.

Os desafios postos ao Estado para a garantia do direito à vida, consoante essa perspectiva não são poucos, todavia entende-se que esses desafios decorrem principalmente do fato deste não ser visualizado de forma articulada aos demais direitos, ou seja, por não considerar-se que o direito à vida atravessa as várias dimensões dos Direitos Humanos. A separação destes, conforme tradicionalmente feita, impossibilita o alcance da complexidade do problema da violência e da criminalidade, portanto, não correspondendo às exigências sociais apresentadas na atualidade com relação a esse problema social, assim como também não consegue contemplar as necessidades diferenciadas dos sujeitos de direito, conforme propõe Bobbio (1992).

Com base neste entendimento, a Segurança Pública deve ser vista imbricada aos princípios de igualdade e liberdade, mas respeitando conforme assinalado por Bobbio, as diferenças que representam as necessidades específicas de grupos distintos em torno do direito à segurança. Ou ainda, como alerta Javier de Lucas, o sujeito de direito tem as suas especificidades, tais como classe, sexo, religião, etnia, entre outros, caracterizando grupos sociais diferenciados com necessidades por vezes distintas (LUCAS, 1992).

Cabe observar, que embora haja concordância com relação à abordagem histórica dos Direitos Humanos, defende-se que sua classificação seja tomada apenas em caráter didático, pois, os Direitos Humanos não devem ser tomados de forma compartimentada, uma vez que, como o ser humano, devem ser vistos na sua integralidade (DIAS, 2002).

Outro aspecto a ser pontuado refere-se à tensão existente em nível jurídico entre os Direitos Humanos considerados sob a ótica constitucional e a visão internacional. Contudo, diante da preocupação de superar os impasses do campo teórico dos Direitos Humanos, neste estudo, optou-se pela concepção do espanhol Pérez Luño (2005) ao conceituá-los levando em consideração os dois sentidos, além de apontar para a inter-relação das correntes teóricas e a abordagem multidimensional dos Direitos Humanos. Nessa perspectiva, definiu os Direitos Humanos como

> (...) um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, se constituem em exigências de dignidade, de liberdade e de igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas no ordenamento jurídico em nível nacional e internacional (LUÑO, 2005, p.45)[12].

Destarte, em virtude da dimensão e da complexidade que perpassam o tema Direitos Humanos, destaca-se a construção conceitual multidisciplinar desses direitos abordada por Zenaide (2001) e Tosi (2001), aqui compreendida como abordagem interdisciplinar, considerando que os autores defendem que cada área de saber contribui com o seu conhecimento, de modo articulado, possibilitando uma leitura dinâmica. Assim, os Direitos Humanos passam a ser tomados atravessando várias dimensões como as ético-filosófica, econômica, social, jurídica, política, educativa, cultural, de forma interrelacionada.

Esse olhar, a partir das várias dimensões, numa relação de complementaridade e interdisciplinaridade torna-se indispensável, quando se analisa uma política pública que envolve um conjunto de fatores sociais, como é o caso da Segurança Pública, a qual tem

[12] Tradução nossa.

um objeto de intervenção dinâmico e complexo, que também requer uma leitura nessa mesma perspectiva.

Por fim, vale sinalizar que embora não haja a centralidade dos Direitos Humanos na prática da Segurança Pública, no caso brasileiro, eles têm servido de substrato no processo de discussão acerca da Segurança Pública, tanto de caráter político, quanto de cunho teórico. Nessas discussões a ampliação dos sujeitos de direito, assim como a ressignificação da Segurança Pública tendo por referência o contexto democrático e a cultura dos direitos, tem sido à tônica contra a exploração abusiva do uso da força física. Melhor dizendo, constata-se que o tema Direitos Humanos, igualmente a temática democracia têm sido referência para a quebra de velhos paradigmas relacionados à Segurança Pública concebida na visão tradicional.

A dinâmica sinalizada, no campo teórico da Segurança Pública, tendo por referência a configuração de Estado e o processo de alargamento das categorias democracia e Direitos Humanos, encontra-se retratada na abordagem histórico conceitual do português, Mestre em Direito e Política de Segurança, pela Universidade de Lyon, José Ferreira de Oliveira (2006), conforme poderá ser visto no item a seguir.

1.4. Segurança Pública na ótica dos direitos humanos

As definições de Segurança Pública, tradicionalmente adotadas pelas instituições policiais dão ênfase à preservação da ordem pública, assim como a garantia do patrimônio, muitas vezes em detrimento ao direito à segurança do cidadão. Essas concepções teóricas encontradas, via de regra, na literatura jurídica, na sua aplicabilidade são associadas a instrumentos jurídicos arcaicos, sobretudo o código penal e o código de processo penal, que engessam a política de Segurança Pública num desenho inadequado à realidade (CERQUEIRA, 2001).

Giuseppe Tosi (2002a) afirma que as concepções de Segurança Pública tendem a priorizar elementos de cunho policial em detrimento da questão social. Defende ele que a concepção de Segurança Pública deve contemplar não apenas o papel coercitivo das polícias, carecendo também envolver a questão social, sobretudo, tratando-se da realidade brasileira.

Em consonância com essa assertiva defendida por Tosi, encontram-se outros autores, na literatura brasileira, que sinalizam para a ampliação da visão de Segurança Pública. Dentre esses, destacam-se Paulo Sergio Pinheiro (1997), Alba Zaluar (1999), Sérgio Adorno (2002 e 2003), Ana Lúcia Sabadell (2003); Eduardo Capobiano e Paulo Mesquita Neto (2004), Luiz Eduardo Soares (2006 e 2007), dentre outros, que inspirados na crítica e nos paradoxos encontrados na realidade social, optando por uma leitura contextualizada e ampliada de violência e de criminalidade e tomando como pressupostos os temas democracia e Direitos Humanos contribuem no sentido de ressignificar a temática Segurança Pública.

Para melhor entender esse processo de ressignificação teórica da Segurança Pública, que não se restringe ao Brasil, recorreu-se ao autor português, José Ferreira de Oliveira (2006), que faz uma explanação do conceito de segurança no percurso da história, dos séculos XVII ao XX, tendo como referência a configuração de diversos modelos de Estado.

Segundo o autor, na fase do Estado absolutista, a segurança era compreendida fundamentalmente pela proteção do patrimônio do indivíduo, cabendo ao soberano detentor absoluto do poder estatal promover essa garantia, fazendo uso de todos os poderes e força, ou seja, a segurança era apoiada no pensamento de Hobbes. Quanto mais concentrado o poder, poderoso e forte o Estado, com liberdade plena para usar a violência, maior a chance de garantia da segurança associada à defesa do patrimônio.

Com o passar dos tempos, a configuração de Estado todo poderoso, simbolizado pelo poder soberano, na pessoa do monarca, passou a ser contestada, sobretudo face às práticas de abusos de poder dos reis contra o patrimônio dos senhores feudais. Por conseguinte, em contraposição ao poder absolutista, surgem documentos, e instrumentos jurídicos estabelecendo limites ao poder do rei e a necessidade do respeito e garantia de direitos pelo Estado.

Conforme Pietro Costa (2006), a tensão entre força e direito apresentada pelo Estado absolutista, tende a "encontrar seu ponto de equilíbrio para além de si mesmo, ou seja, na dinâmica das forças historicamente operante" (COSTA, 2006, p. 138).

A abordagem histórico-conceitual de Segurança Pública, apresentada por Oliveira (2006), culmina para o horizonte sinalizado por Pietro Costa (2006, p. 139), ao mostrar que a crença no progresso converge para "um único sistema 'Estado', 'direito', 'liberdade e propriedade', e os contempla como manifestações de uma civilização 'moderna' apresentada como ápice da história universal".

Constata-se, a partir daí, que a garantia de segurança pelo Estado absolutista, balizado na força sem limites passa a ser questionada, com base leitura de Locke, ao advogar pela segurança do patrimônio e da vida dos burgueses de sua época, tendo como parâmetro o limite legal.

Portanto, a emergência do Estado moderno, mesmo considerada na sua primeira visão de Estado liberal de direto, ao autolimitar-se através das leis suscita uma nova configuração de Segurança Pública. Essa nova configuração encontra-se conceitualmente representada pela ampliação da visão anterior, enquanto a noção de segurança passa a ser norteada pelo respeito e a garantia de direitos através dos quais deve inspirar-se o Estado constitucionalmente instituído.

A partir de então, declara Oliveira, o conceito de segurança passa a ser entendido como proteção às liberdades individuais, sem excluir a garantia de segurança da estrutura do próprio Estado moderno, significando dizer que a noção de segurança passa a ser compreendida na interdependência entre ordem social e ordem política. Enquanto isso, a legitimidade do uso da força torna o Estado o único responsável pela garantia da segurança de todos, cabendo-lhe intermediar a conflitualidade entre os indivíduos, mas sem perder de vista os preceitos contidos no ordenamento jurídico de cada país.

Em outros termos, institui-se o monopólio legítimo da violência estatal, enquanto a garantia da Segurança Pública passa a ter como parâmetro o limite da liberdade dos indivíduos, devendo, para tanto, ser orientada por regras legais previamente estabelecidas. Contudo, para sua efetivação deve ser levada em consideração a realidade concreta, surgindo daí, segundo Oliveira (2006), a vinculação do conceito de segurança ao de paz pública ou ordem pública. Essa leitura de Segurança Pública seria inspirada no ideário liberal, que converge para os direitos civis.

Com a finalidade de garantir a ordem pública, o Estado capitalista institucionaliza a segurança como política pública a partir da criação de órgãos de controle da ordem social, de cunho repressivo. Todavia, mantém incorporada à sua própria necessidade de segurança tornando-se, muitas vezes, o sujeito essencial desse direito, além de fazer o uso da força sem limites para salvaguardar os seus interesses, quando caracterizado como autoritário.

Melhor dizendo, o Estado moderno utiliza a política de Segurança Pública como instrumento de garantia da ordem social e da organização política, em conformidade com os interesses de grupos políticos e economicamente dominantes, excluindo o direito à segurança dos membros das classes dominadas, que passam a ser alvo primordial do monopólio estatal da violência.

Essa perspectiva de Segurança Pública passa a ser relacionada, indistintamente com a noção de ordem social, tomada como sinônimo de tranquilidade pública, que se encontra inclusa no objetivo da Segurança Pública tomado como garantia da ordem pública. Desse modo:

> A ordem social estabelecida constitui o fundamento da segurança individual e a segurança coletiva é garantia do respeito pela vida íntima, pela vida privada e pela vida pública. Por isso, o poder político, a sociedade civil e os cidadãos desenvolvem um esforço conjunto para preservar a ordem social, como condição indispensável ao exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (FERNANDES, 2005, p. 33).

A noção de ordem social acima remete ao equilíbrio entre normas jurídicas, usos, costumes e tradições culturalmente enraizados. Tal equilíbrio se configura mediante regras de conduta reguladoras da forma de procedimento para todos que compõem a sociedade. Para alcançar o objetivo de manutenção da ordem social, o poder político define os instrumentos, buscando os meios considerados necessários à garantia da estabilidade dessa ordem (FERNANDES, 2005), sob a alegação do monopólio estatal do uso da força.

O Professor da Universidade de Turim, Sergio Bova (1999) apresenta uma definição de polícia imbricada ao papel do Estado na área de Segurança Pública, que não deixa de ser uma definição tradicional dessa política. Diz ele que polícia:

> É uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a por em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade

> dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposição penal (Bova, 1999, p. 944).

Mas, indo além ele chama atenção para o fato de que a polícia tem duas funções, uma consiste em “preservar a ordem pública” e a outra em “salvaguardar a Segurança Pública”. A defesa da ordem pública consiste “na repressão de todas aquelas manifestações que possam desembocar numa mudança das relações político-econômicas entre classes sociais”; a Segurança Pública converge para “salvaguardar a integridade física da população, nos bens e nas pessoas, contra inimigos naturais e sociais” (BOVA, 1999, p. 944).

Assim, fica sinalizada a necessidade de se pensar teoricamente a Segurança Pública, que tem como objetivo o direito humano à vida, separadamente da Segurança Pública que tem como objetivo a garantia da ordem pública.

Ao juntar esses dois objetivos, a tendência é prevalecer o segundo, principalmente em sociedades capitalistas caracterizadas pela desigualdade e discriminação social, que tendem a priorizar a defesa do patrimônio, configurada pela “proteção de todo o agregado humanos que se reduz à tutela das classes possuidoras de bens” (BOVA, 1999, p. 945).

Assim sendo, é bom lembrar que trazer o tema Segurança Pública dando destaque a garantia da ordem pública é contribuir unicamente para “consolidar a ordem pública e, consequentemente, o estado das relações de força entre classes e grupos sociais” (BOVA, 1999, p.945) sem dar o devido destaque ao direito humano à vida, conforme exigência social premente, nos dias atuais.

Por outro lado, ao se respaldar na garantia da ordem social de forma autoritária, a compreensão de Segurança Pública torna-se limitada, sobretudo por não contemplar as

dimensões do problema da violência vivenciado nas sociedades complexas, tornando cada vez mais visível a tensão entre poder e direito.

Em virtude da crescente demanda de segurança por parte dos cidadãos vulneráveis, diante dos novos desafios emergentes relacionados aos crescentes problemas sociais, suscita-se uma nova compreensão teórica de segurança, que deve ir além das demandas relacionadas à proteção coercitiva de direitos e liberdades. Neste sentido, afirma Oliveira (2006) as novas demandas de segurança do cidadão remetem a um conjunto de ações voltadas à vida social, contra riscos e perigos reais e prováveis, na perspectiva de atingir o bem-estar social.

Consoante esse entendimento, como advoga o mesmo autor, a noção de Segurança Pública deve ser vista de forma interligada ao Estado Social de Direito. Nessa perspectiva, ela deixa de ser vista apenas como garantia de direitos individuais, limitada aos direitos civis – preocupada estritamente com a garantia do patrimônio e com a vida de alguns indivíduos considerados economicamente privilegiados, passando a ser significada como política pública estatal, que responde aos problemas sociais de forma coletiva.

Segundo a visão ampliada, a política pública de segurança não deve reconhecer apenas os interesses daqueles que são detentores de bens econômicos, nem do Estado. Assim, a preocupação posta é rever o sujeito de direito, focando-o na figura do cidadão e não mais no Estado, além de descriminalizar o direito, enquanto deve respeitar e promover os direitos de todos, em consonância com as necessidades de segurança emergentes, segundo defende Bobbio (1992).

Neste aspecto, a política de Segurança Pública deve ser configurada como política pública (social) incorporando, também, as necessidades de segurança dos grupos socialmente vulneráveis, devendo contemplar as várias dimensões dos direitos. Ou seja, ela deve apresentar-se de forma democrática, perpassando pelos Direitos Humanos -

direitos civis, políticos, econômicos e sócio-culturais de forma indissociável, em conformidade com o modelo de Estado democrático de direito, acima sinalizado.

Considera-se, portanto, com base no exposto acima, que, no mínimo, deve ser revista a discussão sobre ordem pública, usualmente considerada como referência para a política de Segurança Pública, e cuja compreensão sempre esteve vinculada à leitura jurídica, da corrente positivista. Melhor dizendo, tratando-se de ordem pública, sobretudo num contexto democrático faz-se indispensável pensar os fatores diversificados que contribuem para sua instabilidade, bem como os entraves à garantia do bem-estar social, que certamente não são dissociados do problema da violência e da criminalidade.

Segundo alerta a promotora de justiça e diretora do Departamento de Investigação e Ação Penal de Portugal, Maria Cândida Guimarães Pinto de Almeida, deve ser discutida a relação indistinta que tem sido feita entre segurança e ordem. Alega a referida autora que o legislador para definir o conceito de "segurança interna" [13] faz uso de outros conceitos, os quais têm significados e interpretações relevantes. E, estes, certamente, vão ter rebatimentos na elaboração e implementação da política. Neste sentido, faz a seguinte indagação:

> Em que termos com que conteúdo e dimensão são utilizados as expressões 'ordem e Segurança Pública' num Estado de direito democrático, como o nosso, em que a segurança é erigida a direito fundamental do cidadão, para além de constituir uma das tarefas fundamentais do Estado? (ALMEIDA, 2005, p.173).

Assim, corrobora Hermano Vallencia Villa (2003, p. 326), que define ordem pública como "conjunto de condições materiais necessárias e suficientes para o bom

[13] Segurança interna é a denominação usada pela Constituição Portuguesa em substituição a nomenclatura segurança pública.

funcionamento da sociedade, de tal modo que o exercício da autoridade do Estado assegure a prática dos Direitos Humanos dos cidadãos em circunstância de conflito e crise.” [14]

Esse entendimento de ordem pública parece indicado quando se pensa na temática Segurança Pública, consoante o entendimento ampliado de segurança humana apresentado por Armiño (2006), fundamentando-se na relação estabelecida entre liberdade e necessidade, inspirada na noção de justiça social, levando-se em consideração, sobretudo, que o objetivo primordial do Estado Democrático de Direito é a promoção do bem-estar social da coletividade.

Conforme sugere Marilena Chauí (2007), o imaginário autoritário deve ser vencido, de modo que a noção de ordem deixe de ser adotada de forma mistificada com o ocultamento dos conflitos emergentes em decorrência das desigualdades e das diferenças socioculturais até então não respeitadas.

Enfim, o que está posto como emergente é a necessidade de se rediscutir a Segurança Pública, saindo das amarras focadas em leituras autoritárias, que partem do pressuposto de que o Estado deve ser cada vez mais forte, fazendo uso ilimitado da violência, como possibilidade única para resolver os conflitos sociais, assim como o problema da violência e da criminalidade.

De acordo com uma leitura democrática a Segurança Pública deve ser compreendida como garantia de direitos, tomados em perspectiva ampliada, cuja preocupação primordial seja a garantia do direito à segurança do cidadão, perpassando, portanto, às exigências sociais e culturais, observando à integralização e à interdependência dos Direitos Humanos, conforme já explicitado.

[14] Tradução nossa.

Ao se reportar a realidade brasileira, convém pontuar que mesmo predominando as experiências transformistas[15], – expressão usada por Coutinho (1993) emprestada de Gramsci, para caracterizar processos de transição política pelo alto –, a sociedade não deixou de interferir nas mutações da configuração de Estado, sobretudo no processo de transição do Estado autoritário para o Estado democrático de direito.

Como adverte Coutinho (1993) apesar do contexto adverso, em plena ditadura militar[16], a sociedade brasileira levou à frente o processo de "ocidentalização" em termos gramscianos, da sociedade civil, a qual:

> (...) cresceu e se diversificou a partir de meados dos anos 70, quando um forte carecimento de auto-organização envolveu os operários, os camponeses, as mulheres, os jovens, as camadas médias, os intelectuais e até mesmo setores da burguesia. O movimento de massas em favor da eleição direta para a Presidência da República, que desempenhou um papel decisivo na derrota definitiva da ditadura militar, foi a culminação desse processo de fortalecimento da sociedade civil, que assumiu dimensões até agora inéditas na história do Brasil (COUTINHO, 1993, p. 124).

Indo além, pode-se dizer que esse processo de fortalecimento da sociedade civil brasileira contribuiu para a nova configuração do Estado, em 1988, caracterizado pela defesa e promoção dos Direitos Humanos em bases democráticas, tendo como postulado, segundo termos da própria Constituição federal, o bem-estar social de todos brasileiros.

---

[15] "(...) processo de transição pelo alto, que segundo Carlos Nelson Coutinho, representa a cooptação ou assimilação pelo bloco de poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou mesmo de setores das classes subalternas, ao inspirando-se em Gramsci quando estabelece uma relação orgânica entre transformismo e 'revolução passiva" (1993, p. 114)

[16] Segundo Carlos Nelson Coutinho esse fato se deu em decorrência da ditadura instaurada pelos militares não ter se caracterizado pelo modelo clássico de ditadura fascista, a qual costuma apoiasse nas massas populares organizada.

Consoante esse processo e apoiando-se em Coutinho (1993), é possível afirmar que o Estado brasileiro, mesmo não chegando efetivamente a ser um Estado Democrático de Direito, nos moldes apresentados por Costa (2006), apresenta características que se aproximam da visão ampliada de Estado defendida por Gramsci, principalmente, levando em conta que essa concepção de Estado tem como referência, segundo indica Coutinho (2003) a socialização da política, que tem como substrato, principalmente, o fortalecimento da sociedade civil[17]. Esta, por vez, é

> (...) formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editores, meios de comunicação de massa) (COUTINHO, 2003, 127).

Contudo, o Estado em sentido amplo comporta duas esferas, a sociedade civil conforme assinalada acima, e a sociedade política, que representa o "Estado em sentido restrito" ou "Estado coerção", formado "pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob *controle* das burocracias executivas e policial-militar" (COUTINHO, 2003, 127).

Portanto, a depender do grau de socialização da política alcançado pela sociedade, e também, da correlação de forças que se trava no cenário social, poderá o Estado ser "mais hegemônico-consensual e menos ditatorial, ou vice-versa" (COUTINHO, 2003, p. 130).

[17] Esta converge para que Gramsci denomina de "aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política" (COUTINHO, 2003, p. 129).

Assim sendo, de acordo com a visão ampliada de Estado, fica também sinalizada a necessidade de rediscutir a política de Segurança Pública, numa perspectiva renovada, considerando que esta não deve ser representada apenas como instrumento de coerção. Essa política, a exemplo das demais políticas públicas, deve ser vista como um processo social resultante da correlação de forças complexas e contraditórias estabelecida no cenário social e no âmbito da relação Estado e sociedade civil (BEHRING E BOSCHETTI, 2007). Ou, ainda, como defende Vicente Faleiros (1987), ao procurar definir as políticas sociais, como processos sociais resultantes de embates travados entre diferentes forças sociais.

Situada no campo das demais políticas públicas, a política de segurança deve ser analisada através da interação de um conjunto de determinações econômicas, políticas e culturais, não devendo, portanto, fugir das tensões políticas e societárias que marcam a formulação e a cobertura de todas as políticas estatais, conforme postulam Berhring e Boschetti (2007). Contudo, as dificuldades encontradas em relação à incorporação da Segurança Pública no campo teórico das políticas públicas não são poucas, e mais desafiador parece ser a sua associação às políticas sociais. Essa dificuldade é decorrente, sobretudo do fato de os problemas de Segurança Pública não terem sido historicamente relacionados à questão social, bem como ao campo da cidadania e dos Direitos Humanos.

Mas, por ser percebida através dos órgãos policiais, configurados como aparelhos repressivos do Estado, objetivando garantir a ordem pública, de forma violenta, portanto representada pela ideia de força e não pela garantia de direitos, ao longo de sua história foi sendo negada qualquer possibilidade da Segurança Pública ser vista como uma política pública (social). Consoante às mistificações e as limitações teóricas nesse campo, ao justificar a dificuldade de diferenciar uma política social das demais políticas públicas, Coimbra (1987, p. 91) chega a afirmar que “a polícia em uma sociedade é útil para

manutenção da ordem, mas tudo indica que ela não é exatamente a mesma coisa que a política social."

Numa visão contraria, coloca-se a Professora Ana Lúcia Sabadell (2003) ao afirmar que o problema da violência e da criminalidade começa a surgir como produto de um processo de seleção e elaboração de conflitos, decorrentes de graves problemas sociais, tais como o desemprego, a pobreza, a ausência de infraestrutura, o mau uso e ocupação do solo urbano e rural. Esses conflitos, de forma geral, são resultantes das desigualdades enfrentadas no acesso aos recursos sociais. Assim sendo, acrescenta a mesma autora que esses problemas não podem ficar de fora das questões relacionados à ordem pública considerada democrática devendo, portanto, ser incluídas no conceito de Segurança Pública.

Consoante esse entendimento, a Segurança Pública que tem o papel de mediatizar esses conflitos deve ser vinculada à questão social. Portanto, o seu conceito e prática não podem ser limitados ao campo criminal/penal, já que esta se encontra imbricada ao conjunto de problemas sociais, que requer antes de tudo a intervenção social do Estado através de garantia de direitos. Segundo essa perspectiva, a Segurança Pública não só se constitui numa política pública, como também penetra o conjunto das políticas sociais.

Observa-se, ainda, que a representação de Segurança Pública como política pública social, encontra-se em processo, como também é recente a inserção desta temática nas Universidades. Mesmo assim o tema Segurança Pública tem chegado as Instituições de Ensino Superior, primordialmente a partir do tema da violência ou da criminalidade, não alcançando ainda a atenção devida como política pública.

O não alcance dessa perspectiva teórica pela Segurança Pública tem sido justificada pela academia, sobretudo pelo fato dessa política não ter alcançado a racionalidade gerencial nos moldes weberianos. Como afirma Luis Flávio Sapori (2007,

p.13-14), doutor em Sociologia e professor de Ciências Sociais da PUC de Minas Gerais, essa questão prende-se ao fato da Segurança Pública não ser pautada pelo planejamento, monitoramento e controle de resultados. Todavia, alega o autor, a intervenção do governo mesmo caracterizada pelo improviso, clientelismo ou através de postura meramente reativa são aspectos políticos relevantes para a sociedade que não podem ser ignorados pelos centros universitários.

Acrescente-se ainda que, embora não tenha sido preocupação dos governos brasileiros, até os anos 2000, em pautar a Segurança Pública em suas agendas políticas, como uma questão social relevante, ela não perdeu as características das demais políticas públicas, permeada por interesses sociais, econômicos, culturais e políticos que se confrontam na sociedade. O que significa dizer que, a segurança pública nunca esteve ausente do jogo de interesses que permeiam a sociedade.

Aqui cabem duas observações: uma no sentido de que o alcance tardio dessa política nas agendas de governos, em conformidade com as necessidades de segurança dos cidadãos, deveu-se ao fato da ausência dessa política no espaço público, uma vez que não era percebida socialmente como um bem coletivo, vinculado ao espaço da cidadania. A outra observação consiste no fato da segurança não ser representada como política pública, o que pode constituir-se num elemento desfavorável na correlação de forças, do lado da classe dominada e dos grupos vulneráveis culturalmente.

Em outro termos, pode ser dito que essa representação da Segurança Pública pode ser vista como uma estratégia política que tende a favorecer aos grupos dominantes que a conduzem segundo seus interesses. Nesse sentido, fica sinalizado que o processo de democratização desta política pública fica a depender, cada vez mais, do processo de organização e luta das classes dominadas.

Uma grande dificuldade constatada com relação à discussão sobre Segurança, sob a ótica de políticas pública, diz respeito à falta de referências teóricas que auxiliem as reflexões, sobretudo em face de suas complexidades e especificidades. Observe-se que, diferentemente dos demais problemas sociais, a Segurança Pública se constitui num problema que afeta a todos, mesmo que de forma diferenciada.

As leituras jurídicas sobre Segurança Pública, remetendo-a ao campo dos direitos individuais classificam-na como uma liberdade negativa, quando esta não deixa de estar vinculada aos direitos coletivos, requerendo a intervenção do Estado. Por outro lado, a Segurança Pública atravessa um campo bastante minado, ao requerer do Estado a intervenção além do espaço público, pois um campo vasto de manifestação da violência e da criminalidade tem sido o espaço privado, ou seja, a violência doméstica também se constitui num problema social de responsabilidade do Estado. Em outros termos vale dizer que essa política pública tem a característica de ampliar a ética pública, ou a responsabilidade do Estado, consoante Renato Janine Ribeiro (2002).

Por outro lado, deve-se considerar que o processo de luta relacionado ao tema Segurança Pública coloca em cena atores sociais de distintas classes. Em outros termos, vale dizer que os sujeitos de direitos que estiveram historicamente fora do alcance do direito à segurança, hoje exigem que sejam contemplados através de uma nova política de Segurança Pública, mas os tradicionais sujeitos de direitos, que sempre tiveram sua segurança garantida, já não gozam mais dessa exclusividade, hoje também vivenciam situações de insegurança, passando a reclamar a efetivação desse direito.

Porém, não há como omitir que a luta por uma nova Segurança Pública – como defendem Sabadell (2003), Soares (2000), Belli (2004), e outros –, deve incidir nos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Enquanto o direito humano à segurança como direito de todos deve considerar condicionantes de natureza sócio-

econômica, política, cultural, étnica, etária, sexista, em consonância à complexidade e exigências sociais expressas na sociedade, no contexto atual.

As dificuldades, por vezes, de vincular teoricamente a segurança pública à política social, não devem ser vistas como um problema, sobretudo inspirando-se em Wanderley Guilherme dos Santos (1987, p. 37) ao afirmar que há dificuldade inclusive para a definição do que seja política social. Segundo o autor, essa dificuldade, decorre da impossibilidade de encontrar um conceito que contemple os seguintes aspectos: “a) permita distinguir, em qualquer caso, uma política social de qualquer outra política; b) permita ordenar lexicamente, de maneira incontroversa, duas políticas sociais quaisquer.”

Assim sendo, constata-se também a dificuldade de precisar um conceito generalizante de política social, que englobe a Segurança Pública dadas às suas especificidades em relação às demais políticas sociais. Mas como sugere o autor “chama-se de política social a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (SANTOS, 1987, p. 37).

Nessa perspectiva, torna-se impossível não associar a Segurança Pública ao tema política social, sobretudo considerando-se que ela perpassa “escolhas trágicas”, desde o primeiro momento quando se faz a opção pela política a ser adotada, perpassando pela definição de critérios relacionados aos meios utilizados, como também pelos fins almejados e sujeitos de direitos priorizados. Por outro lado, deve ser observado que o processo de luta pela conquista do direito à segurança traz como substrato o princípio de justiça, sobretudo quando defende tratamento indiscriminado aos cidadãos.

Por fim, vale lembrar que a Segurança Pública é impregnada de leituras preconceituosas e ambíguas, permeada por aspectos político-ideológicos e morais, principalmente por se tratar de uma prática social que se caracteriza pela intervenção estatal diante de uma questão considerada indesejada por todos, representada socialmente

como o que há de mais sinistro, gerando um sentimento de repulsa. A violência e a criminalidade são fenômenos vistos socialmente, a partir de matizes moralizantes, ao serem considerados como o que há de mais sujo, fétido e repelente, na sociedade contemporânea.

Apesar das dificuldades, o desafio foi aceito neste trabalho, ao se propor a analisar a política de Segurança Pública, sem perder de vista a sua vinculação com as demais políticas públicas (sociais). Para tanto, elegeu-se como foco deste estudo a tensão entre uma prática social em Segurança Pública, considerada ultrapassada social e politicamente, analisada no capítulo a seguir, e uma nova política de Segurança Pública, que se apresenta norteada pela cultura democrática, substantivada pelo respeito e garantia dos Direitos Humanos, componentes essenciais do Estado Democrático de Direito.

2. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: DO AUTORITARISMO À INTENÇÃO DEMOCRÁTICA

Introdução

Neste capítulo, a preocupação foi apresentar o desenho da velha política de Segurança Pública, fundamentada pela ideia de poder e força, tendo como substrato o monopólio estatal da violência, a partir de 1964, fortemente associado à ideologia militar, apoiada pela Doutrina de Segurança Nacional, introduzida na segurança a partir da instauração do regime autoritário. Assim, é feita a alusão ao autoritarismo político, tomado como forma de governo e ao autoritarismo social, visto como um elemento cultural característico da sociedade brasileira, fruto da herança escravocrata e colonial, acomodado ao capitalismo.

Contudo, procura-se mostrar que o golpe deflagrado pelos militares consistiu em manobra política articulada a setores sociais e políticos, opositores do governo João Goulart que não correspondia aos interesses da classe dominante.

Desse modo, enfatiza-se o uso da política de Segurança Pública como instrumento político de garantia da ordem pública antidemocrática, cabendo, portanto, sua reestruturação tendo em vista o recrudescimento da força, além da gestão da referida política ser centralizada na figura do governo militar.

À medida que os governos militares não correspondem aos interesses dos setores da sociedade que os apoiaram e as forças de oposição ganham espaço, instala-se o processo de restauração da democracia, culminando, em 1988, com a passagem do autoritarismo político à democracia, quando se define o desenho do novo Estado brasileiro caracterizado como democrático de direito.

Contudo, o foco principal consiste exatamente na não reconfiguração da velha política de Segurança Pública consoante a nova ordem político-jurídica, diferentemente das demais políticas públicas, mantendo-se representada pela centralidade do poder autoritário e a força/violência em detrimento dos Direitos Humanos. Ademais, o velho modelo de Segurança Pública, além da incongruência com o Estado que se inspira em princípios democráticos, representa um desafio ao Estado brasileiro em função da sua incapacidade de garantir o direito à segurança do cidadão, em correspondência às demandas emergentes a partir do crescente problema de violência e criminalidade, sobretudo a partir da década de 1990.

2.1. A Segurança Pública antidemocrática

A categoria autoritarismo, configurada como concentração de poder pelo Estado segundo uso corrente na ciência política, apresenta-se em contraposição à democracia. Nessa perspectiva, a ideia de autoritarismo é remetida à relação estabelecida entre Estado e sociedade, sendo materializada pelo regime de governo adotado em determinado contexto em contraposição à democracia.

Segundo o italiano Mário Stoppino (1999, p.92) “são chamados de autoritários os regimes que privilegiam a autoridade governamental, concentrando o poder político nas mãos de uma só pessoa e colocando em posição secundária as instituições representativas”.

Portanto, o governo autoritário tem como características essenciais ignorar o consenso, renegar a participação popular, aniquilar o pluralismo político, suprimir as liberdades, desconhecendo os direitos dos cidadãos em substituição aos interesses do Estado, norteando-se na relação com a sociedade pela força/violência com vistas à imposição de interesses do governo ou do grupo que o compõe.

Para Marilena Chauí (2007), a desigualdade social crescente, na sociedade brasileira, apresenta-se estruturada hierarquicamente, chegando a caracterizar o autoritarismo no contexto brasileiro em dois sentidos: no âmbito político e no social. Portanto, além do autoritarismo caracterizado como fenômeno político, que periodicamente afeta o Estado, não se deve esquecer que a sociedade brasileira é autoritária e dela provêm diversas manifestações de autoritarismo social.

Afirma a estudiosa que esse autoritarismo tem como substrato as desigualdades sociais que se apresentam de forma hierarquizada, acentuadas pelo capitalismo selvagem, tendo como base a matriz senhorial e escravocrata. Acrescenta que nesse lastro do autoritarismo social existente, é que o princípio de igualdade formal, nos termos liberais, encontra terreno fértil, enquanto se faz operar a ideia de que alguns são mais iguais do que outros (CHAUÍ, 2007).

Nesse sentido, corrobora Evelina Dagnino (2004) que advoga a existência do autoritarismo social na sociedade brasileira, configurado como um ordenamento social presidido pela organização desigual do conjunto das relações sociais e pela hierarquia, caracterizada pelo não-respeito às diferenças. Esse, por sua vez, se sustenta na naturalização das desigualdades, ignorando as diferenças sociais, ao mesmo tempo em que não reconhece direitos, mas sim privilégios.

Faz sentido, porém, destacar o pensamento Stoppino (1999) ao dizer que as doutrinas autoritárias modernas são antiracionais e antiigualitárias, porque enquanto naturalizadas partem do pressuposto de que o ordenamento social:

> (...) não é uma organização hierárquica de funções criadas pela razão humana, mas uma organização de hierarquias naturais, sancionadas pela vontade de Deus e consolidadas pelo tempo e pela tradição ou imposta inequivocamente pela sua própria força e

> energia interna. De costume, a ordem hierárquica a preservar é a do passado; ela se fundamenta na desigualdade natural entre os homens (1999, p. 96).

Os traços apresentados acima, com relação ao pensamento autoritário, sem sombra de dúvidas, convergem para as características antidemocráticas que perpassam a sociedade brasileira, interpenetrando as relações sociais, bem como as mentes e corações dos indivíduos. Fica, portanto, implícito que por trás do autoritarismo político encontra-se o autoritarismo social, perpassando a cultura com um todo. Convém lembrar, que a naturalização das desigualdades sociais sempre foi, convenientemente, usada em defesa de interesses da elite dominante, em diversos momentos da história brasileira.

De certo modo, corroborando com essa assertiva, o Professor de História da USP Daniel Aarão Reis, defende que o autoritarismo político que deu sustentação a deflagração do golpe pelos militares, contra o governo João Goulart, em abril de 1964, não representou o pensamento isolado das Forças Armadas, mas foi pactuado com setores da sociedade brasileira. Afirma o autor (2002, p. 12), que o golpe civil militar[18] "não foi um raio que desceu de um céu azul. Ao contrário, resultou de uma conjunção complexa de condições, de ações e de processos," contanto, com apoio efetivo de políticos e forças sociais de direita, que saem às ruas para comemorar a derrocada de Jango.

A ditadura civil militar teve uma base social e política que antecede a conjuntura de 1964. O ano de 1946 constitui um marco para a história da democracia no Brasil, uma vez que a Constituição brasileira promulgada estabeleceu a igualdade entre homens e mulheres com relação ao direito de votar e ser votado. Ampliou, a partir de então, os direitos políticos de ambos os sexos e com idade mínima de 18 anos, com ressalva para

[18] Expressão preferencialmente usada por Daniel Aarão Reis (2002) para denominar a ocupação do governo brasileiro em 1964 pelos militares.

brasileiros analfabetos. No que se refere aos direitos sociais foram mantidas as conquistas alcançadas formalmente, no período anterior, pelos trabalhadores urbanos.

Enquanto isso, em termos de prática política, o ano de 1945 é considerado o marco da primeira experiência democrática vivida pela sociedade brasileira. A despeito dessa afirmativa, alguns autores consideram que teria sido uma frágil experiência de democracia. Segundo o Sociólogo Francisco Weffort, a fragilidade da prática democrática ensaiada nessa conjuntura "dependia menos do entusiasmo da burguesia pelas formas democráticas do que das pressões sociais criadas por uma massa popular urbana que recém ingressava no cenário político" (1998, p.493).

Independentemente da intensidade do processo democrático e dos protagonistas em cena, o fato é que de 1945 até 1964 registra-se um processo de mobilização, na sociedade brasileira, face ao agravamento das injustiças sociais resultantes da má distribuição de renda, impulsionando o crescimento da participação política dos trabalhadores urbanos que passaram a denunciar as precárias condições de trabalho e sobrevivência, seguidos dos trabalhadores rurais em face da agudização dos conflitos agrários, sobretudo na região Nordeste.

Esse processo de luta dos trabalhadores da cidade e do campo representa seu posicionamento contrário face ao projeto democrático-liberal restritivo, caracterizado pela fragilidade das instituições públicas, pela debilidade da democracia representativa e participativa, bem como pelo não-acesso aos Direitos Humanos e pela precariedade das condições de trabalho.

Durante o governo João Goulart (1961-1964), os trabalhadores em luta ganharam maior expressão no cenário político. Além da força política demonstrada pelo movimento operário e pelas organizações dos trabalhadores rurais, sobretudo as Ligas Camponesas, destaca-se o engajamento político da União Nacional dos Estudantes – UNE. Esses

movimentos sociais apresentam-se fortalecidos ao incorporar as propostas de reformas de base do governo, que convergiam para a tentativa de modernizar o capitalismo e amenizar as desigualdades sociais.

O Programa Reforma de Base, adotado pelo governo João Goulart, representa de forma efetiva o renascer do sonho "desenvolvimentista autônomo com base em um projeto nacional estadista", (REIS, 2002, p. 16) difundido na década de 1930 pelo governo Vargas. O programa contempla:

> A *reforma agrária*, para distribuir a terra, com o objetivo de criar uma numerosa classe de pequenos proprietários no campo. A *reforma urbana*, para planejar e regular o crescimento das cidades. A *reforma bancária*, com o objetivo de criar um sistema voltado para o financiamento das prioridades nacionais. A *reforma tributária*, deslocando a ênfase da arrecadação para os impostos diretos, sobretudo o imposto de renda progressivo. A *reforma eleitoral*, liberando o voto para os analfabetos, que então constituíam quase metade da população adulta do país. A *reforma do estatuto da capital estrangeiro*, para disciplinar e regular os investimentos estrangeiros no país e as remessas de lucros para o exterior. A *reforma universitária*, para que o ensino e a pesquisa se voltassem para o atendimento das necessidades sociais e nacionais (REIS, 2002, p. 24).

O conjunto das propostas de reformas dotadas pelo governo convergia para os interesses dos trabalhadores, enquanto contrariava interesses da classe média e grupos políticos de oposição. Diante o confronto de interesses, emergiu um amplo debate na sociedade brasileira sobre o Programa Reforma de Bases. De um lado, posicionam-se os protagonistas sociais, constituídos pelos trabalhadores urbanos e rurais, estudantes e políticos a favor das reformas apresentadas pelo governo. Como diz Reis (2002, p. 24),

esses atores sociais estavam nas “ruas, nas greves e nos campos, agitavam-se os movimentos sociais, reivindicando, exigindo, radicalizando-se.”

De outro lado, fortemente organizados encontravam-se os opositores ao governo formados pela classe média, setores da Igreja Católica, representantes do poder econômico, sobretudo latifundiários e políticos conservadores, que percebiam qualquer mudança favorável aos trabalhadores como ameaça aos seus privilégios e de seus representados. Desse lado encontravam-se:

> (...) notórios conspiradores de todos os golpes, desde que se fundara aquela república em 1945, os mesmo que haviam se ativado na tentativa de impedir a posse de Goulart, encontrava-se agora defendendo a constituição e a legalidade da ordem vigente. Falavam palavras ponderadas, aconselhavam ritmos lentos, invocaram a razão e a religião, condenavam excessos e radicalismo e se exaltavam pregando a moderação (REIS, 2002, p. 29).

Mas, como alerta o mesmo autor, os que sempre atacaram, apenas esperavam a hora certa para dar o bote, enquanto se instalava uma crise sem paralelo no poder instituído. Para enfrentar as forças políticas de oposição, estrategicamente, o governo buscou apoio nos dispositivos militares e nas forças populares, fomentando mobilizações sociais e, através de decreto, dava início às reformas de base. Um “grande comício foi realizado a 13 de março, no Rio de Janeiro. Cerca de 150 mil pessoas aí se reuniram, sob a proteção de tropas do I Exército, para ouvir as palavras de Jango e Brizola” (FAUSTO, 2006, p.253).

Nesse comício, dentre outras bandeiras de lutas correspondentes aos interesses dos trabalhadores, reivindicou-se a legalização do Partido Comunista, a reforma agrária,

etc. Na ocasião, publicamente, o governo Goulart chegou a assinar dois decretos contrariando interesses de grupos opositores. O primeiro deles, com caráter mais simbólico, consistia na desapropriação das refinarias de Petróleo, que não se encontravam ainda sob o domínio da Petrobrás. O segundo declarava que as terras subutilizadas, estariam sujeitas à desapropriação. E, para aumentar a fúria dos oponentes ao governo, foram anunciadas a reforma urbana, com mudanças nos impostos e a concessão do voto aos analfabetos e às hierarquias inferiores das Forças Armadas.

O anúncio dessas medidas somado à crise gerada na Marinha, a partir da proibição do Ministro da pasta à realização de uma reunião da Associação dos Marinheiros e Fuzileiros Navais do Brasil (AMFNB), representou a antecipação do fim do governo Jango. Por conseguinte, num cenário democrático demarcado pela mobilização popular, interpretado como contexto de ameaça à ordem social e política vigente, em correspondência as forças opositoras ao governo republicano, as Forças Armadas deflagraram, em 31 de março, o golpe de estado.

Assim, foi instalada a “ditadura civil militar”. Como forma de justificar o golpe de Estado os militares usaram como pretexto a necessidade de livrar o país da corrupção, do comunismo e de restaurar a democracia, prometendo a melhoria das condições de vida das classes populares (FAUSTO, 2006).

Portanto, defendendo os anseios da classe média, – que renegava as propostas do Programa Reformas de Base –, os militares tomaram o governo, defendendo a “limpeza social e política”, bem como o desenvolvimento econômico e a necessidade de um Estado forte (FAUSTO, 2006, p. 257).

Desse modo, foi interrompida abruptamente a primeira experiência democrática brasileira por meio do autoritarismo político convertido em concentração do poder político e força militar, cujo comando no Estado brasileiro estendeu-se por 21 anos.

Para consubstanciar o autoritarismo político adotou-se a figura jurídica do Ato Institucional, em substituição a Constituição. Tal instrumento normativo tornou-se a referência prioritária para garantir a ordem autoritária, enquanto ignorou-se a Constituição e foram suprimidos poderes do Congresso Nacional, apesar de mantê-lo em funcionamento.

Os militares evocaram para si o Poder Constituinte, sob a justificativa de que esse instrumento normativo era “originário da revolução vitoriosa”. O argumento principal para o golpe, assim como para o uso de medidas autoritárias do governo militar, conforme consta no Ato Institucional n° 1, foi de que o país estava vivendo uma “autêntica revolução” (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 1, 1964).

Segundo a linguagem textual empregada no Ato Institucional nº 1/64, a preocupação primeira dos militares foi empregar o discurso mistificado pela ocorrência de “revolução”, por eles liderada, contra as forças políticas “subversivas”, mais precisamente, contra grupos sociais que defendiam ideias comunistas, como forma de justificar a partir de então os feitos autoritários.

> Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia

> infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 1, 1964).

Por outro lado, havia a preocupação explícita por parte dos militares em legitimar o que denominaram de "movimento revolucionário". Sob esta ótica, alegava-se que o movimento representava a inspiração do povo brasileiro. Segundo esse entendimento, no Ato Institucional nº 2, adverte-se que a revolução em curso "distingue-se de outros movimentos armados pelo fato de que traduz não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação" (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL n° 2, 1965).

Sob alegações dessa natureza, foi instituído o Estado autoritário, fundamentado na Doutrina de Segurança Nacional[19], cujo objetivo primordial consistia na defesa do Estado nação, transformado em Estado de guerra[20] – contra o inimigo externo, conforme preceitos da Escola Superior de Guerra – ESG.

Todavia, de fato o que estava em questão era a preservação dos interesses das classes dominantes, que convergiam para a garantia do sistema capitalista, assim como para a garantia da ordem social estabelecida. Com efeito, desconsiderando a Constituição

---

[19] Segundo Heleno Cláudio Fragoso: "Essa doutrina, antidemocrática, foi introduzida na lei de segurança pelo Decreto-Lei n° 314, de 13 de março de 1967. De acordo com essa doutrina, objetos de proteção jurídica passam a ser certos objetivos nacionais permanentes, entre os quais se inclui a paz pública e propriedade nacional, elementos que levam a confundir a criminalidade comum com a criminalidade política." (Revista de Direito Penal de Criminologia, n° 35, Ed. Forense, RJ, de jan-ju. 1983, p. 60-69).

[20] O entendimento de guerra, consoante a ESG, abrange todo espaço territorial, incorporando a totalidade dos esforços econômicos, político, cultural e militar, "rigidamente integrando todas as atividades em uma resultante única objetivando a vitória e somente a vitória, confundindo soldados e civis, homens e mulheres e crianças nos mesmos sacrifícios e em perigos idênticos e obrigando a abdicação de liberdades seculares e direitos custosamente adquiridos, em mãos do Estado, senhor todo-poderoso da guerra (...) mas, sobretudo, ampliou-se também na escala do tempo, incorporando em si mesma o pré-guerra e o pós-guerra como simples manifestações atenuadas de seu dinamismo avassalante – formas larvadas da guerra, mas no fundo guerra" (General Golbery Couto e Silva In: ALVES, 1987, p. 36).

de 1946, que trazia a concepção de segurança nacional associada à agressão externa, a ditadura militar a incorporou como se existisse uma ameaça à fronteira ideológica, devendo ser combatidos os ideais de mudança de cunho comunista.

Nessa perspectiva, a responsabilidade de defesa da segurança nacional não se limitaria às Forças Armadas, sendo atribuída a toda pessoa física ou jurídica da sociedade a incumbência por sua garantia e o dever de fornecer informação sobre as atividades daqueles considerados pelo Estado como 'inimigo interno'. O indivíduo que não fornecesse "informação sobre as atividades daqueles considerados pelo Estado como parte do 'inimigo interno", poderia ser penalizado criminalmente (ALVES, 1987, p. 108).

De acordo com o pensamento de um dos protagonistas da ditadura militar, o marechal Castelo Branco, constante na obra *Doutrina Básica da Escola Superior de Guerra,*

> (...) a segurança nacional remete à defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna [...] o conceito de segurança [...] toma em conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica (BRANCO, Apud BRASIL, Escola Superior de Guerra, 1979, p.192).

Recorrendo-se a Hernando Valencia Villa, entende-se que a segurança nacional se constituiu numa doutrina "antidemocrática que serviu de sustentação às ditaduras na América Latina, na segunda metade do Século XX, justificando a violação ampliada e sistemática dos direitos humanos em muitos países do hemisfério ocidental[21]" (2003, p.385).

[21] Tradução nossa.

Segundo essa perspectiva, difundiu-se a ideologia de segurança nacional com vistas à preservação do Estado autoritário, no qual os governos militares revestidos de plenos poderes defendiam a expansão da economia capitalista[22], ao mesmo tempo em que suprimiram direitos, apoiados pelos órgãos da Segurança Pública, enquanto seu alvo era constituído por todo cidadão que se manifestasse contrário ao sistema político e econômico vigentes.

Nesse contexto, usava-se de forma mistificada o termo revolução, para justificar a necessidade de guerra contra o inimigo interno, enquanto a Segurança Pública passou ser considerada como instrumento de poder e força indispensável à garantia do Estado autoritário, fazendo-se indispensável sua reestruturação. Portanto, de imediato o comando da Segurança Pública, que era de domínio dos governos estaduais, passou para o Governo Federal, com vinculação direta ao Conselho Nacional de Segurança – CNS, ao qual coube a sistematização e gestão de sua nova intervenção.

O referido órgão[23] fora criado no governo Vargas, conforme aparece na Constituição de 1934, recebendo a denominação de Conselho Superior de Segurança Nacional, com a finalidade de estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional. Nessa época, a segurança nacional era entendida como defesa externa do Estado-nação, ou seja, o que estava em questão era a segurança do Estado em situação de guerra.

Todavia, na ditadura militar as atribuições e a concepção do Conselho foram revistas, ao ser transformado em "órgão de mais alto nível de assessoramento direto do presidente da República, na formulação e na execução da política de segurança nacional",

[22] A paz social era apresentada como elemento indispensável à obtenção do crescimento econômico, remetendo-se ideia de "desenvolvimento com segurança", segundo Alves (1987, p. 51).
[23] O Conselho de Segurança Nacional contava com a presidência do Governo Federal, constituído pelos ministros de Estado, assim como pelos chefes de Estado Maior do Exército e da Marinha (BRASIL, Art. 62, CF, 1937). Ao seu presidente cabia a direção geral da guerra (BRASIL, CF. 1937, Art. 163).

nos termos do Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967, que sofreu uma série de modificações. (BRASIL, DECRETO-LEI Nº200, 1967).

No Decreto, delegou-se ao Conselho a competência de formular a Política de Segurança Nacional consoante o estabelecimento do "Conceito Estratégico Nacional". E no que se refere à execução dessa política, determinou-se que o Conselho deveria levar em consideração os problemas apresentados na conjuntura nacional ou internacional. Com essas credenciais, o Conselho de Segurança Nacional passou a ser o carro-chefe da política de governo, implementada em todo o país. (BRASIL, DECRETO-LEI Nº200, 1967).

Portanto, presidido pelo presidente da república e imbuído de todos os poderes, o órgão assume o comando da política de segurança pública, ao ser esta unificada à segurança externa através de uma política comum, além de passar a ser articulada às demais políticas de governo. Destaca-se, portanto, aqui, o papel do Conselho Nacional de Segurança quanto ao poder de controle e articulação entre as políticas de governo.

Com efeito, sob a orientação do Conselho de Segurança Nacional, as forças repressivas dos Estados – instituições policiais – foram reorientadas com base na Doutrina de Segurança Nacional, ao se eleger como foco de intervenção "áreas específicas e estratégicas sensíveis, de possível oposição: política, econômica, psicossocial e militar", sendo igualmente adotado um conjunto de medidas denominadas pelo militares de "Operação Limpeza" (ALVES, 1987, p. 56).

Conforme assinalado acima, a segurança pública, nesse contexto, equipara-se à "defesa do país contra a ocupação de um exército estrangeiro" (1987, p. 40) A não-distinção entre o que fosse uma política de segurança pública (interna) e a política de segurança nacional (externa) remete ao uso de técnicas contra ofensivas diversificadas desde:

> (...) medidas de segurança rotineiras como a verificação de documentos, ou vigilância e outros métodos de coleta de informação até medidas de emergência e a mobilização total do poderio das Forças Armadas para enfrentar situações de 'pressão'[24], ou seja, de contestação organizada ou individual à autoridade do governo (ALVES, 1987, p. 44).

De forma concisa, Murilo de Carvalho descreve o que teria sido a atuação simultânea dos órgãos que compõem a segurança pública (interna) e a segurança externa, que atuavam indistintamente em nome da defesa da segurança nacional.

> A máquina da repressão cresceu rapidamente e tornou-se quase autônoma dentro do governo. Ao lado de órgãos de inteligência nacionais como a Polícia Federal e o Serviço Nacional de Informação (SNI), passaram a atuar livremente na repressão os serviços de inteligência do Exército, da Marinha, da Aeronáutica e das polícias militares estaduais; e as delegacias de ordem social e política dos estados. Dentro de cada Ministério e de cada empresa estatal foram criados órgãos de segurança de informação, em geral dirigidos por militares da reserva (CARVALHO, 2005, p. 163).

As práticas sociais de violência adotadas pelos órgãos públicos da segurança na ditadura militar não teve outro parâmetro na história brasileira, podendo ser visto como mais grave do que num contexto de guerra, já que não existiam limites para as atrocidades praticadas contra os cidadãos: a "correta dose de coerção (dependia) do grau de 'inconformismo'" existente (ALVES, 1987, 45). Ou seja, a partir de então não havia parâmetro pré-determinado para o uso da violência, pois ficava a depender da disposição política demonstrada pelo cidadão indistintamente considerado inimigo do Estado.

[24] "O manual da ESG exemplifica como situações de 'pressão' (aquelas) que exigem 'ações de emergência', as resultantes 'da efetivação ou iminência de guerra, insurreição, distúrbios civis, greves ilegais, inundações, incêndios e outras situações de calamidade pública" (In: ALVES, 1987, p. 44).

Nesse contexto, a Segurança Pública passou por uma reestruturação ao ser colocada a serviço das Forças Armadas. Incorporou princípios e práticas fundamentados na Doutrina de Segurança Nacional, da Escola Superior de Guerra, voltados à garantia do Estado-nação em situação de guerra contra o inimigo externo. O foco primordial das novas diretrizes e metas adotadas pela política de segurança convergem para o inimigo político. Contra ele poderia ser destinado todo o poder e força, convertidos em práticas de violência, de modo que eliminasse qualquer possibilidade de ameaça de alteração da organização político-social e modelo econômico vigentes.

Desse modo, verifica-se que durante a ditadura militar, a violência e a discriminação foram naturalizadas, tornando-se princípios prioritários na prática de Segurança Pública, ao mesmo tempo em que se ampliou seu alvo, uma vez que todos os cidadãos eram vistos potencialmente como inimigos da ordem vigente.

Contudo, à medida que mais grupos da sociedade apresentavam algum sinal de resistência ao governo, novos mecanismos de controle repressivo da ordem pública foram sendo associados à Segurança Pública, sob a justificativa de Defesa da Segurança Nacional.

Por conseguinte, sob a alegação de que as informações eram indispensáveis à segurança interna e diante da necessidade de identificar e controlar sistematicamente a vida pública e privada dos opositores ao governo criou-se o Serviço Nacional de Informação – SNI. Segundo o manual da ESG, um “sistema de organização permanente de informações de segurança constitui-se num dos instrumentos essenciais para o planejamento e execução da Segurança Interna” (ALVES, 1987, p. 72).

Portanto, o referido órgão foi criado com o objetivo de “coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contra-informação e à informação sobre questões subversivas internas” (BRASIL, Decreto-Lei de Criação do SNI, 1964, Apud

ALVES, 1987, p. 72). Na prática, o SNI tornou-se um centro de poder com grande importância para o regime, igualando-se ao poder do próprio Executivo, com seus dirigentes usufruindo de plena autonomia. Tamanha era a sua relevância, que dois de seus chefes ocuparam o cargo de Presidente da República, Garrastazu Médici, durante o governo Costa e Silva (19967 – 1969) e João Batista Figueiredo, no governo Geisel (1974 – 1979).

Outra medida repressiva adotada em nome da segurança nacional foi a criação dos Inquéritos Policiais-Militares – IPMs, que previstos no Ato Institucional nº 1, foram instituídos através de Decreto Lei, em 27 de abril de 1964, pelo governo Castelo Branco. Os referidos instrumentos foram criados com o objetivo de investigar o possível envolvimento de funcionários civis e militares, da esfera pública federal, estadual e municipal em práticas subversivas (ALVES, 1987, p.56).

Para a aplicação do referido instrumento, foram instituídas comissões especiais de inquéritos nos três níveis de governo, ministérios, órgãos governamentais, empresas estatais, universidades federais e outras instituições públicas com o objetivo de intimidar, fiscalizar, investigar e punir os agentes públicos, objetivando eliminar o inimigo interno em todos os espaços, com vistas à segurança absoluta.

Os inquéritos tornaram-se uma fonte ilimitada de poder atribuído aos coronéis, em suas localidades de atuação. A eles competia decidir pela acusação ou não do investigado. Ao ser acusado, o funcionário público expunha-se a uma série de atrocidades, perseguições, prisões e torturas. O alcance desse e demais mecanismos de controle, assim como a Doutrina de Segurança Nacional foram aplicados e difundidos nos 22 Estados e nos 3.500 municípios existentes no país, na época. (ALVES, 1987, p. 57 e 58).

O governo Costa e Silva[25], instituiu o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro de 1968, sob a alegação de combate ao terrorismo. Diferentemente dos demais atos institucionais, o AI – 5 teve vigência indefinida, norteou ao fortalecimento do poder repressivo do Estado acentuando-se, sensivelmente, as perseguições políticas, as ocorrências de torturas e as atrocidades praticadas pelos órgãos de Segurança Pública, em nome da defesa nacional.

Nas palavras de Daniel Aarão Reis (2002), o AI – 5 foi um golpe dentro do golpe. Sua instituição ocorreu 24 horas após a votação contrária à quebra de imunidade parlamentar do Deputado Marcio Moreira Alves, pelo Congresso Nacional. Segundo o governo militar ele deveria ser punido por instar a população a boicotar a parada militar de 7 de setembro, sugerindo, inclusive, às mulheres brasileiras demonstrarem resistência à ditadura, através de recusa de relacionamento amoroso com oficiais que concordassem com práticas repressivas ou realizassem ativamente ações violentas, em nome do Estado (ALVES,1987, p.129).

Conforme termos constantes no seu Art. 4°, o AI-5 foi instituído no intuito de preservar a "revolução", suprimindo os limites de poder estabelecido constitucionalmente, suspendendo "os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos, cassando mandatos eletivos federais, estaduais e municipais", além de deliberar sobre o fechamento do Congresso Nacional (BRASIL, ATO INSTITUCIONAL Nº 05, 1968).

A partir de então, as práticas repressivas dos agentes de segurança foram ampliadas e recrudescidas, tendo como substrato a supressão de direitos. Dentre elas destacam-se: a suspensão da liberdade de expressão, com o estabelecimento da censura à imprensa; a suspensão do *hábeas corpus*, para os chamados crimes contra segurança nacional; o cerceamento ao direito à defesa, não sendo permitida a apreciação judicial dos

[25] O general Costa e Silva foi ministro da guerra do governo anterior.

atos que decorressem do AI – 5; a adoção de prisões arbitrárias; a transferência do julgamento dos crimes civis para a competência da justiça militar; a inviolabilidade às correspondências privadas; a preservação do acesso ao lar; a prática de tortura passa a se constituir no método primordial de investigação, sendo deixado para trás o direito à integridade física do cidadão. (CARVALHO, 2005).

A sociedade em geral foi atingida pela supressão das liberdades civis e políticas, mas membros das classes média e alta, que vinham organizadamente demonstrando insatisfação com a política autoritária dos governos, constituíram-se alvo primordial da repressão policial, ficando sinalizado o rompimento de possível acordo tácito mantido com setores dessas classes, que teriam dado sustentação política ao golpe deflagrado pelos militares.

Portanto, com a ampliação do alvo da repressão policial, ampliam-se, também, os órgãos de repressão do governo. Antes do AI – 5, o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) era o órgão que mais sobressaia em práticas de torturas. Posteriormente, surgem outros órgãos, dentre os quais se destaca a Operação Bandeirante (OBAN), que atuava, principalmente, no eixo São Paulo/Rio, dando origem aos Destacamentos de Operações e Informações e do Centro de Operações de Defesa Interna, conhecidos pela sigla DOI-CODI. Espraiados por diversos Estados brasileiros, os DOI-CODI foram transformados em agências especiais das Forças Armadas em práticas repressivas (FAUSTO, 2006; CARVALHO, 2005).

Os DOI-CODI, com representação nos Estados brasileiros, transformaram-se em órgãos de referência nacional simbolizados por práticas de violência policial contra o cidadão. Diante da difusão dessas práticas, como mostram Carvalho e Fausto, a repressão militar atinge seu ponto culminante, no governo do general Médici, ex-chefe do SNI, que chegou a incluir numa nova lei de segurança nacional a pena de morte por fuzilamento,

cuja aplicabilidade deixara de ser admitida pelo Estado brasileiro desde o período do Império.

Ao reorientar as estratégias de enfrentamento às forças de oposição, o Presidente da República, editou o Decreto-Lei de nº 667, com o objetivo de "Reorganizar as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências" (BRASIL, DECRETO-LEI Nº 667, 1969).

Segundo o Decreto, o Ministério do Exército deveria exercer o controle total e a coordenação das Polícias Militares, através do:

> a)Estado-Maior do Exército em todo o território nacional; b) Exércitos e comandos Militares de Áreas nas respectivas jurisdições; c) das Regiões Militares nos territórios regionais. Por outro lado, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares, que passa a integrar, organicamente, o Estado-Maior do Exército incumbe-se dos estudos, da coleta e registro de dados bem como do assessoramento referente ao controle e coordenação, no nível federal, dos dispositivos do aludido Decreto-Lei (BRASIL, DECRETO-LEI Nº 667, 1969).

Conforme pode ser observado, a reestruturação da Polícia Militar, nesse contexto, foi no sentido de dar maior substância a sua configuração militar, tornando-a literalmente presa aos ditames do exército, de forma que os governos estaduais definitivamente perdessem o seu comando, simultaneamente remetendo-as, cada vez mais, para o distanciamento da sociedade. Com efeito, a identidade das Polícias Militares passa a ser definida a partir de um órgão das Forças Armadas, ao serem estruturadas de forma diferenciada das demais instituições públicas estatais de caráter civil.

Essa reestruturação que objetiva o fortalecimento do vínculo das Polícias Militares com o Exército em nível de comando, certamente vai refletir de forma direta na sua prática, sobretudo por ter obrigatoriamente de passar pelos dogmas, rituais e práticas

militares, subsidiados pelos ensinamentos sistemáticos da Doutrina de Segurança Nacional. Portanto, preparadas para a guerra essas policias certamente vão apresentar problemas quando são redirecionadas para se constituírem em órgãos de garantia da segurança do cidadão.

Resta observar que a violência e o autoritarismo foram usados prioritariamente como postulados fundamentais da Segurança Pública brasileira, demonstrando que essa política historicamente manteve-se sempre em tensão com a noção de direitos.

A partir da ditadura militar, cada vez mais, a Segurança Pública tende a se orientar consoante a explicação do uso da violência, em que todos os meios devem ser vistos como justificáveis em função dos fins, como mostra Walter Benjamim (1995). Essa lógica ou fundamento, de certo, facilmente penetrou os órgãos da Segurança Pública, que já não eram afeitos à associação da noção de direitos e respeitos às leis, em sua cultura.

Segundo essa assertiva, considera-se que a Segurança Pública durante a ditadura militar traz como sustentação de forma explícita o autoritarismo político, de acordo com o regime autoritário de governo, que vislumbrava a preservação da ordem pública de forma antidemocrática. Mas, certamente, conforme os traços do autoritarismo social exposto acima, se pode afirmar que este foi e continua sendo funcional ao modelo de segurança pública adotado, sobretudo quando analisado sob a ótica do respeito e da garantia de direitos dos grupos sociais e culturalmente discriminados.

2.2. A Segurança Pública após a ditadura militar: tensão entre poder/força e direitos

A mudança do governo militar para um governo civil deu-se através de eleição indireta, em 1985. Formalmente o fim da ditadura foi prescrito a partir da nova Constituição Federal, de 1988, ao estabelecer uma nova ordem político-jurídica,

fundamentada em princípios democráticos, estruturada pelo Estado Democrático de Direito.

Com o afastamento das Forças Armadas do centro do poder, seria indispensável que a Segurança Pública fosse adequada ao novo contexto. Porém, apesar da nova conjuntura social e política ser reconhecida como democrática e o Estado tornar-se juridicamente como promotor e defensor de direitos, continuou-se a conviver com a cultura antidemocrática, na Segurança Pública. Esta, por sua vez, manteve-se fortalecida pelo corpo teórico da doutrina de segurança nacional, valendo-se das estratégias de combate utilizada pelas Forças Armadas, apoiada pela ideia de poder e força. E, mais do que nunca usando como justificativa a prerrogativa do monopólio legítimo da violência.

Em outros termos significa dizer que a mesma ideia de prerrogativa de monopólio estatal da violência, sem parâmetro legal, convenientemente empregada no período da ditadura militar, manteve-se na segurança pública no Estado Democrático de Direito, chegando a mistificar a necessidade de adequação da segurança a nova ordem social e política.

Mas, diante dos inúmeros problemas apresentados pela política de Segurança Pública, no contexto democrático, verifica-se o desnudamento de algumas de suas contradições até então ignoradas. Dentre essas, destaca-se o fato de uma política pública ser caracterizada como prática social de violência e pela discriminação de direitos. É nesse sentido, que o fulcro do problema passou a ser situado nas características militares, sobretudos as herdadas da doutrina de segurança nacional, apoiada numa cultura antidemocrática e na supressão de direitos, tendo como contraponto os Direitos Humanos.

Nessa perspectiva, o alvo da discussão dos problemas da segurança focou-se, sobretudo em um de seus principais órgãos, a Polícia Militar, estruturada e teoricamente apoiada na doutrina militar, cujo fortalecimento deu-se em governos anteriores. É nesse

sentido, que o ex-Comandante da Polícia Militar do Governo Brizola, Coronel Carlos Nazaré Cerqueira (2001), ao contestar as violações dos Direitos Humanos praticadas por essas policias, apresenta-se como um crítico obstinado da incorporação da cultura militar pelas polícias estaduais.

Alega Cerqueira (2001), que o processo de militarização da Segurança Pública, durante a ditadura última passada, teve como característica marcante não só a penetração do autoritarismo na polícia brasileira, através das Forças Armadas, tendo como sustentáculo a Doutrina de Segurança Nacional. Para ele, a militarização da Segurança Pública não pode ser vista apenas como a introdução de oficiais do Exército nos comandos das Policias estaduais, mas deve ser levada em consideração, sobretudo a construção de um novo quadro teórico, que tem como característica marcante a submissão aos preceitos da guerra.

Outro aspecto relevante que diz respeito à mudança no aparato policial, apontado pelo Coronel Cerqueira, além do aumento do controle da União sobre as policias estaduais e a extinção das diferentes polícias, trata da atribuição do policiamento ostensivo às policiais militares exclusivamente.

Destaca ainda o autor que os “grupos de operações especiais” da Polícia Militar, chamados de forças de elite e representados pela expressão de força/violência, surgiram no contexto da ditadura militar, ao serem formados e preparados para combater às “guerrilhas urbanas e rurais”. Portanto, esses grupos mantidos no Estado Democrático de Direito, enfatizados pelos dirigentes como o que há de melhor na Segurança Pública, são avessos à ideia de direitos, enquanto têm como fulcro o combate ao criminoso, os quais são tomados como alvo de uma guerra. (CERQUEIRA, 2001, p. 46)

A Segurança Pública constituiu-se num campo favorável para a incorporação do quadro teórico da doutrina de Segurança Nacional, haja vista essa política ter se tornado

um campo “dominado pelo improviso, amadorismo e bacharelismo jurídico” (CERQUEIRA, 2001, p. 46). Com base nessa afirmativa pode ser dito que a política de Segurança Pública, antes de ser associada à doutrina acima mencionada, apresentava um vazio ou precariedade em termos de conteúdo, facilitando, desse modo, a sua reorientação em conformidade com as exigências do governo militar.

O grande problema a ser enfrentado pelo Estado democrático de direito relacionado à política de Segurança Pública, decorre do fato da ideologia militar ser “descompromissada com a garantia de direitos e com limitações do poder de polícia”. Pois, um “Estado forte com uma força pública forte e enérgica para manter a ordem pública nas ruas” a qualquer custo foi o ideário principal do regime militar (CERQUEIRA, 2001, p. 46), e, continuou sendo o pressuposto da Segurança Pública após a restauração da ordem democrática.

Portanto, ao passo que a Segurança Pública foi convertida pelo governo militar em um de seus principais mecanismos políticos, com poderes repressivos sem limites, passando a ser, segundo palavras de Hélio Bicudo (1994), “representada pela arma e violência”, ela só poderia estabelecer uma relação de antagonismo com a maioria da sociedade.

Por fim, convém relembrar que, como medida cautelar, adotada pela ditadura militar, as instituições policiais das unidades federativas responsáveis pela garantia do direito à segurança do cidadão passaram 21 anos sob o domínio pleno das Forças Armadas, recebendo influências da cultura da caserna militar, enquanto a sua missão prioritária era combater os opositores da política autoritária do governo ditatorial.

Assim sendo, mesmo que a Segurança Pública, de forma inconteste, apresente ambivalências herdadas historicamente de tempos que antecedem ao regime militar,

torna-se impossível ignorar o legado negativo deixado pelo referido regime a essa política pública.

Nesse sentido, além dos aspectos abordados acima, merecem ser enfatizados os que convergem para: 1) a reestruturação da política de segurança com viés meramente técnico e militarizado; 2) A difusão da ideologia militar, inclusive com a condecoração de bravura, em situação de práticas institucionais violentas; 3) a banalização da violência, ao considerar natural o rompimento dos parâmetros legais; 4) a ausência de práticas preventivas, considerando-se que a repressão tem mais afinidade com práticas relacionadas à segurança nacional ou em estado de guerra; 5) a não valorização dos profissionais, como se eles não fossem cidadãos de direito, ou como se estes precisassem receber tratamentos cruéis e degradantes para que não pudessem perder a sensação de estarem permanentemente num *front* de guerra.

Dentre tantas outras, essas se constituem em características negativas introduzidas na Segurança Pública brasileira, que, acredita-se sejam entraves ainda a serem superados no sentido da construção de uma política pública de segurança democrática.

As características primordiais de uma política pública foram afastadas da Segurança Pública, quando convertida em mero instrumento de repressão a serviço dos interesses do Estado, alcançando o imaginário social como uma política descaracterizada do entendimento de “bem coletivo” e socialmente impenetrável. Não concebida como política pública, nem por aqueles que compõem a academia universitária, a Segurança Pública não se converteu em objeto de estudos científicos, ficando exclusivamente sob o domínio das forças militares ou policiais.

Decorrente dessas questões, o viés político que se encontra imbricado na relação Estado e sociedade, mediatizada pelo conjunto das forças sociais que se confrontam na sociedade, ou nos termos de Boaventura de Sousa Santos (1999) pelo tempo espaço da

cidadania, comum a toda política pública, foi renegado quanto se tratava da Segurança Pública.

Sem dúvida, o afastamento do viés político da Segurança Pública já existia antes da ideologia de segurança nacional, entretanto agravou-se sobremaneira em decorrência do recrudescimento da força e valorização da cultura militarizada.

No período da ditadura militar, o principal objetivo do governo, em correspondência ao autoritarismo político, era eliminar qualquer tendência de discussão de cunho político no âmbito das instituições públicas e da sociedade. Portanto, a Segurança Pública não só deveria manter-se como um mecanismo alheio à discussão dessa natureza, como também tinha a atribuição de garantir o distanciamento político das demais políticas públicas e da sociedade como um todo.

Longe do debate político sobre a relação entre Estado e sociedade, dissociada do campo da cidadania democrática, representada pelo exercício político dos atores sociais com vistas à conquista ou garantia de direitos, a Segurança Pública passou a ser significada, pelos órgãos executores de sua prática social – as instituições policiais, compreendidos preferencialmente de forma restrita, como braço armado do Estado. Para além da visibilidade limitada dessa política, registra-se a dificuldade da sociedade em associar a responsabilização da Segurança Pública levada a efeito ao governo, ou mesmo ao dirigente dessa política.

Na falta da percepção de cunho político estatal da segurança pública pela sociedade, via de regra, os executores que estão na ponta, comumente os policiais militares de baixa patente, tais como soldados e cabos, passam a ser responsabilizados pelo resultado negativo da política levada a efeito, como se fossem, por si sós, responsáveis por tal prática social, principalmente, quando se trata de uma ação policial geradora de violação de direitos decorrente da exploração abusiva do uso da força.

Portanto, distante do alcance da sociedade como sugerem Adorno e Peralva (1997), a Segurança Pública, focada no poder de polícia, representada na figura de seus profissionais ou através da organização policial, perdeu totalmente a associação com uma política pública estatal, ou mesmo de governo.

Assim sendo, a Segurança Pública manteve-se concebida como assunto exclusivo de polícia, limitada ao aspecto técnico, associada ao manuseio de armamento de fogo e ao uso da força física. Por outro lado, aparentemente, seus agentes de linha de frente, com autonomia plena, demonstram poder e liberdade para empregar o meio que for conveniente, para salvaguardar a ordem pública.

Diante dessa representação social, constata-se a construção recíproca de preconceitos entre a sociedade e a polícia, que dificultam a vinculação da Segurança Pública ao tema questão social, contribuindo, também, para a sua ausência no espaço da cidadania. Fica, portanto, bloqueado o alcance da Segurança Pública no campo das políticas públicas, seja através do debate político, seja mediante a discussão de cunho teórico. Enquanto isso, os seus profissionais são distanciados da categoria social servidor público, cuja atribuição social consiste na viabilização de políticas públicas.

Não há dúvida de que são vários os fatores contribuintes para a não associação do viés político a Segurança Pública. Ou em outros termos, pode-se afirmar que inúmeros fatores dificultaram a conversão da Segurança Pública em objeto de disputa política na sociedade. Aqui, merece destaque a falta de tratamento por parte da sociedade da questão da segurança como bem público. Embora a segurança represente, sob a ótica da teoria liberal, um dos primeiros direitos a serem reconhecidos na sociedade moderna, ela não chegou a ser configurada socialmente como um bem coletivo de interesse de todos os cidadãos, mesmo considerando que a garantia da segurança do cidadão tenha ficado circunscrita à responsabilidade do Estado.

Nesse sentido, vale ressaltar que o direito à segurança esteve limitado prioritariamente à dimensão do direito individual, não chegando a ser percebido como um bem público visto de forma vinculada ao bem-estar social da coletividade a ser garantido indistintamente pelo Estado. A dimensão cultural alcançada pela segurança na sociedade brasileira, ao longo da história, convergiu para que o direito a ela fosse percebido muito mais como privilégio do que como direito, circunscrito ao campo dos direitos civis.

Isto significa dizer que a difusão cultural do problema da violência e da criminalidade na sociedade brasileira não acompanhou o espaço temporal e social no âmbito da cidadania igualmente a de outros problemas, assim como o da saúde, o da educação considerados como indispensáveis ao bem-estar social de todos os cidadãos.

Por outro lado, até há pouco tempo o Estado não intervinha em práticas sociais de violência usualmente ocorridas nos espaços privados por não serem reconhecidas como um problema de domínio público.

Até recentemente, o espaço doméstico, campo social privilegiado de práticas violentas de diversos tipos, sobretudo contra mulheres, crianças e idosos, não era alcançado pelo poder estatal. Por exemplo, muito se ouvia falar, que em briga de marido e mulher não se mete a colher, ou que educação dos filhos é de responsabilidade dos pais, logo eles têm o direito de disciplinar através de métodos violentos.

Os conflitos ocorridos no âmbito privado, envolvendo determinado grupo familiar, eram delegados à competência de resolução dos donatários de poder da família, segundo sua ótica. O procedimento ético considerado correto era o poder público não se aproximar de problemas considerados de cunho meramente privado.

Acrescente-se, ainda, o fato da questão da segurança ter um caráter multifacetado, cheio de ambiguidades, algumas vezes tensionada pelo tipo de relação estabelecida entre vítima e agressor, que podem ser ligados, inclusive, por laços familiares, afetivos. Outro

aspecto significativo, conforme sinalizado no capítulo I, diz respeito ao fato da segurança envolver elementos de fundo moral, repugnados socialmente, que levam ao distanciamento da problemática e dos atores envolvidos.

A falta de interesse social e político, em relação à Segurança Pública, poderá vir a ser atestada diante da ausência da temática na sociedade, no decorrer do processo de transição para o regime democrático e mais precisamente no momento da elaboração da Constituição Federal, de 1988. No referido período, parlamentares, mesmo os de esquerda que se constituíram em vítimas das forças policiais durante a ditadura militar, não chegaram a mobilizar forças sociais para discutir a Segurança Pública ou se esqueceram dessa política, que tem relevante papel no processo democrático. Assim, não chegaram a ser revistos os eixos condutores da Segurança Pública, como também não foram processadas mudanças cabíveis de cunho democratizante em seus órgãos.

Afirma Luiz Eduardo Soares (2006), que essa política foi esquecida pelos que pensaram teórica e politicamente o Brasil e se dedicaram às suas mudanças, durante muitos anos, parecendo existir um pacto no sentido de ignorar a relevância social da Segurança Pública, apesar desta se constituir a face mais tangível do Estado para a grande maioria da população.

Outro aspecto a ser enfatizado com relação à Segurança Pública tomada como uma política pública estatal, sobretudo quando vinculada ao Estado de Direito, diz respeito a sua associação à violação de direitos e/ou negação de direitos.

Ao longo da história, a violência policial foi usada, ou pelo menos tolerada pelos governos, como instrumento para imposição da ordem social e política e também adotada na prática de repressão ao crime. Só recentemente, no decorrer da ditadura militar, quando a classe média foi incorporada como alvo da violência policial é que veio a ser vista como um problema a ser superado pelo Estado. A partir de então, essa prática social

passa a ser socialmente reconhecida como violação de direitos ou mesmo como prática criminosa, quando membros da classe média passaram a ser vítimas da violência policial.

Para Luiz Eduardo Soares (2007, p.122), a violação de direitos deve ser caracterizada de duas formas: uma trata da omissão do Estado, diante da responsabilidade que lhe fora atribuída, de intervir nas desigualdades sociais, através de políticas públicas, objetivando, inclusive, a diminuição da vulnerabilidade das vítimas de violência, (gerada, muitas vezes, pela falta de acesso aos direitos da cidadania e ao desenvolvimento econômico); ao Estado imputa-se também responsabilidade considerada mais danosa, com relação à violação de direitos, quando seus agentes e suas instituições promovem, de forma direta, ações criminosas, seja através das polícias, seja através dos sistemas prisionais e socioeducativos.

Para o sociólogo, professor da USP, Paulo Mesquita Neto (1999), existem quatro formas de explicação para a violência policial, tomada aqui como violação de direitos, decorrente do uso abusivo da força: jurídica, sociológica, jornalística e profissional.

A visão jurídica considera violência policial o uso ilegal da força física por parte de policiais contra pessoas. Ou seja, o uso da força sem observância aos parâmetros legais.

O autor considera restrita essa visão por não contemplar usos da força em situações consideradas desnecessárias ou excessivas. Como exemplo cita situações de pequenos conflitos ou em abordagens que não apresentam situações de risco para o profissional, mas estes já chegam agredindo fisicamente o cidadão, balizado pelo pressuposto que pode fazer uso legal da força. Para Mesquita Neto o problema maior é que de “acordo com essa concepção, qualquer uso legal da força física por policiais contra outras pessoas – ainda que ilegítimo, desnecessário ou excessivo –, é caracterizado como ato de força e não como um ato de violência” (MESQUITA NETO, 1999, p.133).

A concepção sociológica ou política explica o uso da força com base na legitimidade, ou seja, desde que haja prévia autorização ou acordo tácito por parte da sociedade. Essa visão preocupa-se em “distinguir força e violência com base não apenas na legalidade, mas também e principalmente na legitimidade do uso da força física” (MESQUITA NETO, 1999, p.133). Assim são casos de violência policial os decorrentes de uso ilegal da força, como também os que usam ilegitimamente a força física. Como exemplos citam-se casos em que a polícia troca tiros em via pública, em perseguição ao criminoso, provocando a morte de terceiros.

Uma terceira concepção de violência policial, o autor supracitado denomina de jornalística, preferencialmente elaborada pelos meios de comunicação social. A visão jornalística, a qual comumente interfere na opinião pública “considera atos de violência policial não apenas os usos ilegais e os ilegítimos, mas também e principalmente os usos irregulares, anormais, escandalosos ou chocantes da força física por policiais, contra outras pessoas” (MESQUITA NETO, 1999, p. 134).

Neste caso, mesmo sendo legal e legítimo o uso da força física por policiais constitui-se em objeto de reprovação por contrariar padrões de comportamentos sociais vistos como regulares e normais pela opinião pública e pelos profissionais da mídia. Como exemplo, neste caso, pode mencionar-se a exposição de armamento pesado em via pública, por ocasião de rondas policiais ou abordagens rotineiras. Mesmo considerado legal e reconhecido pelas convenções sociais o uso de armas por policiais, o tipo de armamento pode ser visto como anormal e ser reprovado pela sociedade.

A concepção profissional de violência policial diferencia-se das demais, por estar associada a

> (...) critérios de natureza profissional, vinculados diretamente à experiência profissional dos policiais. Conseqüentemente, esta concepção sugere que a violência policial é um comportamento anti-profissional, não-profissional ou pouco profissional, antes de sugerir que a violência policial é um comportamento ilegal, ilegítimo ou irregular por parte de policiais envolvidos em atos de violência. Esta concepção sugere a necessidade da profissionalização da polícia e da melhoria da formação e aperfeiçoamento profissional dos policiais antes de sugerir a necessidade de uma punição dos policiais envolvidos em atos de violência como forma de controlar a violência policial (MESQUITA NETO, 1999, p. 137).

A quarta concepção apresentada, segundo a análise de Mesquita Neto (1999), tem como característica não produzir automaticamente uma reação negativa, permitindo uma relação de cooperação e não de antagonismo, entre polícia e sociedade, podendo, inclusive servir de justificativa para a questão da compreensão e do controle da violência policial.

Considerando que, a partir de 1988, no Brasil, a política de segurança pública tem como eixo estruturante o Estado Democrático de Direito, apoiado, portanto, no respeito e na garantia de direitos dos cidadãos, parte-se do pressuposto que a violência policial em qualquer situação não pode ser vista como natural, cabendo a preocupação da sociedade e do Estado, independente da explicação teórica que venha a ser dada.

Desse modo, cabe dizer que quando se fala em respeito aos direitos tendo como referência à prática social dos profissionais em segurança pública inicialmente associa-se a explicação jurídica dada por Mesquita Neto. Todavia, entende-se que não pode se admitir que práticas institucionais, vinculadas à determinada política pública se mantenha, sobretudo quando a política chega a ser socialmente reconhecida como ilegítima. Ademais, compreende-se que uma prática social da complexidade apresentada pela

segurança pública jamais poderá se desvencilhar de teorias e técnicas que qualifiquem racionalmente essa prática. Além disso, defende-se que não deve se esperar que haja um termômetro ou uma fita métrica capaz de medir a intensidade de violência praticada por um funcionário público no exercício de sua prática institucional.

Por outro lado, vale salientar que tomando por referência essas quatro formas expostas de caracterizar a violência policial, não têm sido poucos, na nossa história, os registros de casos de violação de direitos praticados em nome de um estado forte, visto que no Brasil sempre houve a prevalência, por parte da política de segurança pública, da valorização do uso da força física/repressão, balizada pelo monopólio estatal da violência.

Para ilustrar o quadro de violência caracterizado como violação de direitos, conforme entendimento de Luiz Eduardo Soares, recorre-se a José Murilo de Carvalho quando faz uma incursão na história de repressão e violência do Estado brasileiro. Segundo ele, na Primeira República, os prisioneiros das revoltas Federalistas tiveram suas cabeças decapitadas; Canudos foi destruída e os que se negavam a dar vivas à República foram degolados; os rebeldes do Rio de Janeiro e Santa Catarina, durante a revolta da Armada foram fuzilados; aos soldados indomáveis aplicou-se surra de espada; aos marinheiros revoltosos chibatadas e outros asfixiados na solitária. No Estado Novo, institui-se a figura socialmente conhecida como preso político, ao qual se destinou a Delegacia de Ordem Política e Social, onde eram torturados, espancados, queimados com cigarros, alfinetados nas unhas, sendo retirados pedaços de carne do corpo humano com maçarico e até assassinados. Na ditadura militar, a violência policial usada em nome da segurança do Estado utilizou prisões ilegais, seqüestros, bofetão, espancamento, “pau-de-arara”, “telefone”, surra de toalha molhada, asfixiamento, choque elétrico, estupro, cassetete no ânus e na vagina, assassinatos, desaparecimentos, além de outras formas

usadas pelos profissionais da Segurança Pública, a serviço do Estado forte/violento (CARVALHO, 1998, p. 327 – 328).

No período do regime autoritário, de 1964 a 1985, quando a Segurança Pública se encontrava sob a responsabilidade do governo central, admitia-se ou tolerava-se a prática de violência pelos policiais, como forma de conter os ânimos e a insatisfação dos opositores ao regime. Mas, a partir 1985, com a instauração do processo de transição para a democracia, o apoio do Governo Federal ao uso da violência com esse fim deixou de existir.

Após 1988, em pleno Estado Democrático de Direito, constata-se que a violência ilegal e ilegítima praticada pela polícia alcança o cenário social de forma expressiva, mesmo sendo reconhecida socialmente como violação de direitos. Desse modo, nos anos de 1990 foram levadas, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, à visibilidade pública, através da mídia, denúncias de tortura, maus tratos, prisões ilegais, execução sumária e massacres em diversos Estados brasileiros. Nesse período, a violência policial tornou-se mais visível face às inúmeras mortes coletivas e em virtude do surgimento de novas vítimas da violência estatal. Agora, são os cidadãos comuns e não mais os rebelados políticos as vitimas preferenciais da violência policial.

Dentre outros casos de violência policial, de conhecimento público, praticados nos anos de 1990, destacam-se: em 1992, 21 assassinatos em Vigário Geral, no Rio de Janeiro; 111 mortes de detentos, em São Paulo, em decorrência de estratégia adotada pela PM, para conter conflitos na Casa de Detenção do Carandiru. Em 1995, na Cidade de Corumbiara, Rondônia, 16 trabalhadores rurais foram mortos por policiais militares e jagunços; no ano seguinte, no Rio de Janeiro, sete crianças que dormiam, em frente à igreja da Candelária foram mortas pela PM; ainda em 1996, no Pará, 19 trabalhadores rurais, se tornaram vítimas fatais da ação de policiais militares. No mesmo ano, a tropa de

choque da Polícia Militar do Estado da Paraíba, ao intervir numa situação de conflito no Presídio do Roger, em João Pessoa, assassinou oito detentos.

Para explicar a violência policial ilegal e ilegítima ou a violação de direitos, no contexto democrático, os policiais não se inspiram mais na figura do inimigo político do Estado – o comunista. Incorpora-se o mito de que, ao infringir a lei, cabe ao cidadão a perda de tratamento humano. Segundo explica VIDAL (2003) elimina-se qualquer possibilidade de pertencimento do cidadão à humanidade[26], de modo que as práticas de abuso e violência policial não sejam configuradas como violação de direitos, ou mesmo práticas criminosas.

Segundo o estudioso, esse mito é construído a partir da associação entre obrigação moral e direitos e tem correspondência à negação dos Direitos Humanos, uma vez que a garantia do benefício desses direitos termina sendo defendida a partir da qualidade do ser humano. Isto é, defende-se que o outro seja tratado como ser humano, baseando-se num conceito do que deveria ser a humanidade. Consoante essa justificativa, a tendência é assegurar que os Direitos Humanos só devem ser garantidos ao cidadão que se apresentar como humano e que seja caracterizado como cidadão de bem.

De fato, o que prevalece é o princípio da moralidade. Não corresponder moralmente a expectativas morais de outros cidadãos implica o não-pertencimento ao conjunto da humanidade, estando, portanto, eliminado do campo da garantia e respeitos aos direitos.

[26] A "necessidade de reconhecimento da humanidade se encontra nos três elementos do estatuto jurídico do cidadão: o civil, o político e o social. Os direitos civis apóiam-se amplamente no reconhecimento do direito a ser tratado como ser humano; os direitos políticos baseiam-se no reconhecimento da igualdade de cada membro da comunidade política; os direitos sociais fundamentam o reconhecimento da reivindicação de proteção social" (VIDAL, 2003, p. 280-281).

A cultuação desse mito difunde-se pelos meios de comunicação, encontrando ressonância na sociedade. Recentemente, isso tem sido constatado em relação às noticias veiculadas pela mídia referentes às execuções sumárias, sobretudo de jovens, via de regra, justificadas imediatamente pelo envolvimento das vítimas no tráfico de drogas, passando a ideia de que se esgotou ali a responsabilidade do Estado diante do fato ou, em outras palavras, com a vida daquele cidadão.

A Segurança Pública respalda-se no discurso do "bom cidadão". Esse, segundo Vidal (2003), é representado pelo indivíduo que respeita as normas estruturantes da sociedade, ou seja, enquadra-se na ordem social imposta sem queixas, sem reivindicações de mudanças, mesmo que as normas não sejam igualmente efetivadas. A preocupação primordial parece ser negar a relação entre Estado e cidadão, assim como o afastamento da noção de participação política, como indispensável no processo de garantia de direitos.

Em conformidade com essas assertivas, a representação social[27] construída acerca dos Direitos Humanos junto aos profissionais da Segurança Pública, principalmente em relação ao campo da prática, revela uma face invertida dos direitos, chegando esses profissionais a reconhecerem os militantes dos Direitos Humanos como "defensores de bandidos", ou mesmo como entrave à garantia de segurança. Essa representação velada de rejeição a esses direitos contribui para que esses profissionais alimentem uma relação de antagonismo entre Segurança Pública e Direitos Humanos.

Certamente, os profissionais da Segurança Pública são personagens da história brasileira que trazem a marca de sua estrutura, associada à cultura autoritária e excludente, com uma linguagem ambivalente, simultaneamente igualitária e hierarquizada, democrática e autoritária. Essa linguagem, essencialmente arraigada,

[27] "As discussões sobre representação social conduzem a um modo de olhar da psicologia social, enfocando os fenômenos do ponto de vista social e cultural", rompendo com uma visão dualista do mundo individual e do mundo social (RIQUE; SANTOS, 2004, p.29).

impede que incorporem ao campo de suas práticas profissionais a linguagem balizada nos direitos e a legalidade republicana, conforme a determinação constitucional (SOARES, 2006).

Apesar da existência de instrumentos para apurar os crimes praticados por esses agentes públicos, tem sido insignificante o quantitativo de casos submetidos à justiça para julgamento e menos ainda os que chegam à punição. Contudo, acredita-se que a punição por si só não resolva o problema, pois se faz indispensável que se redirecione a política de Segurança Pública, de modo que deixe de ser vista meramente como instrumento de força, mediatizada pela violência sem limites.

Tolerar essa supremacia contribui para deixar um vago em relação aos Direitos Humanos, como também caracteriza que o Estado ou mesmo a sociedade concebe a prática de violência como único meio ou meio natural de se fazer Segurança Pública.

A cultura democratizante que vem se difundindo na sociedade, segundo Mesquita Neto (1999), tem criado condições favoráveis para que se reveja a exploração abusiva do monopólio da violência, principalmente quando se trata de rever práticas sociais que culminam para a violação estatal de direitos. Mas, consoante o mesmo autor essa revisão não se dará de forma automática, para tanto se faz necessária a participação efetiva da sociedade civil, a reformulação da política de segurança e o fortalecimento e criação de novos mecanismos de controle social da prática policial.

2.3. A garantia do direito à segurança: desafio ao Estado Democrático de Direito

Convém reafirmar que os temas democracia e Direitos Humanos tiveram papel preponderante no processo de luta deflagrado pela sociedade contra o governo militar. Esses temas, ao alcançarem as características de valor universal, tiveram como grande

feito conciliar pensamentos e credos adversos, chegando a contribuir para que a sociedade brasileira se fortalecesse politicamente, como nunca visto antes.

O poder de resistência e luta contra a ditadura militar, desvelado por vários setores da sociedade dentre os quais: Ordem dos Advogados do Brasil-OAB, Associação Brasileira de Imprensa-ABI, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, as Comissões de Justiça e Paz, dentre outros, contribuíram para que os movimentos populares também estivessem presentes no espaço público, em processo de luta, durante a elaboração da nova Carta Magna (ALVES, 1987).

Nesse contexto, constata-se o fortalecimento da sociedade brasileira com as organizações sociais influindo no processo democrático, com a reconquista de direitos suprimidos, e obtendo novos, marcando presença sobre a formatação do Estado, nos moldes da sociedade civil gramsciana. Não há como ignorar que essa presença marcante dos chamados novos movimentos socais, colocando em cena novos personagens sociais, historicamente excluídos da vida política do país, possibilitou a inclusão de inúmeras aspirações populares na nova Constituição, que foi batizada pelo constituinte Ulisses Guimarães de Constituição cidadã.

Como mostra o Professor Marco Mondaini (2007), a referida Constituição representa para o Brasil o início do que Bobbio denomina de a Era dos Direitos, principalmente, em virtude de seu texto, que de forma inédita, estabelece “garantias tanto no plano individual quanto no plano coletivo”, perpassando os direitos civis, políticos e sociais, além da conquista da universalização dos Direitos Humanos por todos os cidadãos, indistintamente.

Com relação aos direitos políticos representados pela democracia representativa, merece destaque a retomada do processo eleitoral, com a conquista do voto universal, podendo, a partir de então, todo brasileiro maior de 16 anos votar, se assim desejar e a

partir de 18 anos votar e ser votado, sem restrições de escolaridade, sexo, condição socioeconômica. Outro ganho político, além da democracia representativa, trata-se da incorporação de "vários outros mecanismos de participação direta nas decisões políticas, do país, tais como: plebiscito popular, orçamento participativo, referendo popular, conselhos gestores, entre outros". Muitas dessas conquistas representam a regulamentação de ideias defendidas pelos movimentos sociais (PEDRINI et al., 2007, p.180).

Os mecanismos de controle social[28], os conselhos de participação social, assim como outros instrumentos representam uma conquista dos movimentos sociais que contraria princípios do liberalismo, pois como adverte Carlos Simões (2007) a política liberal limita a atuação da sociedade civil à sua civilidade, sem interferência, através de controle social, no Estado liberal.

Apesar de existirem problemas no sistema político, seja com relação à fragilidade dos partidos, seja no que tange à crise de representatividade política, o fato é que nos últimos vinte anos, o país avançou no que concerne a escolha de governantes e parlamentares. Ficou, portanto, para trás a ideia de cidadania política de natureza ativa e passiva, nos moldes kantianos, presa à noção de voto censitário, ou seja, de acordo com o patrimônio do cidadão. Todos os brasileiros, independentemente de vinculação com o mercado e condições econômicas, passaram a exercitar o direito de votar, inclusive os analfabetos.

Quanto ao exercício democrático direto, caracterizado como de cidadania que incide no processo de tomada de decisão e controle social na gestão pública, as

[28] O controle social efetiva-se a partir do "processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado" (PEDRINI et al, 2007, p. 226).

experiências mais avançadas têm se dado com relação ao orçamento participativo[29] em alguns municípios brasileiros. Como mostra Santos (2002a, p. 66)**,** essa forma de participação direta apresenta duas características fundamentais: "distribuição justa de bens públicos e negociação democrática de acesso a bens coletivos entre os próprios atores sociais".

Com relação aos direitos sociais, a nova carta Constitucional estendeu-os a todos os cidadãos independentemente da vinculação destes ao mercado de trabalho. Até mesmo os cidadãos considerados incapacitados para o mercado de trabalho passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos sociais. Quebrou-se, assim, a ideia de cidadania regulada que, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1979), condicionava o acesso aos direitos sociais à vinculação do cidadão ao mundo do trabalho formal.

Os direitos civis foram formalmente reconquistados. Inspirando-se em países capitalistas desenvolvidos o Estado Democrático de Direito brasileiro não deveria permitir que as garantias individuais, estabelecidas em lei fossem violadas nem pelo Estado, nem pelo outro cidadão. Paradoxalmente, a preservação dos direitos civis da grande maioria da população brasileira tem se constituído num grande desafio ao Estado brasileiro, sobretudo quando estão relacionados à Segurança Pública. Um exemplo claro, nesse caso, consiste no direito à inviolabilidade do lar, frequentemente violado pelos profissionais da Segurança Pública quando se trata da moradia do cidadão em situação de pobreza, assim como a garantia da integridade física, ou mesmo o direito à vida, negligenciado pelo Estado, sobretudo aos segmentos sociais de baixo poder aquisitivo.

Como mostra Marco Mondaini (2007), a falta de garantia do direito à segurança atinge hoje todas as classes sociais, significando dizer que o Estado não tem conseguido

[29] Segundo Santos (2002a, p. 67), entre 1997 e 2000, foram registradas 140 gestões municipais que empregaram o orçamento participativo.

resolver o problema de segurança, nem mesmo do segmento social que sempre privilegiou.

Contudo, a falta de acesso aos direitos civis pelos pobres, assim como o não acesso ao direito humano à segurança, aparece associado à negação de outros direitos, quando não há socialização devida do poder político e, consequentemente, as suas necessidades não são atendidas pelo Estado através da efetivação de direitos sociais. Nesse bojo, acentua-se a vulnerabilidade deste grupo social, sobretudo em relação ao crime organizado, ao tráfico de drogas e de armas, assim como das práticas arbitrárias dos servidores públicos da área de segurança.

Vale registrar, que segundo preceituado na Declaração e Programa de Ação, da Conferência de Direitos Humanos, de Viena (1993), o alcance de um direito pelo cidadão fica condicionado a garantia de outro. Em outros termos, pode-se afirmar que a garantia dos direitos civis encontra-se condicionada ao alcance dos direitos sociais e depende cada vez mais do exercício do direito político. Essa assertiva remete ao entendimento de Arendt, ao afirmar que o direito político se constitui no fulcro dos demais direitos.

No Brasil, persiste o paradoxo entre a formalidade de direitos e a sua efetivação. Nesse sentido, cabe afirmar que o reconhecimento formal dos Direitos Humanos pelo Estado, ou a era dos direitos, não representou a conquista plena da cidadania, mas apenas o reconhecimento formal de direitos.

Nesse sentido, recorre-se a Dagnino (2004) ao advertir que não se deve restringir a cidadania à formalidade de direitos, o que representaria um grande engodo para o exercício da cidadania democrática, além de subestimar a sociedade civil como arena política. Conforme alerta Dagnino (2004), deve-se atentar que a cultura autoritária de exclusão interpenetra as práticas sociais e as relações sociais, colocando-se como um dos grandes entraves ao fomento do exercício democrático, na sociedade brasileira.

Por outro lado, não deve ser ignorado o autoritarismo social, enraizado na sociedade brasileira, que tende a contribuir para a reversão da noção de garantia de direitos em garantia de privilégios, segundo sugere Chauí (2007). Ademais, é importante considerar que o avanço do processo democrático das políticas públicas no Brasil dependerá do avanço da democratização da sociedade.

Em outros termos, para que se amplie a democracia no contexto brasileiro, substanciada pela efetivação de direitos, faz-se necessário que a cultura democrática seja incorporada às relações sociais e às práticas sociais cotidianas, sejam estas de caráter individual ou coletivo. Para tanto, requer que a cultura democrática adentre às instituições, através dos seus servidores públicos, considerados principais protagonistas das políticas públicas.

Assim, assinala-se que a democracia no Brasil tem características particulares, devendo ser tomada como um processo a ser exercitado permanentemente, com vistas à superação de velhos e novos entraves à conquista de direitos, sobretudo quando se trata da garantia de direitos a segmentos sociais historicamente discriminados e tratados de forma desigual.

Ainda como sugere O'Donnel (1988), para que se avance no sentido da democracia no Brasil, ou nos termos do referido autor, para que se consolide a segunda fase democrática, sobretudo caracterizada pela garantia da efetivação dos Direitos Humanos de forma integral, deve ser vencido um grande entrave à democratização, que consiste na falta de atores sociais e institucionais efetivamente democráticos.

Implica dizer que não basta o consenso em termos do discurso democrático, ou que a democracia alcance o status de valor universal, para que se chegue à democratização de uma política pública. Para tanto, faz-se necessário que seus

protagonistas incorporem a cultura democrática e avancem no sentido da prática apoiada nessa nova cultura.

Garantir a associação da Segurança Pública aos princípios democráticos e à promoção dos Direitos Humanos tem sido um dos principais desafios ao Estado brasileiro, uma vez que preferencialmente tem se levado a efeito, nos estados membros da federação, a velha política de segurança regida por princípios antidemocráticos. A reclamação à sua incongruência ao Estado Democrático de Direito, sobretudo em face das arbitrariedades praticadas por seus profissionais, leva, por vezes, a recorrer-se ao discurso do monopólio da violência, principalmente quando se tenta justificar os excessos decorrentes da ideologia militar.

Mas, como uma política pública hegemonicamente sustentada numa cultura antidemocrática, fundamentada exclusivamente na noção de monopólio estatal da violência, associada à ideologia militar de combate ao inimigo, pode se sustentar num Estado que se apresenta como democrático de direito?

Promulgada a Constituição de 1988, esperava-se que a Segurança Pública fosse submetida a um processo de mudança, objetivando a sua compatibilização efetiva com a ordem democrática, deixando de ser mero instrumento de violência estatal, mediatizado pelo combate ao inimigo, que tem conduzido à práticas de violação de direitos.

Todavia, mesmo com a difusão da cultura democrática na sociedade brasileira e o advento do novo modelo de Estado, não foi traçado um processo de mudanças para a Segurança Pública com vistas à alteração do seu objeto de intervenção, bem como à universalização efetiva do direito à segurança. Não houve a preocupação em alterar a forma de sua atuação, visando à interdependência com a ordem democrática, além de não ter sido revista a fim de corresponder à crescente demanda emergente relacionada à questão de Segurança Pública como bem coletivo.

Nota-se que o sujeito de direito dessa política continuou oscilando entre o Estado e os cidadãos selecionados com base em critérios cultural e socioeconômico, balizando-se em leituras conservadoras e preconceituosas, em contraposição aos princípios norteadores de uma política com dimensão coletiva e democrática. Já, a segurança do Estado tem sido mantida em sobreposição à segurança do cidadão, sobretudo quando segmentos da sociedade civil se dispõem a reivindicar a efetivação dos seus direitos de forma coletiva, junto aos poderes instituídos.

Registre-se a falta de interesse dos governos, gestores representativos do poder democrático, que têm o papel precípuo de defender e respeitar direitos, em traçar uma nova política no que diz respeito à gestão de conflitos, que possibilite de forma concreta um canal de diálogo entre sociedade e Estado (governo), quando o cidadão coletivamente apresenta suas necessidades, reivindicando novos direitos ou cobrando o cumprimentos dos existentes. Nesses casos, preferencialmente, com posturas autoritárias os governos fazem uso da Segurança Pública, confundida com garantia de ordem pública, segundo Bova (1999) e General Cardoso (Apud BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997).

Enfim, constata-se que a velha política de Segurança Pública apresenta indefinição quanto ao seu objeto de intervenção, assim como em relação aos seus objetivos, que deveriam estar em consonância ao Estado brasileiro constitucionalmente estabelecido, no sentido da garantia de direitos e não da ordem pública. Cabe pontuar que essa indefinição focaliza-se a partir da confusão feita entre o papel de uma política de segurança com viés democrático e uma Segurança Pública idealizada para o Estado autoritário, regido pelas Forças Armadas.

Essa afirmativa, que parece óbvia, remete ao fulcro da questão da segurança dos cidadãos, no contexto democrático, tendo como referência a confusão feita entre

Segurança Pública e preservação da ordem pública interna antidemocrática, associada, ainda, à noção de segurança externa, ambas norteadas por conteúdos teóricos de cunho militar, segundo Cerqueira (2001).

O resultado dessa confusão é que a política de Segurança Pública tende a distanciar-se do que seria o seu foco de intervenção constituído pela violência e criminalidade, considerando-se, sobretudo, a complexidade e as múltiplas facetas que a envolvem, na atual sociedade brasileira.

Desse modo, tornam-se visíveis a ineficiência e a ineficácia dessa política que não consegue responder a crescente demanda a ela destinada. Portanto, o problema da Segurança Pública não se restringe apenas aos meios utilizados, mas também a sua incapacidade de possibilitar o acesso do direito à segurança do cidadão, diante da complexidade que a questão da segurança pública enfrenta, nos dias atuais.

A despeito dessa afirmativa merece ser justificada a leitura diferenciada das categorias violência e criminalidade. Embora essas temáticas não tenham sido escolhidas como eixo condutor deste estudo, tornou-se impossível dissociá-las, nessa análise, uma vez que ambas se encontram entrelaçadas ao campo empírico e teórico da política de Segurança Pública.

Apesar de usadas, por vezes, como interligadas ou como sinônimas, as duas categorias são entendidas aqui em sentidos distintos. No que se refere à conceituação de violência, recorreu-se à socióloga Alba Zaluar (1999, p. 28), por apresentar uma leitura ampla:

> Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo para exercer sua força vital). Essa força torna-se violenta quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou

> maléfica. É, portanto, a percepção do limite e da perturbação (e do sofrimento que provoca) que vai caracterizar o ato como violento, percepção essa que varia cultural e historicamente.

Já a compreensão de criminalidade está associada à cultura jurídica, segundo orientação do Código Penal e de outras normas jurídicas socialmente construídas. Segundo a lógica criminal para que haja a intervenção da polícia, faz-se necessário a prévia tipificação de determinado ato violento como crime.

A ilustração do processo de tipificação de uma prática de violência em crime pode ser vista a partir da Lei N° 11.340, de 07 de agosto de 2006, denominada de Maria da Penha, criada recentemente para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência (BRASIL, Lei N° 11.340, de 07 de agosto de 2006). Como já mencionado, até há pouco tempo a violência contra a mulher não era reconhecida como um problema social de domínio público, ou seja, no âmbito da Segurança Pública, não era discutido o direito de segurança da mulher.

Como nos alerta Sergio Adorno (2003, p. 104-105) "nem todo fenômeno socialmente percebido como violento é categorizado como crime". Do mesmo modo, há modalidades de violência que, embora codificadas como crime, não têm penetrado a cultura política dos órgãos de Segurança Pública, sendo banalizadas e tidas como práticas naturais. Nesse caso, como exemplos, citem-se as práticas de torturas, tipificadas como crime, mas que costumeiramente não são indiciadas como crime, ficando sem responsabilizar os seus praticantes.

Importa sinalizar que o termo violência apresenta-se de forma mais abrangente, por relacionar-se às práticas sociais ou institucionais tipificadas como crime ou não.

Talvez, sua amplitude justifique o fato de ser mais comum o seu uso por estudiosos da área, sobretudo os que discutem, sociologicamente, o tema Segurança Pública.

A representação social da violência para efeito da política de segurança brasileira, preferencialmente adotada, é a que predomina nos órgãos policiais, configurada como crime. Essa restrição vai ter rebatimentos no campo da intervenção, ao deixar de fora as demandas relacionadas a situações de conflitos que requerem ações preventivas da violência. Isso significa dizer que existe um vasto campo de intervenção relacionado à Segurança Pública em aberto, considerando-se que a necessidade de prevenção da violência de amplos segmentos da sociedade não é incorporada pelo Estado.

Enquanto a Segurança Pública não amplia seu campo teórico, permanecendo com uma intervenção limitada, objetivos distorcidos, presa a contextos passados, paradoxalmente constata-se o crescimento da violência e da criminalidade, na sociedade brasileira.

Para Nancy Cardia et al (2003), o crescimento da violência não é uma singularidade da sociedade brasileira, já que outros países da América Latina também se deparam com esse crescimento. Contudo, advertem esses autores que o crescimento da violência nas áreas urbanas brasileiras não pode ser compreendido e prevenido, se não for superado o fosso existente em relação à garantia de direitos econômicos e sociais, para grande maioria da população. Afirmam, ainda, que a violência, no Brasil, tem crescido desde o início dos anos 1960. Portanto, não deve ser visto como consequência da transição do regime autoritário para o democrático, devendo, todavia, ser entendido como persistência de problemas nunca resolvidos que vão se acumulando e contribuindo para agravar o quadro da violência, sobretudo nos contextos urbanos.

Um problema a ser destacado, também se refere à falta de sistematização de informação confiável relacionada à violência criminal. Ainda hoje os estudos nessa área

são subsidiados por órgãos fora do sistema de segurança. Usualmente, os dados sobre a violência se referem aos homicídios, registrados no Banco de Dados do Ministério da Saúde.

Conforme a advertência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, apesar da preocupação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, principalmente, a partir do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, em criar o Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública, pouco se fez. As estatísticas relacionadas à criminalidade têm sido prejudicadas por vários fatores, dentre os quais: taxas de notificação dos órgãos policiais de uma mesma localidade apresentarem diferenças; classificação de delitos diferenciada nas unidades federativas; crescente falta de notificação por parte da vítima, em decorrência do medo e descrença na ação da polícia (IPEA, 2003).

A falta de dados contribui para a indefinição da demarcação do período de crescimento da violência criminal, no país, embora alguns autores demarquem o crescimento dessa violência a partir dos anos de 1970, a violência criminal só aparece, estatisticamente, a partir dos anos 1980.

Assim sendo, com base nos dados[30] do Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde, a professora da Faculdade de Educação da USP, hoje Professora do Departamento de Sociologia da Universidade de Toulouse II – França, Angelina Peralva (2000) demonstra que a taxa de homicídios no Brasil aumentou consideravelmente a partir dos anos 1980, atingindo patamares até então desconhecidos.

[30] Os dados foram analisados através de informação de homicídios ocorridos no Brasil de 1979 a 1997. Adorno adverte para a falta de confiabilidade dos dados da violência e da criminalidade, no Brasil, pois os dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública apresentaram distorções com relação aos apresentados pelo Ministério da Saúde, referentes ao mesmo período (ADORNO, 2003).

Se em 1980 a taxa de homicídio era de 11,68 por 100 mil habitantes, em 1990 atingiu 22,20 por 100 mil habitantes, e em 1997 alcançou 25, 37 por 100 mil habitantes.

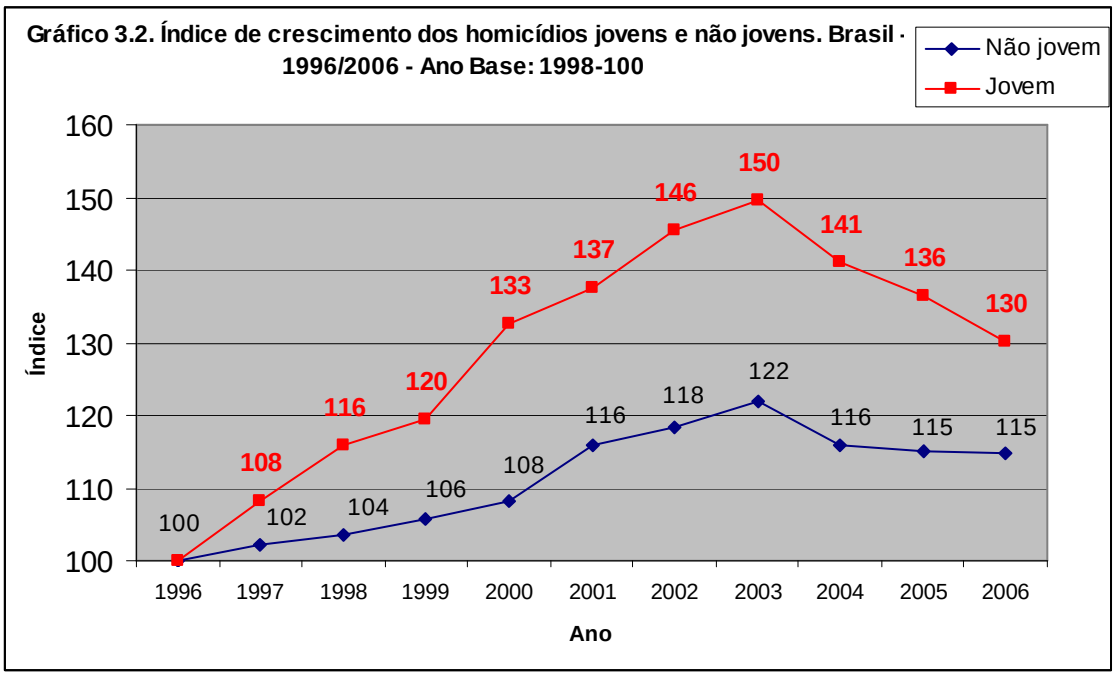
O retrato quantificado do agravamento da violência e da criminalidade não se exaure aí. Veja, a seguir, gráfico extraído do Mapa da Violência[31], com os dados de homicídios ocorridos durante 1996 a 2006.

Fonte: Microdados SIM//SVS/MS

Conforme se vê acima, em 1996 houve um total de 38.888 homicídios, em 2003 chegou ao montante de 51.043 homicídios, demonstrando um crescimento contínuo de mortes. De 2003 a 2006, houve uma redução contínua, atingindo no último ano o total de

[31] Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros elaborado a partir de dados do Sistema de Informação de Mortalidade, do Ministério da Saúde, numa produção conjunta da Rede de Informação Tecnológica Latino Americana (RITLA), do Instituto Sangari e dos Ministérios da Saúde e da Justiça, janeiro de 2008, Brasília.

46.660[32] homicídios. O mapa sinaliza a gravidade do problema, quando os dados se referem a homicídios por faixa etária. Veja, a seguir, tabela referente ao mesmo período, comparando homicídios de jovens e não jovens.



Fonte: Microdados SIM//SVS/MS

Segundo o gráfico acima, enquanto em 1997 registraram-se 102 homicídios de não jovens por 1000 mil habitantes, os jovens de 15 a 24 anos alcançaram no mesmo ano o número de 108 homicídios, por 100 mil habitantes. Em 2003, os não jovens chegaram a 122 mortes, por 100 mil habitantes, enquanto os homicídios entre jovens alcançaram o total de 150 homicídios. Mesmo havendo um decréscimo de 2003 a 2006, o número de homicídio do grupo dos jovens continuou superior aos não jovens durante os onze anos analisados, e, apesar da redução dos dados, o ano de 2006 continua a superar o ano de 1996.

[32] Inexistem estudos que expliquem a redução de homicídios, nesse período.

O Mapa da Violência mostra, ainda, que 10% (556) do total dos municípios do país apresentam as maiores taxas de homicídio na população total, concentrando 73,3% do total de homicídios ocorridos, em 2006, totalizando 46.660 homicídios. Com exceção do Distrito Federal, todos os estados brasileiros têm ao menos um município compondo esses 10%. Esses municípios, comumente, são de grande ou médio porte.

Com relação ao estado da Paraíba, quatro de seus municípios foram incluídos no mapa, dentre os 200 com maiores índices de homicídios do país. Os dados registrados acerca desses municípios (João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita e Bayeux), relativos ao período 2004–2006, ao serem computados conjuntamente demonstram ter havido crescimento no total de homicídios.

Embora os dados apresentem decréscimo de homicídios no período 2003 a 2006, no Brasil, o problema da violência e da criminalidade vem se expandindo no territorial nacional, difundindo-se em centros urbanos de médio e pequeno porte, ceifando milhares de vidas humanas, sobretudo de jovens.

Ante a complexidade alcançada pelo problema e as múltiplas facetas que envolvem a questão da violência e da criminalidade, nas sociedades complexas, a exemplo da brasileira, tornou-se difícil fechar um conjunto de fatores considerados responsáveis pelo crescimento desse grave problema social. No entanto, concorda-se com a Professora Peralva (2000, p. 73 e 74) ao afirmar que para explicar essa questão devem ser considerados vários fatores, dentre os quais:

> a) a continuidade do autoritarismo, b) a desorganização das instituições responsáveis pela Segurança Pública, c) o crescimento das desigualdades sociais, sobretudo com a concentração populacional nos centros urbanos, decorrente do processo de industrialização; e d) o impacto da mudança social, ao serem incorporados novos valores e havendo mudança no modo de vida, sobretudo quando a noção de

> cidadania, ou seja, a efetivação de direitos não ocorre, deixando um vazio e a desesperança.

Acrescenta-se, conforme apontado no capítulo I, a expansão do consumo e o tráfico de drogas associados ao fortalecimento do crime organizado, favorecidos, principalmente, pela criação de novas tecnologias de comunicação e armamento. Neste caso, vale lembrar a política de incentivo ao comércio de armas, assim como o que representa para a economia nacional e internacional, juntamente com o comércio de drogas ilegais (CASTELLS, 2007).

No campo teórico, encontra-se um debate quanto à relação estabelecida entre pobreza e violência. Nesse aspecto adverte Angelina Peralva, que o cenário traçado pela "geografia das mortes violentas, que se concentram nas periferias pobres e não nos bairros ricos; a geografia das intervenções policiais, ou a população das prisões, [...] sugerem que a associação entre crime e pobreza é incontornável" (PERALVA, 2000, p. 81).

Em outros termos coloca-se Júlio Jacobo Waiself, coordenador do Mapa da Violência, ao procurar desmistificar possíveis discursos que focalizam o problema da violência e da criminalidade na pobreza, assim como na pessoa do pobre ou, ainda, do negro, os quais têm se constituído no suspeito preferencial da ação policial. Nesse sentido, defende o mencionado autor, que o foco das discussões sobre a violência e a criminalidade não devem perder de vista a questão relativa à concentração de riqueza. Observa ele que os "estados muito violentos são aqueles que oferecem grande contraste entre riqueza e pobreza, onde a riqueza mora no meio da pobreza". Acrescenta, ainda, que esta "contradição marca, por um lado, elevados índices de violência, e por outro, afeta diretamente a juventude". (Waiselfisz, s/n, 2010)

Neste aspecto, constata-se que a concentração dos problemas sociais, nas comunidades pobres e por outro lado, a falta de proteção social têm contribuído para a vulnerabilidade social, sobretudo de jovens, que se constituem em presas fáceis aos interesses do tráfico de drogas e do crime organizado, seja como vítima, seja como agentes da prática de crime.

Diante da visibilidade pública do crescimento da violência e da criminalidade, sobretudo a partir da divulgação pela mídia de determinados casos, instala-se o sentimento de pavor e medo na sociedade, ao mesmo tempo em que vai sendo constata a sensibilização social para a complexidade do problema. Assim, a partir do início da década de 1990, à medida que passa a ser desvelado que práticas individualizadas são insuficientes para enfrentar o problema da insegurança pública, este vai sendo configurado como uma questão social, chegando a alcançar o debate político de forma similar a outros problemas sociais.

Convém pontuar que são diversificados os fatores contribuintes para conversão da Segurança Pública em bem de interesse coletivo e disputa política, merecendo, portanto, destaque: o processo de reelaboração social em torno das práticas de violência doméstica, conforme explicitado acima; o aumento dos conflitos sociais emergentes no contexto urbano, sobretudo decorrentes de uma nova sociabilidade impulsionada por mudanças de valores; a ampliação da vulnerabilidade social, chegando a atingir ricos e pobres, sobretudo frente à expansão do consumo e tráfico de drogas; ocorrências de atos criminosos cada vez mais com marcas de crueldade e barbárie; maior atenção por parte da mídia para a questão da violência e criminalidade, sobretudo quando ocorrem casos que envolvem vítimas de classe média; uma maior visibilidade pública dos casos de violência praticados por profissionais da segurança em serviço; a construção da noção de Segurança

Pública como um direito humano e o fortalecimento da consciência política por parte da sociedade em torno da responsabilidade do Estado com essa questão.

Esses e outros fatores, associados à incapacidade do poder público[33] em responder velhas e novas demandas relacionadas à Segurança Pública, geram um clima de descontentamento generalizado por parte da sociedade com relação à política levada a efeito pelo Estado, impulsionando o debate político sobre a Segurança Pública.

As discussões políticas frente aos problemas relacionados à (in)segurança pública surgem significadas pelo que Eder Sader (1988), denomina de "novos movimentos sociais". Portanto, entram no cenário político grupos vulneráveis, que historicamente não eram reconhecidos como cidadãos de direitos, a exemplo das mulheres, idosos, criança e adolescentes, homossexuais, dentre outros, pautados pela reivindicação da garantia e pelo respeito ao direito humano à segurança.

De outro lado, colocam-se segmentos sociais com ideais considerados conservadores, associados a grupos hegemônicos da Segurança Pública, que percebem os Direitos Humanos como um agravante para a crise da segurança. Segundo seu entendimento o respeito a esses direitos e a democratização dos órgãos criminais tendem a contribuir para a impunidade e, consequentemente, para o aumento da violência e da criminalidade (CAPOBIANCO; MESQUITA NETO, 2004). Portanto, suas reivindicações orientam-se pelo endurecimento das leis penais e pelo aumento do poder das instituições policiais, que devem reger-se, primordialmente, pelo aumento da violência, com maior liberdade para aplicabilidade da força sem limites.

[33] Os poderes públicos sejam eles em nível parlamentar ou do executivo, perpassando a esfera federal, estadual e municipal, só têm se preocupado em apresentar medidas em nível discursivo, e mesmo assim só quando são fortemente provocados, em face de um fato violento de grande repercussão na mídia, especialmente quando as vitimas são situadas a partir da classe média. Mesmo assim, os discursos são primordialmente no sentido de recrudescimento da força ou o endurecimento da pena.

Nesse cenário de embate político surgem as reflexões teóricas sinalizando para a ressignificação da Segurança Pública, trazendo como paradigma os Direitos Humanos, compreendidos de forma integral nas suas várias dimensões (civil, política e sociocultural), tendo como referência o Estado democrático, contribuindo para uma visão ampliada de Segurança Pública, remetendo a mudanças substanciais.

Desse modo, a velha política de segurança passa a ser confrontada com novos paradigmas, demandando-se a ampliação dos seus eixos de atuação, para além da repressão, ao serem suscitadas ações preventivas de cunho social. Portanto, um dos pressupostos básicos para o processo de mudanças da segurança, consiste na implementação e implantação de políticas preventivas, fundamentadas na participação da comunidade, na articulação dos órgãos da Segurança Pública e demais políticas sociais, tendo como foco a diversidade sociocultural. Em outros termos, significa dizer que a única forma de enfrentar a insegurança é agir simultaneamente no *front* social e policial, sendo este último voltado a repressão qualificada (SOARES, 2006, p. 21).

Nesse sentido, segundo a visão ampliada de Segurança Pública, que vem sendo sinalizada pelo movimento da sociedade, entende-se que fica indicada a necessidade de discussão sobre o novo papel social dos profissionais da segurança, enquanto estes devem não apenas rever velhas práticas, como também devem incluir novos modos de fazer segurança pública.

Suscita-se, ainda, a ampliação do protagonismo na área de Segurança Pública, enquanto não só as unidades federativas e o Estado-nação são responsabilizados pela segurança, os municípios também são convocados a intervir, nessa área.

As novas demandas em torno da política de Segurança Pública remetem ao que Adailza Sposati (2002, p. 41) caracteriza como “questionamento do formato do contrato social em países de regulação tardia, ganhando centralidade as conquistas de direitos

universais de cidadania". Com base nessa afirmação, conclui-se pela necessidade de alargamento da política pública de segurança, através da inclusão de segmentos sociais que foram historicamente excluídos do direito à segurança.

Uma nova política de Segurança Pública com essas características contribuirá no avança do processo de democratização contra a noção de Estado fraco, que não prioriza a garantia dos direitos do cidadão, conforme compreensão de Boaventura de Sousa Santos (2002b). Melhor dizendo, o que se reivindica é uma política de Segurança Pública democrática baseada no "fortalecimento do Estado", em sentido contrário ao recrudescimento da força/violência.

Suscita-se, portanto, um Estado forte inspirado no respeito às diferenças e na garantia dos Direitos Humanos de forma indiscriminada, de modo que a política de segurança venha a superar os entraves culturais herdados do autoritarismo político e social, segundo afirma Chauí (2007).

Conforme poderá ser visto no capítulo seguinte, o novo desenho da política de segurança, que se apresenta como resposta do governo federal às novas demandas sociais em torno do problema da (in)segurança pública difundida na sociedade brasileira, sinaliza para a possibilidade de democratização da segurança pública, ao rever o conteúdo, sujeitos de direito, objetivos e modo de intervenção da velha política tendo em vista a sua adequação ao Estado Democrático de Direito, observando, portanto, as diferenças e as desigualdades sociais.

3. A NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DEBATE

Introdução

O presente capítulo traz dados e reflexões relativos à base jurídica e política do processo de construção de uma nova política de Segurança Pública, congruente com o Estado Democrático de Direito. Isto significa dizer que tal política pública afasta-se de paradigmas tradicionais, fundados meramente nas ideias de poder e força/violência, em conformidade com o modelo de política de segurança antidemocrático apresentado no capítulo II.

Na perspectiva jurídica, o marco inicial do processo de mudança da concepção de Segurança Pública brasileira tem como referência a Constituição de 1988 na qual, pela primeira vez, o tema foi tratado, constitucionalmente, de forma específica e associado à noção de direito, embora não dissociado do papel das Forças Armadas. Em termos de agenda governamental, a Segurança Pública passou a ser associada aos Direitos Humanos em 1996, em decorrência dos reclamos da sociedade civil e devido à exploração abusiva do uso da força/violência, caracterizado como violação estatal dos Direitos Humanos por parte de policiais. No bojo desse processo o Governo Federal criou uma Política Nacional de Direitos Humanos, focalizada, principalmente, na preservação das liberdades civis.

Visando à análise e compreensão desse processo político discorre-se, aqui, a respeito do Programa Nacional de Direitos Humanos I, II, e III, e acerca dos debates travados, no âmbito do poder público, em busca de uma resposta plausível para o complexo e crescente problema da violência e da criminalidade, que se difunde na sociedade e, ao mesmo tempo, das formas de coibir as práticas abusivas dos policiais.

Esse processo desencadeou-se com a emergência, em 2000, do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, que não chegou a obter visibilidade social em decorrência

da sua inexpressividade como resposta ao problema em questão. A seguir, focaliza-se o novo Plano Nacional de Segurança, previsto inicialmente para os anos 2003 – 2006, e tendo sido depois estendido para o segundo mandato do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, reconduzido ao mesmo cargo até 2010.

Tomando como referência o novo plano, vinculado ao objeto específico do presente estudo, nossa tentativa foi de fazer sua caracterização enfatizando o seu conteúdo e as formas de intervenção indicadas, com vistas a detectar elementos desafiantes que permeiam o processo de incorporação e implementação da nova política nas unidades federativas, segundo o "pacto nacional pela democratização da Segurança Pública".

3.1. Instrumento jurídico e político: a base para nova política de segurança

No intuito de fundamentar a mudança de paradigma da Segurança Pública, é indispensável considerar suas bases situadas num patamar anterior e superior às formulações jurídicas e às definições de políticas, ou seja, o dos valores e concepções filosóficos historicamente constituídos a partir da Idade Moderna.

Independentemente da terminologia utilizada, esses princípios aqui considerados como base para a construção de uma política de Segurança Pública verdadeiramente condizente com uma sociedade democrática, encontram respaldo no âmbito da Filosofia do Direito, especialmente na perspectiva do jurista espanhol Gregório Peces-Barba Martinez (1999) e de seus seguidores. Em sua visão, hoje largamente compartilhada pelos que buscam o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, não se podem considerar legítimos os interesses − e sua expressão em ordenamentos jurídicos e práticas políticas que visem a defendê-los − que não demonstrarem coerência para com os valores, segundo ele, considerados constitutivos da "ética pública da modernidade ilustrada" e

consensuais, partilhados pela maioria dos cidadãos nas sociedades democráticas: uma determinada noção de Dignidade Humana e de valores que lhe são inerentes, como a liberdade social, política e jurídica, a igualdade, enfim, todo o conjunto de Direitos que estão na raiz das definições jurídicas do Direito Internacional quanto aos Direitos Humanos.

Consoante Gregório Peces-Barba Martinez (1999), os valores têm um papel fundamental e concretizam-se nos Direitos Humanos que devem reger as relações entre os cidadãos e o Estado, de forma a que esses dois pólos não se oponham, ao contrário, tornem-se complementares. Segundo essa visão, o Estado deve servir aos valores e interesses legítimos − isto é, condizentes com a concepção de Dignidade Humana − dos cidadãos, superando-se a oposição entre o interesse individual e o interesse coletivo. A ação do Estado só é legítima, portanto, quando se orienta para a realização da dignidade humana em qualquer tipo de determinação, ação ou aplicação normativa do Estado, "a partir de direitos fundamentais, ou se, se quiser, a partir de valores prolongados em direito fundamentais como o direito à participação política ou o direito à segurança jurídica ou à jurisdição" (1999, p. 351).

Segundo o mencionado autor, portanto, para que se possa estabelecer um verdadeiro Estado Democrático de Direito, a norma jurídica terá de ter, necessariamente, um nexo inseparável com seu fundamento ético e moral, que lhe é anterior, e não pode mais ser vista apenas na dimensão formal ou consoante à visão pura do Direito, como pretende Kelsen:

> (...) estas dimensões formais da norma básica não somente derivam dos valores, mas sim incorporam também princípios de organização como o das maiorias e direitos fundamentais como o

> de participação política. Uma separação taxativa entre dimensões formais e materiais e ainda mais uma redução da identificação de normas apenas por critérios formais, como pretende Kelsen, não respondem ao que acontece na realidade (MARTINEZ, 1999, p. 350).

Seguindo-se esta linha, neste estudo são tomados como novos pressupostos teóricos os temas democracia e Direitos Humanos, considerados pilares do Estado Democrático de Direito, conforme construção teórica apresentada no primeiro capítulo, indicando uma nova visão de Segurança Pública.

Em concordância com Martinez (1999), reconhece-se a relevância da dimensão ética e política dos Direitos Humanos, ou ainda, considera-se relevante a ênfase nos princípios éticos, assim como a importância da luta política como fundamento básico para a conquista e a efetivação dos Direitos Humanos, não obstante, obviamente não haja como exigir sua garantia pelo Estado, através de uma política pública, se os direitos não forem previamente formalizados.

Em outros termos, implica dizer que a prescrição de determinado direito no ordenamento jurídico, – que, por sua vez, não se dissocia dos valores e de concepções político-filosóficas da realidade social, historicamente construídos, conforme explicitado pelo autor, – é determinante para a configuração de uma determinada política pública.

A Constituição brasileira de 1998 apontou para uma ampla agenda de reformas com relação à intervenção do Estado na sociedade, exigindo mudanças no desenho das políticas públicas. No que concerne ao tema *Segurança Pública*, antes de 1988, as Constituições brasileiras[34] existentes anunciavam o direito à segurança de forma pontual e

[34] O Brasil teve sete Constituições. A primeira de 1824, do Império, e seis Constituições Federais, nos respectivos anos de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

abstrata, e apenas no capítulo relativo aos Direitos e Garantias Individuais. O tema segurança só era retomado no título relativo às Forças Armadas, mas compreendido como segurança nacional.

A Constituição de 1988, a exemplo das anteriores, também anuncia a segurança, inicialmente no Título II, Dos Direitos e Garantais Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, sendo acrescentado o direito à vida, conforme consta do *caput* do Art. 5°, que se transcreve: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".

Mas, diferentemente das demais, a Constituição de 1988 reserva espaço especifico à temática da Segurança Pública no Capítulo III, no artigo 144, ao afirmar:

> Segurança Pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia ferroviária federal; IV – policiais civis; V – policiais militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 2005).

Destaca-se, nessa regulamentação, a ênfase dada à universalização do direito à segurança, ao mesmo tempo em que situa a Segurança Pública no âmbito da cidadania, ao reconhecer o Estado como responsável pela garantia desse direito. Segundo Cerqueira (2001), a segurança foi elevada ao status de direito da cidadania, em termos formais, correspondendo à noção de Direitos Humanos. Contudo, não fica suficientemente claro e

explícito, no referido artigo, o que vem a ser segurança como dever de todos nem como direito.

Consoante esse artigo, a responsabilidade da garantia da Segurança Pública foi atribuída às instâncias da União, dos estados e dos municípios. No âmbito da União, os órgãos responsáveis pela segurança são a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal; nos Estados membros da federação, as Polícias Civil e Militar e, nos municípios, segundo o parágrafo 8º do mesmo artigo, podem ser criadas as Guardas Municipais. Cada uma dessas instâncias tem atribuições distintas, de acordo com a competência dos órgãos aos quais se vincula cada uma delas.

Destaca-se aqui a competência das polícias ao nível dos estados membros da federação. A Polícia Civil, órgão auxiliar do Poder Judiciário, também denominada de Polícia Judiciária, tem a função de investigar os delitos, instruir os inquéritos e encaminhá-los ao Ministério Público, para que promova ou não a denúncia perante o Poder Judiciário. As Polícias Militares têm a função de policiamento ostensivo e de garantia da ordem pública. Os Corpos de Bombeiros, também militares, na maioria dos Estados vinculados à Polícia Militar, são responsáveis pela defesa civil.

Vale observar que não foi dada, constitucionalmente, às polícias a função de garantia de direitos. Ou seja, na Constituição Federal as funções das polícias não aparecem vinculadas à defesa dos Direitos Humanos. A Polícia Militar, que deve ser ostensiva e, portanto, de contato permanente e próximo com a sociedade, tem sua competência focada na garantia da ordem pública.

Mesmo que a Segurança Pública levada a efeito nos diversos Estados do Brasil, mantenha certa similaridade em termos de linha política − principalmente no que concerne a proximidade à ideologia de segurança nacional herdada do regime militar −

cada unidade membro da Federação responde por sua política de segurança, embora perante as outras nações e órgãos internacionais o presidente da república responda pela política de segurança do país.

Isso significa dizer, por exemplo, que o Governo Federal, mesmo podendo ser responsabilizados perante os organismos internacionais pelos problemas apresentados pela Segurança Pública nos Estados, não tem poderes para interferir na condução da política dos governadores estaduais que dispõem de plena autonomia.

Convém destacar que a Segurança Pública, ou melhor, o direito à segurança não foi contemplado no Título VIII, da Constituição, que versa sobre a Ordem social e regulamenta os direitos sociais mencionados no teor do Art. 6º. Nesse artigo é feita menção ao "direito à segurança", junto aos demais direitos de cunho social, não sendo, entretanto, regulamentado de forma detalhada, nesse Título, como o foram os demais.

Comparando-se o tratamento dado ao tema Segurança Pública ao dispensado aos temas de cunho social na Constituição Federal de 1988, constata-se ambiguidade por parte dos constituintes, com relação ao reconhecimento do direito à segurança como um direito social.

A Segurança Pública foi tratada, porém, em capítulo específico, no Título V da Constituição, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Públicas, juntamente com os temas Estado de Defesa, Estado de Sítio e Forças Armadas. Daí, certamente, uma das razões para que o direito à segurança sempre apareça associado com a garantia da ordem pública, distanciando-se dos temas cidadania e direito humano à segurança. Nesse sentido, apoiando-se no pensamento de Cerqueira (2001), Luciano (2003), Cardoso (BRASIL, 1997) e Bova (1999) deve- se fazer a distinção entre Segurança Pública e

ordem pública, ao mesmo tempo em que se faz indispensável abrir o debate sobre o direito humano à segurança, articulado à dimensão social.

No geral, ressente-se da falta de critérios e elementos que possam nortear a política nacional de Segurança Pública. Como forma de suprir essa lacuna, coloca-se como urgente a regulamentação da Segurança Pública, a exemplo do que ocorreu com as demais políticas públicas. Até hoje não há norma de caráter objetivo que supra as lacunas do artigo 144, deixadas pelos constituintes, sobretudo com relação aos critérios democráticos que devem nortear essa política, apresentando-a, preferencialmente, na interdependência para com os Direitos Humanos e, sobretudo, considerando a devida distinção entre Segurança Pública e ordem pública. Nesse sentido, vale observar, apoiando-se em Fontoura et al (2009, p. 137), que os parlamentares deixaram na "Segurança Pública um arcabouço institucional, fortemente militarizado e marcado por atuação importante das Forças Armadas".

Por conseguinte, merece ser observada a notória contradição existente na Constituição Federal, na medida em que ela mantém as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros como forças auxiliares e reservas do Exército, embora determine sua subordinação e a da polícia civil aos governadores. Desse modo, fica indicada na própria Constituição uma ambiguidade quanto à subordinação das Polícias Militares, que devem responder a dois gestores distintos: o governo em âmbito estadual e, ao mesmo tempo, o Governo Federal, em virtude de sua vinculação às Forças Armadas. Como resultante dessa vinculação, os funcionários públicos da área de Segurança Pública, mais diretamente os policiais militares, são submetidos a um conjunto de normas que diferem dos demais servidores públicos, por se inspirarem na legislação do Exército, através do

Regimento Disciplinar Militar e do Código Penal Militar, além de serem julgados por Tribunais Militares.

O Regimento Disciplinar Militar, adotado pelas polícias militares, "é considerado, no meio policial militar, como um dos mais importantes instrumentos normativos de controle dos policiais militares [...]" (MOURA, 2007, p. 237). Este documento vem sendo discutido por alguns policiais militares e estudiosos da área que consideram suas medidas discriminatórias, autoritárias e divergentes dos princípios constitucionais e, consequentemente, do Estado Democrático de Direito. A revisão desse regimento foi apontada como medida indispensável pela nova política de Segurança Pública.

Convém lembrar que, se na nova ordem jurídica o foco da Segurança Pública passa a ser a garantia do direito à segurança de todos, faz-se necessária uma revisão não só dos meios de execução dessa prática social, como também dos seus sujeitos de direito, seus objetivos e seu conteúdo, sem esquecer um tratamento para seus profissionais em consonância aos Direitos Humanos. Constituída a nova ordem jurídico-política, a velha política de segurança, apresentada no capítulo II, inspirada essencialmente em princípios autoritários e no uso indistinto da força, com vistas à garantia da ordem pública, não poderia continuar prevalecendo.

Como argumenta Cerqueira (2001, p. 33),

> (...) querer tratar de justiça, polícia e criminologia, esquecendo-se que estas questões estão envolvidas na ordem política, é somente perder tempo com raciocínios e palavras brilhantes e de efeito, e, ainda mais, enganar-se e enganar a opinião pública.

Em síntese, admitir a continuidade, num Estado Democrático de Direito, de uma política pública que não observe as novas necessidades sociais emergentes e a dinâmica política da sociedade tende a gerar uma grande crise nessa política pública.

Talvez, se a Constituição Brasileira fosse plenamente aplicada poderia até ser desnecessária a instituição de um Programa Nacional de Direitos Humanos, uma vez que a determinação de promoção e do respeito ao conjunto dos Direitos Humanos já se encontram contemplados na Constituição Federal desde 1988. A conquista e consecução efetivas da universalização dos direitos, proclamada na nova Constituição, exige, porém, um maior fortalecimento das instituições e de suas respectivas políticas públicas.

Nesse aspecto faz-se necessário relembrar a Marilena Chauí (2007, p. 90), ao discorrer sobre o autoritarismo social, instalado na sociedade brasileira, considerado pela referida autora como um lastro favorável ao paradoxo existente no Brasil entre a igualdade formal dos direitos, e, de outro lado, a ideia de que alguns são mais iguais que outros, dando margem à garantia de privilégios e não à de direitos.

Devem ser lembradas, ainda, como mostra Bauman (1999), as “consequências humanas”, advindas da globalização que, se para alguns é “sinalização de liberdade, para muitos outros é um destino indesejável e cruel”. Alega ele que a liberdade (de ir e vir), no mundo globalizado, transformou-se em mercadoria cara, de acesso desigual, chegando a constituir-se num elemento estratificador. A segregação espacial faz parte do processo de globalização e é evidente pela separação e exclusão dos pobres. Esses, que permanecem localizados, separados e excluídos, destituídos, sobretudo, de poder de consumo, são os anormais ou à margem da lei, a eles deve ser destinada toda a força repressiva estatal, segundo os resquícios da concepção de poder que resta “da antiga iniciativa política nas mãos cada vez menos frágeis da nação-estado”. Uns poucos são globalizados, a maioria

permanece localizada e “ser local num mundo globalizado é sinal de privação e degradação social” (BAUMAN, 1999, p. 8).

A sociedade atual, caracterizada pela valorização do consumo, mantém ainda uma diferença profunda em relação à fase industrial da sociedade moderna, caracterizada como “sociedade de produtores”, diferença esta que se manifesta em termos de “ênfase e prioridades”. Na fase industrial, a sociedade era focada na produção, enquanto na forma atual supervaloriza o consumo. Essa mudança de ênfase “faz uma enorme diferença em praticamente todos os aspectos da sociedade, da cultura e da vida individual” (BAUMAN, 1999, p. 88), recolocando a pauta dos Direitos Humanos como discussão fundamental.

A representação social das “conseqüências humanas” geradas pela globalização, extraída sinteticamente de Bauman, tem semelhanças com a realidade brasileira, sobretudo após a ditadura militar. O país encontrava-se em profunda crise sócio-econômica, mas, contraditoriamente, os governos civis eleitos, optaram pelo fortalecimento do projeto econômico, denominado por Boaventura de Souza Santos (2002c), de “globalização neoliberal”.

O movimento de globalização da economia não é novo. Tem sua origem na formação e na expansão do próprio capitalismo. O que existe de novo, nesse movimento, é “a intensificação exponencial das relações transfronteiriças e as novas tecnologias de comunicação e informação, que reproduziram alterações profundas nas escalas espaciais e temporais da ação social” (SANTOS, 2002a, p. 17). Além de interpenetrar os vários campos, seja o social, o político, o econômico, o cultural gera impactos em níveis múltiplos e, assim, contribui para a expansão e agudização da violência e da criminalidade.

Neste sentido, Liszt Vieira (2004) faz notar que tanto ocorre a mundialização da economia quanto a globalização da pobreza, do desemprego, da forme, dos problemas

sociais, enquanto os projetos nacionais são reformulados em função das regras impostas pelos grupos que detêm a hegemonia da internacionalização da economia. Desse modo, verifica-se a redução dos espaços de intervenção direcionada à questão social por parte dos Estados - nações, que tendem a priorizar, em suas agendas políticas, os interesses dos países regentes do movimento de globalização.

O neoliberalismo, além disso, rejeita, segundo Antonio José Avelãs Nunes (2003, p. 38), a redução das desigualdades, seja em nome da equidade ou da justiça social. Empregar as políticas públicas como um instrumento com vistas à garantia de direitos, em nome da justiça social distributiva, significa, para o neoliberalismo, um atentado contra a liberdade individual. Todo o pensamento neoliberal é constituído em nome da preservação e do respeito à liberdade econômica, sobretudo à liberdade de adquirir bens. Neste sentido, ele reduz drasticamente as funções sociais do Estado, segundo uma estratégia de destruição da noção de direitos sociais, ou seja, de não reconhecimento do direito de acesso aos bens sociais em função do pertencimento a uma sociedade, descaracterizando assim, a noção de cidadania. Segundo a ideologia neoliberal, “ao gozo dos benefícios deve corresponder uma contrapartida: o desempenho de trabalho ou o seu pagamento.” Esta concepção difere claramente da visão do Estado de bem-estar social, que se propõe a assegurar os direitos sociais a todos os cidadãos, em pé de igualdade, independentemente da sua vinculação ou não ao mercado de trabalho (LAURELL, 1997, p. 155).

Além dessas leituras sobre o neoliberalismo, também deve ser considerada a relevante observação de Boaventura de Sousa Santos (2002b, p.21), quando diz que o “débito social mundial é muito antigo. Não é de agora, não é do período do neoliberalismo, é muito mais antigo que isso e este último período alimenta-se de uma

história que é antiga e da qual é difícil que a gente escape neste momento". Alerta o referido autor para o fato de que a política dominante é antissocial: "Se a política que nós temos fosse, ela própria, uma política social, no seu conjunto, nós não precisaríamos de políticas sociais, no sentido restrito" (SANTOS, 2002b, p. 21).

Há, porém, outra questão abordada pelo mesmo autor quanto ao que ele denomina de globalização contra-hegemônica. Boaventura de Sousa Santos (2002c) chama a atenção para o fato de que, apesar das abordagens preferenciais da globalização neoliberal se darem sob a ótica dos vencedores, de forma tão absoluta que os perdedores parecem ser retirados de cena, ao analisar-se criticamente a globalização neoliberal, verifica-se a emergência de uma globalização contra-hegemônica. Esta consiste num processo político de resistência ao projeto neoliberal globalizado, norteado por um projeto alternativo de sociedade[35] que vislumbra o respeito e a promoção dos Direitos Humanos, tendo como referência o multiculturalismo emancipatório[36]. Nesse sentido, chama atenção para o Fórum Social Mundial, configurado como um evento articulador das diversas lutas sociais, em torno de um projeto alternativo de sociedade, contrário à supremacia do capital global ou globalização neoliberal (SANTOS, 2002c).

Para efeito deste estudo, cabe ainda destacar que alterada a organização jurídico-política, no Brasil, a partir de 1988, com o advento do Estado Democrático de Direito, a opção política dos governos civis, convergiu para um projeto econômico e político inspirado na ideologia da "globalização neoliberal", contribuindo sobremaneira para acentuar o paradoxo entre a formalidade constitucional dos Direitos Humanos e sua efetivação. Em outros termos, pode-se dizer que a opção política dos governos brasileiros

[35] Fundamentado numa proposta política que se assenta em dois objetivos: o da redistribuição social econômica e do reconhecimento de diferenças culturais (SANTOS, 2002b).

[36] "É fundamental que o multiculturalismo emancipatório parta do pressuposto de que as culturas são todas elas diferenciadas internamente e, portanto, é tão importante reconhecer as culturas uma entre as outras, como reconhecer diversidade dentro de cada cultura e permitir que dentro da cultura haja resistência, haja diferença" (SANTOS, 2003, p. 14).

tendeu a não observância da efetivação plena dos Direitos Humanos, divergindo das promessas do Estado Democrático de Direito.

Neste cenário, a participação popular e a representatividade política tornam-se alvos de ações e fatores restritivos, em total descompasso com as promessas democráticas ou, como diria Santos (2001), esses dois elementos, essenciais para o avanço democrático, passam a ser tratados como patologias. Assim, vão-se perdendo cada vez mais "as referências públicas nas quais sempre se projetaram, para o bem ou para o mal, esperanças de progresso, de igualdade e de justiça" (TELES, 2004, p. 66).

Além desse quadro desfavorável à afirmação dos direitos pelo Estado, seus agentes, que deveriam agir como defensores e promotores dos Direitos Humanos, inspirados, ao contrário, numa cultura antidemocrática, herdada historicamente e reforçada em conjunturas específicas, tendem a confundir política de Segurança Pública com prática social violenta, optando por ações que culminam em violação de direitos, num contexto em que é atribuído papel importante aos aparelhos de controle repressivo, como mostra Loic Wacquant (2003).

Segundo o relatório da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, de 1998[37], a violência e a impunidade de policiais destacaram-se entre os fatos negativos relacionados aos Direitos Humanos, sobretudo na década de mil novecentos e noventa. O mesmo relatório ressalta o fato de que os policiais militares acusados do assassinato, seja de 19 trabalhadores no Pará, em 1996, no chamado "massacre de Eldorado de Carajás", seja do conhecido "massacre de Corumbiara", que resultou na morte de 12 trabalhadores rurais, em Rondônia, no ano de 1995, até aquele momento, continuavam a trabalhar normalmente em suas corporações, como se não fossem responsáveis ou sequer suspeitos

[37] Ano da comemoração do Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 10 anos da Constituição Federal Brasileira de 1998.

por esses crimes. (BRASIL, Relatório Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal – 1997).

Pesquisa realizada pelo Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER) revela que, de "301 ações de policiais militares que resultaram em mortes ou ferimentos de civis no Rio de Janeiro, de 1993 a 1996, não foi condenado um único PM". A Ouvidoria de Polícia de São Paulo, segundo o relatório supramencionado, teria registrado que a Policia Militar daquele Estado foi responsável pela morte de 466 pessoas no ano de 1998, representando um crescimento de 15% se comparado ao ano anterior. No mesmo ano, a *Human Rigths Watch America* indicou que a Polícia Militar do Rio de Janeiro teria assassinado uma média mensal de 60 pessoas no mesmo período[38] (*Apud*, BRASIL, Relatório Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal – 1997).

Apesar destes dados se restringirem a dois Estados brasileiros, isso não quer dizer que os demais sejam diferentes, pois a banalização da violência policial espalha-se por todo país. Segundo Cerqueira (2001), não há como ocultar a prevalência, no Brasil, da Segurança Pública concebida como política de combate ao inimigo interno, ou seja, inspirada unicamente no uso da violência para eliminar "o inimigo interno", que se encontra na sociedade.

Desse modo, vem à tona um problema que, aparentemente, teria sido superado com a transição do regime militar para o regime democrático. Segundo Cardia (1997), num primeiro momento, havia a impressão de que a figura do suspeito (como culpado) até que se prove o contrário (isto é, a inocência) havia desaparecido, enquanto as classes média e alta deixavam de ter medo da polícia. Contudo, foi constatando-se que a polícia não mudou de fato, voltando a ser percebida menos como fonte de segurança e mais como

[38] Segundo adverte Nancy Cárdia et al, (2003, p. 44 – 45) dados "nacionais sobre crime violento são quase impossíveis de serem obtidos uma vez que o Ministério da Justiça deixou de produzir estatísticas durante o regime militar e essa situação não foi revertida após o retorno ao Estado de direito". Esses dados são ainda mais raros quando se refere ao registro de uso abusivo da força por parte de policiais.

agente de força sem limites, sobretudo quando o crime era praticado por cidadãos pobres e/ou negros. Fica, portanto, caracterizada a sobrevida do autoritarismo no Estado Democrático de Direito.

Diante desse quadro, entidades da sociedade civil fortalecem a luta em torno da questão da Segurança Pública, sob a liderança do Movimento Nacional de Direitos Humanos, o qual incorpora como objeto de luta nacional a defesa dos direitos civis dos presos comuns, vítimas do uso abusivo do monopólio da força. A articulação desse Movimento com órgãos internacionais permite que as denúncias de violação alcancem a comunidade internacional que passou a exigir do Estado brasileiro o fim dessas práticas.

A não observância do respeito e da garantia dos direitos parece não ser exclusividade do Brasil, uma vez que a Conferência Internacional dos Direitos Humanos de Viena[39], 1993, reafirmou a "importância de garantir a universalidade, a objetividade e a não seletividade na consideração de questões relativas aos Direitos Humanos[40]" (ONU, Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993, 2001, p.190). Como estratégia política, a referida Conferência fez constar, no documento *Declaração e Programa de Ação*, a recomendação de criação, pelos Estados membros da ONU, de uma política específica voltada para a defesa e a promoção dos Direitos Humanos (ONU, Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993, 2001).

Em virtude dessa recomendação e o quadro de denúncias de amplo conhecimento público, em nível nacional e internacional, relativas às violações de direitos praticadas, sobretudo, por policiais militares, o Governo Federal anunciou, em setembro de 1995, a elaboração de uma Política Nacional de Direitos Humanos para o Brasil.

---

[39] O Embaixador brasileiro, Gilberto Vergne Sabóia, foi indicado para presidir o Comitê de Redação dessa Conferência.

[40] (Proposta, nº 32)

Essa política culminou com a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, elaborado sob a coordenação do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo – NEV/USP, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil, através de oficinas regionais[41], além de debates com vários órgãos nacionais da sociedade civil.

O Programa, apresentado à sociedade brasileira em 1996, enfatiza o estabelecimento de uma relação democrática entre sociedade e Estado, ao mesmo tempo em que destaca a necessária participação de toda a sociedade para a construção de uma sociabilidade democrática e sem violência. Em seu texto, declara que o lançamento do Programa

> (...) abre uma nova dinâmica. Governo e sociedade civil respeitam a mesma gramática e articulam esforços comuns. O Programa passa, desta forma, a ser um marco referencial para as ações governamentais e para a construção, por toda a sociedade, da convivência sem violência que a democracia exige (BRASIL, PNDH 1, 1996).

Em suas metas de curto, médio e longo prazo foram destacados temas relacionados à violência, à criminalidade, à ação policial e aos grupos social e culturalmente vulneráveis, apontando para a necessidade de mudança na política de Segurança Pública do país. A partir de então, o Programa passou a nortear as discussões políticas relacionadas aos problemas apresentados na área de Segurança Pública, ao mesmo tempo em que serviu de justificativa para a inserção do tema Direitos Humanos no currículo das Academias de Polícia.

[41] As oficinas foram realizadas nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Belém, Porto Alegre e Recife. Em seguida, foi apresentado e discutido o projeto do Programa no Encontro Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos, em Brasília e na Conferência Nacional de Direitos Humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal.

Para as instituições policiais, a introdução do debate sobre o tema Direitos Humanos, associado à nova configuração de Estado e/ou aos temas democracia e cidadania, significava um choque de cultura, enquanto os Direitos Humanos representavam uma contraposição ao uso abusivo do monopólio estatal da violência que sempre serviu de parâmetro para a ação policial.

De forma geral, durante a década de 1990, no Brasil, o debate em torno dos Direitos Humanos centraliza-se na questão da garantia dos direitos civis e políticos. Num contexto de agudização da questão social, porém, sentia-se a falta do debate sobre a garantia e respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais. As discussões sobre esses direitos ganharam destaque na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, em 1999, na qual se reivindicou ao Governo Federal que direitos de cunho coletivo fossem tratados na política de Direitos Humanos com a mesma importância dada aos direitos individuais.

Em atendimento a essa reivindicação, o Governo Federal desencadeou o processo de atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos que transcorreu de forma participativa, sob a liderança do Movimento Nacional de Direitos Humanos. Consequentemente, em 2002, foi lançado o II Programa Nacional de Direitos Humanos, contemplando os direitos sócio-econômicos e culturais, conhecidos como DESC (BRASIL, PNDH 2, 2002).

Constata-se, assim, o avanço na Política Nacional de Direitos Humanos, na medida em que passam a ser tomados de forma indiscriminada e indissociável, incorporando-se suas múltiplas dimensões, orientando-se pelo respeito às diferenças sociais e culturais, em conformidade com as recomendações da Conferência de Viena.

Um segundo processo de atualização dessa política teve como subsídio as resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 2008, e propostas aprovadas em 50 Conferências nacionais temáticas efetivadas desde 2003,

passando, portanto, por amplo debate imbricado à questão das políticas públicas. Tal debate continuou sendo aprofundado no ano de 2009, com a participação de representantes de diversos setores da sociedade civil e de órgãos públicos. Em 21 de dezembro de 2009 foi formalizado, pelo governo federal através do Decreto nº 7.037, o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (BRASIL, PNDH 3, 2010).

O PNDH – 3 apresenta como prioridade o desenvolvimento da cultura democrática no âmbito do poder público, assim como na sociedade, elegendo como foco o fortalecimento da relação Estado e sociedade. Isso se fará com várias ações e instrumentos propostos pelo programa: a ampliação de espaços de controle e participação popular e o fortalecimento das políticas públicas, a partir da universalidade, indivisibilidade e interdependência das várias dimensões dos Direitos Humanos; o reforço do caráter laico do Estado brasileiro; uma opção clara pelo desenvolvimento sustentável em que o ser humano deve ser tomado como sujeito de direitos; e ênfase no respeito à diversidade, no combate às desigualdades sociais e na erradicação da fome e da extrema pobreza (BRASIL, PNDH 3, 2010**).**

O referido programa está estruturado em seis eixos orientadores, seguidos de diretrizes e objetivos estratégicos. O IV eixo trata do tema segurança Pública, acesso à justiça e combate à violência, o qual está subdividido em sete diretrizes. Dentre essas, merecem destaque aqui as diretrizes direcionados diretamente à política de segurança pública, que são respectivamente as seguintes: diretriz 11 – democratização e modernização do sistema de segurança pública; diretriz 12 – transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal; diretriz 13 – prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos; e, diretriz 14 – combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária (BRASIL, PNDH 3, 2010).

Percebe-se que o tema democracia, prevenção da violência e da criminalidade, além da participação popular ganharam destaque no PNDH 3, reforçando o que já estava posto no Sistema Único de Segurança Pública, assim como no Programa Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, criado em 2007, também vinculado ao SUSP.

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 ocasionou um fato inédito, uma vez que 31 ministros subscreveram a exposição de motivos solicitando a sua institucionalização através de decreto ao Presidente da República. Outro dado significativo refere-se à discussão política travada em torno do novo programa, sobretudo envolvendo setores sociais tradicionais, como as Forças Armadas, os latifundiários e a Igreja Católica, além da mídia, por entenderem estes que seus interesses teriam sido contrariados, destacando-se entre eles os direitos que perpassam a questão agrária, o tema relativo ao aborto e a laicização do Estado, a revisão da lei da Anistia, com possibilidade de discussão dos crimes praticados pelo Estado brasileiro durante a ditadura militar e a sinalização para a democratização dos meios de comunicação.

Embora, sejam temas que atravessam aspectos político-ideológicos, vale destacar que alguns não são novos, tendo recebido apenas nova redação. O que há de novo é que o Programa foi lançado num contexto em que grupos opositores ao governo do Presidente Lula constataram, mais uma vez, sua vasta aprovação nacional.

Os confrontos políticos gerados em torno do novo Programa representam bem o desafio a ser enfrentado por qualquer tentativa de superar a distância existente entre a formalidade dos Direitos Humanos e a sua efetivação pelo Estado brasileiro. Por conseguinte, fica evidente que cada vez mais se faz necessário o fortalecimento da luta em prol da defesa e da promoção desses direitos.

Neste sentido, cabe lembrar o óbvio: a harmonia, por vezes percebida na sociedade, sobretudo quando se trata dos Direitos Humanos, é apenas aparente. Destarte,

a figura do Estado Democrático, sob a ótica dos Direitos Humanos, deve ser vista como um campo de conflito entre interesses divergentes, em permanentemente disputa, de forma silenciosa ou declarada, numa sociedade capitalista, movida por interesses divergentes, no âmbito das questões econômicas, políticas e culturais.

Por outro lado, as limitações a serem enfrentadas com vistas ao cumprimento da política nacional de Direitos Humanos não são poucas. Como mostra a Professora Laura Tavares Soares (2003), a garantia de direitos não é pensada como parte integrante do desenvolvimento econômico, ficando, portanto, as políticas de efetivação de direitos a depender da agenda fiscal. Destarte, com os problemas sociais fora da agenda pública, tende-se à acentuação da vulnerabilidade dos grupos sociais mais desfavorecidos, enquanto aumentam as ameaças sociais e situações de risco relacionadas ao fenômeno da violência e da criminalidade. Wacquant (2003) afirma que a resposta empregada preferencialmente pelo Estado, frente ao agravamento da questão social, consiste no fortalecimento da repressão policial, principalmente para as comunidades socialmente mais vulneráveis. Ainda que a Segurança Pública seja uma política pública relevante aos interesses dos grupos do poder político e econômico, não recebe a atenção e a valorização devidas por parte do Estado brasileiro.

3.2. A ampliação do debate e o posicionamento dos poderes públicos: sinalização de mudanças da Segurança Pública

No Brasil, nos últimos anos do século XX, a Segurança Pública converteu-se em tema de debate político ou, nos termos de Sapori (2007), tornou-se um problema social que preocupa a todos, passando a ocupar o espaço público, através de variados atores sociais ou entes institucionais. Assim, diante de uma crise latente, de âmbito nacional e

de ampla repercussão pública, o Governo Federal sentiu-se obrigado a apresentar uma resposta mínima à sociedade. A recém criada Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997, recebeu então a atribuição de dirigir um grupo de trabalho designado pelo Presidente da República, com os objetivos de realizar a "avaliação do sistema de Segurança Pública" e de apresentar propostas "que pudessem ser implementadas imediatamente" (BRASIL, Documento *Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública,* 1998, s/n). Essa seria a primeira expectativa criada pelo poder público de inclusão do tema Segurança Pública na agenda governamental.

Os trabalhos desse grupo, conforme se verá pelo teor das propostas que gerou, nortearam-se pelo tema Proteção do direito à vida, do I Programa Nacional de Direitos Humanos, marco fundamental para as discussões sobre a Segurança Pública em interface com os Direitos Humanos, tendo como eixo o Estado Democrático de Direito. Decorridos três meses, com apenas seis reuniões de trabalho, em agosto de 1997, o grupo apresentou o documento *Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública*, em forma de relatório, contendo 43 propostas[42] para a reforma da política de segurança.

Essas propostas versam sobre: a) Controle externo e interno das polícias; b) integração das polícias, com reforma no sistema de comando; c) a atuação das guardas municipais na Segurança Pública, d) a descentralização, desverticalização das polícias e aproximação destas à comunidade; e) desburocratização do inquérito policial; f) a formação do policial em consonância com os valores democracia, cidadania e Direitos Humanos, voltada para a proteção do cidadão e a resolução de conflitos, com ênfase no papel do policial na proteção do cidadão, e na assistência a vítimas; g) valorização dos profissionais da segurança, com revisão dos regulamentos disciplinares arcaicos,

[42] O documento supra mencionado tem 43 propostas, todavia, o Secretário Nacional de Direitos Humanos que coordenou o grupo de trabalho, em Audiência Especial, na Comissão de Segurança Pública, da Câmara dos Deputados, em 19.08.1997, refere-se a 32 propostas.

considerados violadores de direitos dos policiais, redução das desigualdades entre policiais através da diminuição do número de níveis hierárquicos, estabelecimento de planos de carreira para as polícias militares, que possibilitasse aos praças das Polícias Militares o acesso ao nível de oficiais e aos agentes das polícias civis chegarem ao cargo de delegado; h) intensificar o controle das armas de fogo; i) incentivar o desarmamento e desincentivar o comércio de armas.

É indispensável destacar, contudo, que esse documento deixou intocadas várias questões delicadas como, por exemplo, a da vinculação da Segurança Pública às Forças Armadas, mais precisamente ao Exército. Deixou ainda intocada a questão da desmilitarização das Polícias Militares, vista pelos defensores dos Direitos Humanos como crucial para promoção do direito à segurança do cidadão. Referindo-se a isto, o Deputado Hélio Bicudo considerou que toda a discussão e as propostas apresentadas não alcançariam resultado algum, uma vez que o núcleo da questão não teria sido tocado. Para ele a militarização das polícias estaduais seria o problema central da Segurança Pública brasileira (*Apud*, HOFFMAN, 2010).

A esse respeito, Zaverucha (2005) lembra que as Forças Armadas ainda se encontravam vinculadas a interesses de determinados grupos políticos do país e, certamente, mantendo sua influência no âmbito da Política de Segurança Pública levada a efeito nacionalmente. Um claro sinal disso seria o fato de que a militarização das polícias estaduais, assim como a estratégia de combate ao inimigo, herdadas da cultura militarista gestada ou fortalecida no período da ditadura militar, que tão bem se coadunam com o uso abusivo do monopólio da violência, não foram objeto de alterações nas propostas apresentadas pelo grupo de trabalho de 1997.

A indicação de um general do exército para a Secretaria Nacional de Segurança Pública, criada com o objetivo de formular e implementar uma política nacional de

segurança para o Brasil, conforme sugestão do grupo de trabalho, parecia sinalizar claramente que o Presidente da República não estava convicto da necessidade de mudanças de cunho democrático para essa área ou, pelo menos, considerava indiferente a atuação de um civil ou de um militar para conduzir uma política pública de segurança.

Esses fatos ganham novos significados se levarmos em consideração que, ainda durante o processo de trabalho do grupo que gerou o documento *Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública*, deflagrou-se, em dezessete Estados do país, uma crise sem precedentes nas instituições policiais, fruto da precariedade das condições de trabalho e da desvalorização dos profissionais, resultante da debilidade a que havia sido submetido todo o sistema de Segurança Pública. Esse quadro de crise institucional demarcava-se, principalmente, através**:** a) do sucateamento da estrutura física dos órgãos; b) da falta de infraestrutura; c) da inexistência de uma política de saúde para o trabalhador policial (com atendimento médico, sociopsicológico e odontológico); d) da falta de um plano de cargos e salários dignos; e) da alta periculosidade do trabalho dos policiais, decorrente da estratégia de ação policial realizada prioritariamente pelo confronto armado, expondo, frequentemente, a vida desses profissionais; f) as relações de subordinação e os casos de abuso de poder por parte dos superiores, sofridos pelos profissionais da Polícia Militar, devido ao modelo de relações internas determinado por Regimentos Disciplinares inspirados em normas do Exército[43].

A esses problemas, somam-se a imagem social negativa criada pela sociedade acerca dos profissionais da área em razão das práticas violentas e discriminatórias levadas a efeito por policiais, além da ineficiência e da ineficácia da política de Segurança Pública, culminado numa crise de legitimidade política sem parâmetros históricos de comparação.

[43] Ver MOURA (2007), "O Regimento Disciplinar Militar da Paraíba: sob a Ótica dos Direitos Humanos", Dissertação de Mestrado.

Esse movimento, iniciado em Minas Gerais, estendeu-se a outros Estados[44], em razão da insatisfação generalizada dos policiais. Nesse contexto, difundiu-se o sentimento de luta por direitos pelos policiais nos diversos estados brasileiros, contando com a solidariedade de entidades da sociedade civil que reconhecem como justa a luta desses profissionais.

Diante do clima de descontentamento social e preocupação generalizada, em nível nacional, devido aos problemas de amplo conhecimento público na área de Segurança Pública, o Presidente da Câmara Federal criou uma Comissão Especial em Segurança Pública para discutir matérias relacionadas à temática. Promoveram-se audiências públicas[45] com a participação de expositores convidados dos poderes públicos e da sociedade civil. A Comissão deslocou-se para alguns Estados a fim de discutir os problemas relacionados à Segurança Pública com os representantes dos poderes públicos locais. Seus trabalhos tinham como objetivo, também, subsidiar o processo de votação de emendas à Constituição, já em andamento, e a elaboração de novas emendas a serem encaminhadas ao Congresso Nacional, requerendo-se procedimento de urgência em razão da crise.

De forma geral, em sete audiências públicas[46] realizadas na Câmara dos Deputados, os debates travados entre convidados, representantes dos poderes públicos e parlamentares da Comissão foram tensionados por duas posições, uma insistindo na necessidade de mudanças na política de Segurança Pública com vistas à sua adequação aos Direitos Humanos e outra defendendo o velho modelo de Segurança Pública, balizado

[44] Segundo o Ministro da Justiça, em "dezessete estados, as Polícias Militares se mobilizaram, declaram-se em greve, fizeram movimento de rua, enfim fatos que são do conhecimento de todos (...)" (Câmara Federal, Comissão Especial de Segurança Pública, Audiência Pública, em 20/08/1997.)

[45] Das audiências públicas realizadas na Câmara obteve-se o total de sete, em material transcrito do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação, Núcleo de Revisão de Comissões, Redação Final, nas respectivas datas: 19.08, 20.08, 27.08, 10.09, 16.09, 25.09 e 05.11, todas no ano de 1997.

na ideologia de segurança nacional (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997).

Destarte, as discussões perpassaram temas diversos como a extinção da Polícia Militar como força auxiliar do Exército, tendo como alvo a sua desmilitarização, a revisão dos direitos políticos dos policiais e a inconstitucionalidade da greve dos policiais, a criação de um fundo nacional para Segurança Pública, a melhoria salarial, a revisão dos Regimentos Disciplinares, a criação de programas psico-sociais para os policiais, a unificação das polícias e/ou integração das suas ações, a revisão da ideologia de segurança nacional que permeia a Segurança Pública baseada, sobretudo, na ideia de combate ao inimigo, a necessidade de garantir-se a vinculação da segurança com os Direitos Humanos, e outros.

O clima predominante foi de confronto de ideias. Estiveram presentes nas audiências públicas tanto os defensores da cultura dos Direitos Humanos, como os representantes da posição contra mudanças, adeptos da ideologia de segurança nacional, que restringiam seu olhar apenas para a melhoria salarial e as condições de trabalho dos policiais. Tal divergência de visões ocorria tanto entre os integrantes da Comissão, quanto entre os dirigentes públicos convidados, segundo consta dos relatórios das sete audiências.

Merece destaque, aqui, a exposição do General de Brigada Alberto Mendes Cardoso, Ministro da Casa Militar da Presidência da República, que assessorou o Governo Federal, por ocasião das greves das polícias, na maioria dos Estados brasileiros. Ele fixa sua posição contra o processo de greve deflagrado pelas polícias, assim como na defesa da militarização da Segurança Pública, alegando que, em “situação de grave perturbação da ordem pública”, restaurar essa ordem é missão da Polícia Militar, que foi “adestrada” para tal fim. Segundo o general, na falta dessa força pública intermediária,

exercida pela Polícia Militar, ter-se-ia de recorrer às Forças Armadas, o que significaria militarizar o conflito social (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 6). Argumenta, ainda, que a Polícia Militar atua em duas vertentes, uma relacionada ao policiamento preventivo e ostensivo, que remete à Segurança Pública, e outra correspondente à restauração da ordem pública. Por conseguinte, a organização e o treinamento da polícia deveriam ser orientados a elas. Indispensável, portanto, "coesão, doutrina e adestramento para ser empregada em massa, necessitando para tanto de disciplina e respeito à hierarquia" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p.6). Logo, pensar em desmilitarizar a polícia, segundo sua visão, requer pensar na criação de outro órgão que supra essa lacuna, quando se trata de atuar junto às massas, na garantia da ordem pública. Esse entendimento é reforçado quando o General justifica a atribuição constitucional do papel de força auxiliar do Exército à Polícia Militar. Diz ele: "Quando se pretende a polícia como força auxiliar do Exército é justamente nessa faceta da restauração da ordem pública". Melhor dizendo, a Polícia Militar deve auxiliar o Exército na função de garantia da ordem pública, já que o Exército "é treinado, organizado, equipado para defesa externa. Ele não tem equipamentos e adestramentos específicos para essas atividades, por exemplo, de controle de distúrbios" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 23).

De outra parte, para o Deputado José Genoino, pelo fato de a Polícia Militar, responsável pela segurança do cidadão, ter essa função de auxiliar do Exército na garantia da ordem pública, seria confundir Segurança Pública com Forças Armadas (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997)

Corroborando esse pensamento, o Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh declara que "temos uma legislação – a partir da Constituição – que ainda prevê as regras e princípios

da doutrina de segurança nacional". Sem essa desvinculação, continuará "se fazendo confusão entre Segurança Pública e segurança nacional" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, 43).

Neste mesmo sentido, mas em outros termos, coloca-se Cerqueira (2001) ao contestar o modelo de Segurança Pública, sobretudo, pelo fato de apoiar-se num quadro teórico de viés militar, herdado da ideologia de segurança nacional e orientado pelo combate ao "inimigo interno".

Destaca-se, ainda, a favor da mudança da Segurança Pública, o então Secretario Nacional de Direitos Humanos, José Gregori, com um passado de luta pela defesa dos Direitos Humanos, também, participante do debate na Audiência Pública, promovida pela Comissão Especial de Segurança Pública. Em sua exposição, ele preocupou-se em convencer os parlamentares da necessidade urgente de reforma da política de Segurança Pública. Com esse intuito privilegiou como foco de sua fala o documento *Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública*, enfatizando a necessidade da interdependência da Segurança Pública com os Direitos Humanos, chegando a afirmar que as "polícias que alcançam melhores resultados no enfrentamento da criminalidade são aquelas que mais respeitam os Direitos Humanos" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 19). Seu discurso culmina num novo conceito de Segurança Pública, apresentado pelo Grupo de Trabalho, em que convergem o bem-estar da sociedade e a defesa do Estado Democrático de Direito, sob a égide da cidadania e dos Direitos Humanos. Argumenta que, segundo os termos do documento, há respaldo legal para um conceito de segurança sustentável.

> Tal formulação pressupõe a construção de um modelo de desenvolvimento que fortaleça a democracia, reduza as desigualdades sociais e os desequilíbrios regionais e paralelamente compatibilize as prioridades nos

> campos político, social, econômico e militar com as necessidades de segurança (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 19).

Em seu depoimento, outro convidado da Comissão, o Professor Titular de Direito Constitucional da USP, Dalmo Dallari, afirma que é:

> (...) absolutamente necessário o respeito aos direitos adquiridos não no sentido de estabelecer uma imobilidade do setor público, mas no sentido de preservar aquilo que já está incorporado ao patrimônio do cidadão, como também é absolutamente necessária, evidentemente, a preservação da dignidade das pessoas envolvidas (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p.4)

Dallari alerta para a necessidade de superar-se a tradição que coloca o policial acima da lei, quebrando-se o mito de que para "o policial não há lei, não há limite, porque ele está protegendo a sociedade". Pois, para "proteger a sociedade, ele deve, entre outras coisas, atuar dentro da ordem jurídica própria dessa mesma sociedade". Afirma, ainda, a necessidade de transformações profundas com solução de continuidade, de forma sistematizada com objetividade, mas sem a ilusão de que uma simples lei ou decreto vai resolver o problema. Diante disto, para ele, coloca-se como mister o processo "de mudança de mentalidade dos policiais, dos governantes e do próprio povo" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 4-5).

Pronunciou-se, ainda, Dalmo Dallari, contrário à militarização das polícias, ao afirmar "que a atividade policial é uma atividade administrativa essencialmente civil", ou seja, uma "atividade que incumbe ao Governo, à administração pública, de preservação da ordem interna. Essa atividade de preservação da ordem interna nada tem a ver com a atividade de natureza militar" (BRASIL, Comissão Especial de Segurança Pública, 1977,

p.7). Indo além, o Professor Dallari procura demonstrar que os governos republicanos enfrentaram três problemas que acentuaram o caráter militar das polícias brasileiras: o primeiro deles diz respeito "à questão da restauração monárquica[47]"; outro consistiu na ocorrência de conflitos entre a União e os Estados, que culminaram com a intervenção federal em diversos estados, no começo do século passado, levando alguns a formarem seus pequenos Exércitos para impedir a intervenção federal. O terceiro fato que explicaria o fortalecimento do caráter militar das polícias consistiu no

> (...) aparecimento da chamada questão social. A partir de 1905, começam a eclodir grandes greve no Brasil. Então, coloca-se claramente o lema do partido republicano: 'A questão social é uma questão de polícia'. Porém, é uma questão de Polícia para ser combatida mediante repressão, violência. Assim, prepara-se o Exército também para enfrentar a questão social (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p.8 – 9).

Desse modo, afirma o Professor que foi consolidando-se "o Exército estadual, que é essa simbiose estranha de Polícia e Exército", com "esse caráter militar da Polícia" que, na constituição de 1946, foi reconhecida como "força auxiliar e reserva do Exército", sem que essa vinculação fosse revista em 1988 (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 9).

A exposição do Professor Dallari faz com que se reflita sobre a funcionalidade das Forças Armadas, ou da militarização das polícias, aos interesses de grupos civis. Em outras palavras, observa-se que a militarização da Polícia nos Estados, assim como a

[47] Afirma Dallari, que esse "é um tema muito discutido, inclusive entre os historiadores, se houve ou não o risco de restabelecimento da monarquia no Brasil. Alguns afirmam que sim. De qualquer maneira, alguns Governos Estaduais tinham a preocupação com o risco da restauração" (Relatório da Audiência Pública, 27/09/1997, p. 8-9,).

militarização da concepção de Segurança Pública parecem atender, também, aos interesses de governos civis que representam interesses de determinadas forças ou classes sociais, que estão em confronto com outras forças presentes na sociedade brasileira.

Neste sentido, ele chama a atenção para a necessidade de quebrar mitos incrustados na tradição brasileira, muitas vezes ressaltados com bastante evidência, como, por exemplo, o mito do "uso da Polícia como um serviço do Governo, do Governador ou mesmo das elites dominantes. Isso precisa ser modificado" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 5).

O Deputado Fernando Gabeira contribui com o debate a partir do pressuposto de que há uma demanda de maior respeito e promoção dos Direitos Humanos, apresentada pelas forças políticas internas assim como pela comunidade internacional. Considera que essa nova demanda representa o rompimento de

> (...) um pacto histórico, segundo o qual, de um lado, era-se muito condescendente com a violência. Tínhamos um pacto que começa a desfazer-se, no bom sentido, ou seja, no que se refere aos Direitos Humanos e de uma maior eficácia da polícia (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p.38).

Continua o mesmo Deputado afirmando que, de certa maneira, o Brasil está importando "uma concepção hoje universalmente aceita, dos países chamados desenvolvidos, de respeito aos Direitos Humanos e de uma política eficaz" (BRASIL, Câmara dos Deputados, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997, p. 38)

Apesar do relevante debate travado por essa Comissão Especial, não se chegou a apresentar alguma proposta clara quanto à arquitetura da política de Segurança Pública, que sinalizasse um processo de transição efetivo do velho modelo de segurança.

O debate acima, entretanto, gerou expectativas de mudanças fundamentais, consoante à distinção feita por Bova (1999), entre Segurança Pública e ordem pública, indicando que o uso abusivo da força física pela polícia se adéqua muito mais à noção de ordem pública, recorrendo à força militarizada, do que à Segurança Pública que se proponha respeitar e garantir os Direitos Humanos.

O Governo Federal, no que concerne ao documento *Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública* – 1998, parece ter optado por não deixar resposta efetiva para o quadro de crise vivenciado pelos órgãos da Segurança Pública que respondesse aos reclamos da sociedade causados pela complexificação e ampliação dos problemas relacionados ao fenômeno da violência e da criminalidade.

Em outras palavras, segundo sugere Abranches (1987), os debates travados na sociedade sobre a necessidade de uma nova opção política para a Segurança Pública e de que o Estado brasileiro revisse sua intervenção nessa área, embora incorporada por alguns setores dos poderes públicos, não foram suficientes para que o governo revisse o velho desenho dessa política pública.

Apesar da intensificação dos reclamos da sociedade brasileira em relação à ineficiência, ineficácia e inadequação do velho modelo da Segurança Pública, após sua reeleição em 1998, Fernando Henrique Cardoso assume sem agendar uma resposta efetiva para a grave crise em que se encontrava mergulhada a Segurança Pública, embora tenha sido apresentada como um dos temas prioritários em sua segunda campanha eleitoral. Para Adorno (2003, p. 104) o referido governo:

> (...) estava convicto de que, no domínio da Segurança Pública – como praticamente em todos os domínios de intervenção governamental –, os desafios à mudança não eram apenas de grande magnitude: mais do que isso, os agentes e as agências encarregadas de implementar a lei e a

> ordem e de garantir a Segurança Pública revelavam renitente capacidade de resistir às mudanças institucionais. As rupturas manifestavam-se aqui mais difíceis de serem asseguradas. Poderosos interesses incrustados na burocracia estatal, alguns advindo do regime autoritário, ainda ocupavam um espaço importante nos processos decisórios. Os governo civis que se seguiram ao fim da ditadura pouco se esmeraram no sentido de fomentar um novo quadro de funcionário, civis e militares, mais afinados com as demandas por Segurança Pública no contexto do Estado democrático de direito.

A falta de resposta para o problema da Segurança Pública contribuiu para que pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha, entre 1996 e 2000, registrasse um crescimento da preocupação dos brasileiros com a Segurança Pública, apontada, no mês de junho de 2000, como um dos maiores problemas do país por 13% dos entrevistados, o maior percentual registrado até então. Destarte, a sociedade passa a exigir o pronunciamento do próprio Presidente, pois já não acreditava mais nas promessas de seus auxiliares, que não efetivavam qualquer medida concreta (Apud, ADORNO, 2003).

Em junho, no ano 2000, numa conjuntura política adversa, um caso de ação policial desastrosa, no Rio de Janeiro, tendo como desfecho a morte de uma refém e do sequestrador (caso conhecido como o “seqüestro do ônibus 174”), com transmissão ao vivo pela mídia televisiva, acirrou os ânimos da sociedade brasileira contra a falta de medidas para a questão da Segurança Pública. Diante da repercussão do fato, o Presidente da República sentiu-se obrigado a pronunciar-se e firmar compromisso com a sociedade, prometendo a apresentação em breve de um programa de emergência.

O Presidente do Senado Antonio Carlos Magalhães, nessa ocasião, pronunciando-se sobre o ocorrido, voltou a defender a participação das Forças Armadas na Segurança Pública, pensamento também ventilado pelo Presidente da República ao expressar a necessidade de todos, “os governadores, o presidente da República, as forças de

segurança, as Forças Armadas", darem-se as mãos para coibir a onda de violência. (Jornal Folha de São Paulo, on line, 2000)

Oito dias após o ocorrido, mais precisamente em 20 de junho de 2000, o Governo Federal respondeu politicamente à crise da Segurança Pública, apresentando à sociedade brasileira um documento que seria o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP. O objetivo principal do Plano consistia em reformar "o sistema de Segurança Pública brasileiro, por meio de propostas que integrassem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e tranqüilidade do cidadão brasileiro" (LIMA, 2000, p. 58). O Plano foi estruturado em 15 "compromissos a serem assumidos em âmbito do Governo Federal, e deste em cooperação com os Governos Estaduais, outros Poderes e Sociedade civil" (BRASIL, PNSP, 2000), de forma ampla, contudo sem definir prioridades, metas quantitativas e forma de monitoramento.

Para viabilização do Plano foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP[48], ao qual os Governos Estaduais teriam acesso mediante a apresentação de projetos que convergissem para os objetivos do referido fundo. Cabia ao Conselho Gestor a análise dos projetos para liberação de recursos, considerando

> (...) os seguintes resultados: I - redução do índice de criminalidade; II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; III - desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e IV - aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido (BRASIL, FNSP, 2001).

[48] Criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Segundo Arthur Costa e Bruno C. Grossi (2007), em boa parte dos convênios não foram observados esses condicionantes e, consequentemente, a política ficou focada no repasse de recursos financeiros aos Governos Estaduais, distanciando-se dos objetivos propostos pelo Plano Nacional de Segurança Pública, que teve dois anos de vigência.

3.3. O novo Plano Nacional de Segurança Pública: conteúdo e forma

Em outubro de 2002, período do processo eleitoral de escolha para o cargo de Presidente da República, o Instituto Data Folha realizou uma sondagem sobre a aprovação da sociedade ao governo Fernando Henrique Cardoso segundo a qual, no que concerne à questão da Segurança Pública, 54% dos entrevistados avaliaram negativamente o governo (COUTINHO, 2003). Em outros termos, tal resultado revelava que o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública não tinha respondido às expectativas da sociedade brasileira com relação ao problema da violência e da criminalidade. Mesmo porque, também, seria muito pouco tempo de sua vigência para aferir qualquer resultado.

Os dados relativos a 2002, referentes aos casos de homicídios praticados por armas de fogo, no Brasil, apresentados na tabela abaixo, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2003, p. 89), se comparado a outros países, revelam a gravidade do problema relacionado à Segurança Pública, nesse período.

TABELA 13

Taxa de homicídios por projétil de arma de fogo (PAF) de países selecionados

(Por 100 mil habitantes)

	Taxa de homicídios	Taxa de homicídios por PAF	Nº de homicídios por PAF/Nº de homicídios.
Brasil	25,4	18,7	73,6
Holanda	1,1	0,5	45,5
Estados Unidos	9,3	4	43,0
Luxemburgo	1,5	0,5	33,3
Croácia	5,3	1,5	28,3
Kuwait	3,9	0,8	20,5
Noruega	1	0,2	20,0
República Eslovaca	2,3	0,4	17,4
Eslovênia	3	0,5	16,7
Finlândia	2,5	0,4	16,0
Austrália	2	0,3	15,0
República Checa	2,8	0,4	14,3
Dinamarca	2,5	0,3	12,0
Moldávia	12,4	1,2	9,7
Estônia	23,7	2,1	8,9
Hungria	3,7	0,3	8,1
Alemanha	2,5	0,2	8,0
Lituânia	12,5	0,5	4,0
Romênia	3,7	0,1	2,7
Coréia	1,5	0	0,0
Japão	0,7	0	0,0

Fonte: OMS/WHOSIS/Wmd (retirado de Waiselfisz, 2002); SIM/Datasus; IBGE; Crime Trends (ONU).
Obs.: Os dados referem-se ao último ano disponível por país.

No bojo de uma crise social, em que o problema da violência e a da criminalidade ganhava destaque na sociedade brasileira, transcorreu o processo eleitoral, no qual o representante do Partido dos Trabalhadores, Luis Inácio Lula da Silva, totalizando 61% (LUNA e KLEIN, 2007, p.52) dos votos dos eleitores ganhou a disputa política para a Presidência da República. Cônscio da relevância social alcançada pela temática da Segurança Pública, o candidato eleito, ao assumir o Governo Federal, converteu o "Projeto Segurança Pública para o Brasil", em um novo Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, a ser implementado durante seu mandato, no período 2003 – 2006. Elaborado sob a Coordenação do Instituto de Cidadania, o projeto tinha como objetivo "contribuir para que fosse devolvido aos cidadãos de nosso país o sagrado direito democrático à segurança pessoal, familiar e comunitária" (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2002, p.3). Segundo os termos do próprio projeto, sua elaboração deu-se a partir de um processo de discussões, estudos, seminários e debates, envolvendo a participação de "(...) amplo leque de especialistas em Segurança Pública, membros dos

Três Poderes nas três esferas administrativas, lideres de comunidades, associações representativas e centros universitários" (INSTITUTO DE CIDADANIA, 2002, p. 3)

Convém destacar que, desse processo de elaboração, dentre outros participaram o presidente eleito, que integrava o referido Instituto, chegando a subscrever a apresentação da primeira versão do projeto, bem como o advogado Márcio Thomaz Bastos e o professor Luiz Eduardo Soares, que assumiram, respectivamente, o cargo de Ministro da Justiça e o de Secretário Nacional de Segurança Pública do novo governo.

O citado projeto, convertido no (novo) Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP[49] elege como elementos fundamentais na sua constituição os seguintes princípios:

> 1) Direitos Humanos e eficiência policial são compatíveis entre si e mutuamente necessários; 2) O Sistema de Justiça Criminal deve ser democrático e justo, isto é, orientado pela eqüidade, acessível a todos e refratário ao exercício violento e discriminatório do controle social; 3) Ação social preventiva e ação policial são complementares e devem combinar-se na política de segurança; 4) Polícias são instituições destinadas a servir aos cidadãos, protegendo direitos e liberdades, inibindo e reprimindo, portanto, suas violações; 5) Às Polícias compete fazer cumprir as leis, cumprindo-as; 6) Policiais são seres humanos, trabalhadores e cidadãos, titulares, portanto, dos Direitos Humanos e das prerrogativas constitucionais correspondentes às suas funções (BRASIL, Ministério da Justiça/SENASP, slides, 2007)

Os seus princípios sinalizam como eixo estruturante o Estado Democrático de Direito, consoante o estabelecido na Constituição. Por conseguinte, o Plano prima pelo princípio de justiça, dando relevo à necessidade de observância à igualdade de cada cidadão quanto ao direito à segurança; ao mesmo tempo em que renega práticas de

[49] O adjetivo "novo" foi empregado de empréstimo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, para diferenciar do Plano Nacional de Segurança Pública do governo anterior.

Segurança Pública que empregam meios violentos, fora dos parâmetros legais e que se inspirem em preconceitos de qualquer natureza, além de enfatizar a indissociabilidade entre prática policial e Direitos Humanos.

Ainda com base em seus princípios, constata-se que a nova política amplia e demarca o seu campo de atuação para além da ação repressiva, quando ressalta a importância da prática preventiva em Segurança Pública, como também enfatiza a necessidade de vinculação da política de Segurança Pública com as demais políticas sociais.

Consoante às características balizares do novo plano, em momento algum deve o Estado ser visto como sujeito de direito da Segurança Pública, remetendo-se, desse modo, à quebra da simbiose, até então preservada na Segurança Pública brasileira, entre segurança nacional e Segurança Pública. Portanto, considerando que a Constituição universalizou o acesso ao direito à Segurança Pública, esta política pública tomou como sujeito de direito todos os cidadãos, indistintamente, precedendo a segurança do Estado.

Ademais, o Plano em discussão reconhece que em "nosso país, a violência criminal atinge todos os segmentos sociais, dos mais ricos aos mais pobres tornando a insegurança uma experiência amplamente compartilhada" (BRASIL, PNSP, 2003). Adverte, todavia, que os delitos atingem as vítimas de forma diferenciada, segundo sua condição socioeconômica e cultural. A esse respeito observa-se que os "crimes contra o patrimônio atingem, preferencialmente, os estratos sociais superiores e os crimes contra a pessoa" considerados os mais graves, do tipo "homicídios dolosos, vitimam, sobretudo, os mais pobres, principalmente os jovens de 15 a 24 anos ou de 14 a 29". Acrescenta-se, ainda, o recorte étnico e etário, já que as vítimas são na maioria "do sexo masculino e negros" (BRASIL, PNSP, 2003, p. 4 - 5). O Plano,

porém, vai além, sem perder a referência ao caráter universal da (in)segurança, demonstrando a preocupação com as diferenças, sobretudo quando enfatiza as mulheres, os idosos, os homossexuais, as crianças e adolescentes como grupos vulneráveis a serem considerados de forma particular em programas de prevenção à violência. Fica, assim, constatado que houve preocupação da nova política em considerar as exigências sociais específicas, conforme sugere Bobbio (1992).

A nova política, portanto, além de redirecionar a definição do sujeito de direito da segurança para o cidadão, inclui, explicitamente e de maneira inovadora, como sujeitos de direitos os cidadãos que historicamente estiveram deles privados. Essa preocupação passa pela reversão de valores autoritários e excludentes, a partir dos quais os interesses de alguns, política e economicamente privilegiados, preponderavam em detrimento das necessidades da maioria dos cidadãos, situados em condições políticas, econômicas e sociais desfavoráveis. Tal reversão era indispensável numa sociedade em que, mesmo pretendendo inspirar-se no discurso democrático que prega a defesa dos interesses da maioria, a tendência sempre foi encobrir as necessidades de segurança de grande contingente populacional classificado na condição do "outro", inferiorizado, principalmente por ser valorizada a cultura da classe dominante apresentada como superior, como explica Habermas (2007). Em outras palavras, pode-se afirmar que a cultura autoritária – política e social – sustentada pela centralização de poder e apoiada na centralidade no monopólio da violência, pode constitui-se num bloqueio às inovações apresentada por essa nova política pública, que se inspira no respeito e promoção dos Direitos Humanos.

Em harmonia com os princípios supramencionados, são colocadas as metas do Plano que consistem em:

> 1) Promover a expansão do respeito às leis e aos Direitos Humanos; 2) Contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal; 3) Aplicar com rigor e equilíbrio as leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado; 4) Reduzir a criminalidade e a inSegurança Pública; 5) Controlar o crime organizado e eliminar o poder armado de criminosos que impõem sua tirania territorial a comunidades vulneráveis e a expandem sobre crescentes extensões de áreas públicas; 6) Bloquear a dinâmica do recrutamento de crianças e adolescentes pelo tráfico; 7) Ampliar a eficiência policial e reduzir a corrupção e a violência policiais e, 8)Valorizar as polícias e os policiais, reformando-as e requalificando-os, levando-os a recuperar a confiança popular e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos (BRASIL, PNSP, 2003).

Percebe-se que se levou em consideração, na construção dessas metas, o complexo problema da violência e da criminalidade, considerando-se, portanto, a amplitude do objeto de intervenção, além de incorporar a necessidade de mudanças dos órgãos que integram a polícia. A amplitude do alcance das metas tem relação com as múltiplas faces do fenômeno da violência e da criminalidade, considerado como:

> (...) parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. As interfaces e superposições com outras problemáticas são tantas e tão relevantes, que se torna imperioso tratá-las, definindo as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal (BRASIL, PNSP, 2003, p.4).

Constata-se, portanto, que o diagnóstico que dá sustentação ao plano foi elaborado considerando os problemas de forma contextualizada, preocupando-se em relacionar

aspectos macrossociais e microssociais, dando a relevância devida aos aspectos socioeconômico e cultural que perpassam a realidade, assim como a complexidade do objeto específico da Segurança Pública: violência e criminalidade.

No aspecto macro-social, destacam-se valores veiculados pelo capitalismo, sobretudo a valorização de "status que brilha no consumo exibicionista", como fatores negativos para a construção de uma sociabilidade democrática, assim como para o sentimento de solidariedade e laços afetivos, que possibilitem o reconhecimento e o pertencimento social, essenciais para o fortalecimento da noção de cidadania democrática (BRASIL, PNSP, 2003, p. 6).

O novo plano estabelece um conjunto de ações, culminando com o modelo de planejamento racional de política pública, no que concerne às fases de diagnóstico, elaboração, implementação e monitoramento (SAPORI, 2007). Ademais, apresenta consistência teórica, rompendo com velhos paradigmas, ao mesmo tempo em que adota como pressupostos inovadores os temas democracia e Direitos Humanos, considerados antagônicos ao velho modelo autoritário de Segurança Pública. Nessa perspectiva, a nova política adota uma abordagem interdisciplinar, perpassado os aspectos sociológico, filosófico, econômico, antropológico, cultural, psico-afetivo, jurídico, político, administrativo.

Destaca-se, ainda, que o novo plano pontua as prioridades a partir da relação causa-efeito, tendo como foco o sujeito de direito da política pública, possibilitando estabelecer-se mais democraticamente a relação entre Estado e Sociedade, remetendo a Segurança Pública, segundo expressão de Boaventura de Sousa Santos (1999), ao tempo e espaço da cidadania. Essa orientação fica patente em seu enunciado:

> Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência, em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade (BRASIL, PNSP, 2003, p.4).

Apesar da base de sustentação política e teórica do Plano convergir para um papel de preponderância do Estado, com vistas à garantia e ao respeito dos direitos, ele volta-se, também, para a sociedade, considerando o grave problema do esgarçamento do tecido social, apontando para a necessidade de valores democráticos, "esteio da sociabilidade cidadã e do convívio humano cooperativo", sem deixar de lado a necessidade de restabelecer-se "a confiança nas instituições públicas. Sem credibilidade, elas perdem as bases de sua legitimidade, o que traz riscos aos alicerces da democracia" (BRASIL, PNSP, 2003, p. 4).

Com vistas à consecução de seus objetivos, a nova política elegeu duas diretrizes básicas. Uma delas diz respeito a Programas de Reforma das Instituições de Segurança, definindo como ações prioritárias: "valorização e formação policial; estruturação e modernização da polícia; gestão do conhecimento; Prevenção; Reorganização institucional; controle externo e participação social". A segunda diretriz direciona-se a efetivação de Programas de Redução da Violência, dando primazia aos projetos e ações voltados para

> (...) o gerenciamento de crises e conflitos; redução da violência doméstica e de gênero; redução do racismo, da

> homofobia e da misoginia; administração legal do uso da força policial; proteção e apoio a vítimas e testemunhas do crime; homicídios e crime organizado e repressão qualificada (BRASIL, Ministério da Justiça, slides, 2007).

Os programas, projetos e ações que compõem essas diretrizes, recaem sob a competência dos Estados, responsáveis pela Segurança Pública nas unidades federativas. Por conseguinte, devem elaborar seus planos de Segurança Pública, em conformidade com as orientações gerais, previamente estabelecidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, órgão responsável pela coordenação da política nacional, adotada pelo Governo Federal.

Convém abrir um parêntese para lembrar, que durante o regime militar, a centralização do poder, não permitia que os Governos Estaduais e municipais tivessem real autonomia política. Ou seja, suprimidos os direitos políticos não havia eleições, a gestão das políticas públicas nos Estados era diretamente dirigida pelo Governo Federal ou em conformidade com as suas determinações. Os ocupantes dos órgãos governamentais das unidades federativas representavam os interesses do poder central, por vezes exercendo claramente o papel de interventores.

Durante “o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações” (ARRETCHE, 1999, p.113). Em meados dos anos mil novecentos e sessenta, foi feita uma reforma fiscal, concentrando os principais tributos nas mãos do Governo Federal, de modo que, além da falta de autonomia política, os governadores e prefeitos também não dispunham de autonomia fiscal. A centralização financeira, portanto, contribuía ainda mais para a centralização política. A partir dos anos mil novecentos e oitenta, com a retomada do processo eleitoral/democrático, somando-se a descentralização fiscal da nova Constituição Federal, ocorreram mudanças na relação

entre as esferas de poder, sendo reconquistado, em grande parte, o poder político dos Governos Estaduais e municipais havendo, portanto, uma recuperação das bases do Estado federativo, no Brasil (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Com a retomada das bases do sistema político federativo, redefiniu-se a competência dos Governos Estaduais no que diz respeito à gestão das políticas públicas. Situam-se, aqui, as bases do processo de descentralização da política de Segurança Pública preconizada na Constituição de 1988.

Por conseguinte, merece destaque que com a autonomia das Unidades Federativas, a implementação de qualquer política pública, criada pelo Governo Federal, em cada estado fica a depender da vontade política e do empenho dos seus governadores. Levando-se em consideração essa questão, a criação de uma nova Política Nacional de Segurança Pública, pelo Governo Federal, por si só, não surtirá efeito algum se não for criada alguma estratégia política para obter a cooperação dos governos estaduais, com vistas à sua incorporação e implementação. Segundo pensamento de Arretche, nesses casos, torna-se indispensável a criação de estratégia política que estimule a cooperação entre os governos das distintas esferas de poder.

3.4. O “pacto pela democratização da Segurança Pública”: Sistema Único de Segurança Pública

Os Estados brasileiros foram convidados pelo Governo Federal a incorporarem-se à nova Política Nacional de Segurança Pública, através do programa Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. Segundo Luiz Eduardo Soares (2006), a vinculação dos Governos Estaduais ao programa representava o estabelecimento de um “pacto nacional pela democratização da Segurança Pública”.

Esse pacto, por sua vez, foi firmado mediante a assinatura, por parte dos governadores, de um "Protocolo de Intenções"[50], instituído pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – Ministério da Justiça. Como forma de substantivar o pacto, os governadores estaduais tiveram de apresentar um Plano Estadual de Segurança Pública - PESP, baseando-se em princípios, diretrizes e metas consoantes às orientações do SUSP, e, que se encontram vinculados ao o novo Plano Nacional de Segurança Pública. O fluxograma abaixo demonstra a interligação entre o Programa e a nova política nacional.

Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça \SENASP, slides, 2007.

[50] Veja modelo do protocolo de intenções no anexo 3.

Ao se incorporarem ao SUSP, os governadores estaduais em contrapartida credenciavam-se à obtenção de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública[51] - FNSP. A exemplo da estratégia adotada pela política de segurança do governo Fernando Henrique Cardoso, o referido fundo foi convertido em mecanismo de viabilização financeira da nova política de segurança nos estados. Dessa vez, porém, este era vinculado à efetivação do SUSP, sendo usado como instrumento de motivação para os que os governos se incorporarem ao "pacto nacional pela democratização da segurança Pública'.

Diante da falta de recursos financeiros para a Segurança Pública nos estados, tem sido comum essa política ficar com pequena fatia do orçamento dos governos estaduais, muitas vezes limitada ao pagamento de pessoal. Por conseguinte, considera-se que a estratégia de vincular o repasse de recursos do referido fundo à apresentação de um Plano Estadual de Segurança Pública pelos governadores foi uma decisão política conveniente. Contudo, para o sucesso de uma política da envergadura e complexidade dessa nova política de Segurança Pública, acredita-se que essa estratégia por si só representa muito pouco.

Considerando-se, entretanto, a relevância social alcançada pela questão da segurança conforme enunciado do próprio Plano nacional, chegando-se a colocar a nação diante do dilema "civilização ou barbárie", os esforços para redução da violência e da criminalidade devendo "transcender o aspecto ideológico ou partidário" (BRASIL, PNSP, 2003, p. 28), talvez houvesse a esperança de se contar com a responsabilidade e o empenho de todos os governantes.

[51] O referido Fundo, criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que foi alterada em 2003, tem como objetivo apoiar financeiramente projetos, na área de Segurança Pública, relacionados às diretrizes da política de Segurança Pública do Governo Federal.

Certamente, segundo essa expectativa, apoiando-se num discurso suprapartidário e deixando de lado aspectos político-ideológicos, deflagrou-se um processo de sensibilização, através do Ministro da Justiça e do Secretário Nacional de Segurança Pública, objetivando garantir o alcance nacional da nova política, visando, sobretudo, a obtenção da cooperação dos governadores a partir da vinculação e da implementação do SUSP.

Tomado como programa operativo da nova política, o SUSP traz como função primordial viabilizar o processo de mudança da Segurança Pública, em nível nacional, adotando os princípios e diretrizes da nova política, com a incumbência de atingir as metas nela traçadas.

As mudanças indicadas pelo Sistema Único de Segurança Pública são de caráter administrativo e constitucional, ficando, portanto, a depender do empenho dos governos federal, estadual e municipal, mas, também carecendo da colaboração do parlamento, haja vista a necessidade de sua formalização e de outras alterações constitucionais nele apontadas.

O SUSP parte do pressuposto de que sem gestão integrada torna-se impossível uma política pública eficiente, além de que a complexidade dos problemas relacionados à Segurança Pública requer articulação sistêmica. Cabe aos estados que aderirem ao SUSP promover a articulação dos órgãos de Segurança Pública, sem dispensar a colaboração de gestores de outras políticas públicas, vinculadas às diferentes esferas do poder público.

Portanto, para que fosse garantida essa integração dos órgãos policiais e a articulação com órgãos de outras áreas, até mesmo com o gestor municipal, tendo como fulcro a prevenção e o controle da criminalidade, o novo plano orienta-se no sentido de uma gestão compartilhada. Para tanto, defende a criação de um órgão articulador, denominado de Gabinete de Gestão Integrada – GGI.

Imbuído do papel de gestor do Sistema Único de Segurança nos estados, ao constituir-se em coordenador da política de segurança nas unidades federativas, o referido Gabinete deve ser formado pelo Secretário de Segurança Pública, no papel de membro e coordenador, por dirigentes das Polícias Civil, Militar, Federal, Rodoviária Federal, do Corpo de Bombeiros, além contar com representantes do Sistema Penitenciário, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP. Outros atores sociais ou partes interessadas devem ser convidados a participarem de suas reuniões, dependendo das questões em pauta (BRASIL, Ministério da Justiça\SENASP, slides, 2007).

De acordo com as propostas de mudanças sugeridas pelo SUSP sem incidir em alteração da Constituição, ou seja, dependendo apenas da vontade política do Governo e dos dirigentes da política, as medidas a serem tomadas direcionam-se para a criação do próprio GGI; unificação das academias e escolas de formação dos profissionais de segurança; integração territorial de ambas as polícias, nos Estados; criação de órgão integrado de informação e inteligência policial; corregedoria única; programa integrado de saúde mental para os policiais; proteção à integridade física do policial; obediência aos dispositivos regulamentadores que proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada; proibição de que policiais, que participaram de tortura ou colaboram com a sua prática, venham a ocupar cargos de confiança ou de direção do Sistema Integrado de Segurança Pública; criação de grupos unificados de mediação de conflitos; criação de ouvidorias autônomas e independentes.

Afirma o Plano, “que as mudança mais profundas na Segurança Pública, que demarcarão o fim do modelo de polícia criado nos períodos autoritários, exigem o estabelecimento de novo marco legal”. Segundo esse entendimento, o SUSP indica que a longo prazo seja criada uma ou várias polícias estaduais de ciclo completo, subordinado

ao poder civil. Daí porque são indispensáveis mudanças constitucionais que fomentem o novo modelo de polícia nos Estados. Dentre essas mudanças são apontadas: 1) extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais; 2) Lei Orgânica Única para as polícias estaduais; 3) desvinculação entre as polícias militares e o Exército; 4) investigação preliminar sem indiciamento; 5) estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias; 6) ouvidorias de polícias autônomas e independentes (BRASIL, PNSP, 2003, p. 52 – 54).

Seria inaceitável pensar num processo de mudança de uma política pública, sobretudo quando envolve aspectos que perpassam a forma e o conteúdo, sem incidir em alterações dos órgãos responsáveis pela execução da política. Consoante essa afirmativa, considera-se que as propostas de mudanças destinadas às polícias militares e civis devem ser consideradas como estruturantes para a implantação do SUSP.

Com relação à polícia civil, destaca-se aqui como recomendação do SUSP o resgate do seu caráter técnico-científico, de forma que se rompa com a tradição autoritária, que prioriza a violência e a tortura como meio de investigação. Neste sentido, o Plano afirma que: “Quanto mais técnica e ciência na investigação, menos violência” (BRASIL, PNSP, 2003, p. 40). Ressalta-se, ainda, a determinação relativa à reestruturação das delegacias, sendo proposta a extinção das carceragens e a criação de Programas de Assistência Jurídica e Social nas delegacias distritais, com profissionais especializados não pertencentes à polícia.

Essa proposta justifica-se diante do fato de grande parte da demanda que chega às delegacias não ser de caráter estritamente criminal, mas sim social, tendo como foco conflitos interpessoais que quando não resolvidos impulsionam a práticas criminais. A esse respeito, remete-se ao estudo, realizado nas delegacias do Rio de Janeiro por Ficher (1985). Em outros termos, isso implica dizer que a sociedade ressente-se da falta de um

serviço de cunho jurídico-social, situado próximo à comunidade, que desempenhe o papel de orientação, encaminhamento, fazendo a mediação de conflitos interpessoais quando necessário.

Quanto às propostas do SUSP para a Polícia Militar, direcionam-se para a valorização da qualificação do policiamento preventivo e ostensivo, além de mudanças estruturais que propõem: 1) efetivação do policiamento comunitário; mudança dos Regulamentos Disciplinares, que reproduzem o documento disciplinar do Exército brasileiro, do período da ditadura; 2) proposição de redução dos graus hierárquicos, que também reproduzem a estrutura do Exército, que com exceção do grau de general, compõem-se de onze níveis (soldado, cabo, 1º, 2 º e 3 º sargento, subtenente, 1 º e 2 º tenente, capitão, tenente-coronel e coronel); 3) desmilitarização do Corpo de Bombeiros e sua vinculação à Defesa Civil do Estado; 4) redução do quantitativo de policiais nas funções administrativas já que, segundo o Plano, têm-se priorizado excessivamente as estruturas burocráticas, em detrimento da função fim da Polícia Militar, contribuindo para a diminuição do efetivo empregado diretamente na prática de Segurança Pública e, 5) controle rigoroso do uso letal da arma de fogo. (BRASIL, PNSP, 2003, p.)

Dentre essas mudanças indicadas para a Polícia Militar destaca-se, aqui, a valorização da prevenção, através do policiamento comunitário e do controle rigoroso do uso da força, em função desses temas apresentarem maior aproximação com o objeto de estudo da presente pesquisa e por constituírem-se como fulcro da discussão do processo de democratização da política de Segurança Pública.

A prevenção do crime e da violência, segundo Mesquita Neto (2003)

> (...) deve ser compatível com e contribuir para o fortalecimento da democracia e dos Direitos Humanos, do desenvolvimento sustentável, e da cooperação internacional. Sem democracia,

> Direitos Humanos, desenvolvimento sustentável e cooperação internacional, políticas, programas e ações de prevenção não poderão contribuir efetivamente para a redução do crime e da violência (MESQUITA NETO, 2003, p.290).

Adverte o novo Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, PNSP, p. 38) que, a partir dos anos 1980, a "combinação entre as crises moral, cultural, social, econômica e política gerou um contexto inteiramente diferente", passando a demandar uma polícia de novo tipo, capaz de aplicar novas formas de fazer Segurança Pública. Por conseguinte, ao invés de focar-se a atuação da polícia no combate direto ao crime, suscita a valorização da prevenção. A ação da polícia deixa de ser valorizada apenas pela agilidade do atendimento, para destacar-se por sua capacidade de "controle e redução da criminalidade". Portanto, deixa de ser exclusiva a atuação em segurança focada nos atos criminosos, passando a ganhar relevância as práticas sociais que propiciaram o crime e os seus condicionantes.

Nesta perspectiva, Paulo Mesquita Neto (2003) defende que a eficácia das políticas e dos programas de prevenção do crime e da violência fica a depender da clareza e da precisão dos seus objetivos, devendo ser pensados de acordo com as especificidades dos crimes e das formas de violência, levando-se em consideração o contexto social ao qual se vinculam Indo além, Mesquita recomenda que a atuação sobre os fatores de riscos e de proteção que incidem sobre crimes e violências tenha caráter multidisciplinar e multisetorial.

É importante chamar a atenção para o fato de que, assim como é dever do Estado garantir a segurança do cidadão, prevenir o crime e a violência, também se constitui responsabilidade do Estado, devendo essa prática, todavia, ser pensada de forma compartilhada com a sociedade. Isto é, a prevenção requer necessariamente a participação

social. Assim, segundo o novo plano de segurança, ao "contrário da aposta de afastamento entre policiais e população, a nova abordagem recomenda o diálogo com a sociedade", devendo ser estimulada a participação da sociedade no processo de elaboração, implementação e monitoramento da política preventiva (BRASIL, PNSP, 2003, p.38).

Nesta perspectiva, faz sentido destacar que a participação da sociedade não deve ser entendida como de mero denunciante/informante da polícia, como tem sido a prática habitualmente suscitada por alguns profissionais da área. O papel da sociedade civil, como sugerem Coutinho (2003) e Sales (2008), está relacionado, sobretudo, ao exercício da cidadania democrática, consoante a sua atribuição constitucional de agente da cidadania, exercendo o controle social sobre o Estado, ao mesmo tempo em que deve ser partícipe do processo de elaboração e implementação das políticas. Só assim a Segurança Pública deixará de ser vista como um setor estatal inatingível pela sociedade, sem controle social e dispensado da observância às leis, possibilitando que essa política pública contemple, de fato, a dimensão política dos Direitos Humanos.

De acordo com essa afirmativa, pensar a política preventiva em Segurança Pública corresponde à quebra do paradigma tradicional, despindo-se os órgãos de Segurança Pública da impenetrável armadura de que estiveram revestidos, distanciando-os da sociedade. Isso representa o expurgo de elementos de cunho autoritário na medida em que a política tende a se equacionar ao Estado Democrático de Direito.

Assim, o novo Plano Nacional de Segurança Pública dá destaque à prevenção social, nos termos de Mesquita Neto (2003) atribuindo papel importante ao policiamento comunitário. Para esse autor (2003, p. 261), o policiamento comunitário, assim como o policiamento orientado para a resolução de problemas, "direciona-se para a redução dos fatores de risco que contribuem para aumentar a incidência de crimes e violências na

sociedade", mas uma característica peculiar do policiamento comunitário é a de enfatizar a importância do contato da polícia com a comunidade para a redução de fatores conjunturais/situacionais que aumentam o risco de crimes na sociedade.

O envolvimento da sociedade, portanto, em práticas preventivas de Segurança Pública dessa natureza, fica a depender da credibilidade e/ou legitimidade da polícia, abrindo-se o espaço de sua participação apenas à medida que a polícia quebrar velhos paradigmas, incorporando a concepção da Segurança Pública numa perspectiva democrática.

Vale sinalizar, que a prevenção social contra o crime e a violência entendida como "estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas à redução da pré-disposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade," segundo Mesquita Neto (2003, p. 311), tem sido pouco valorizada, no Brasil. Mesmo assim, algumas experiências têm sido realizadas, observando-se, contudo que não existe fórmula pronta, aplicável a qualquer situação, já que cada realidade indicará a política mais adequada, de acordo com os fatores de riscos de morte e ameaças ao bem-estar social do cidadão, levantados a partir de diagnóstico previamente realizado.

Merece destaque, contudo, a experiência de prevenção em Segurança Pública realizada no Município de Diadema – São Paulo, pela sua capacidade de articular as questões de Segurança Pública com as várias políticas sociais. Dentre outras experiências de municípios do mesmo estado, segundo a Professora de Serviço Social, da Universidade Federal Fluminense, Miriam Guindani (2005), que realizou estudo sobre essa questão, teria esse município alcançado o maior impacto nas ações destinadas à redução da violência e da criminalidade.

Para Mesquita Neto (2003, p. 275), alguns tipos de políticas e programas apresentam menor possibilidade de prevenir o crime e a violência, destacando-se alguns

aspectos que contribuem para o insucesso da prevenção: “a) políticas e programas apoiados simplesmente em ações de polícia e de justiça; b) políticas e programas desenvolvidos sem planejamento, sem monitoramento e sem avaliação do processo de sua implementação e de seus resultados; e c) políticas e programas sem a participação da sociedade”. Segundo o autor, mesmo que essas políticas e programas possam ter algum resultado positivo, dificilmente serão sustentáveis, permanecendo incipientes e passageiros. Esse tem sido um fato corrente na realidade brasileira, na qual as experiências de prevenção são, em geral, pontuais e não têm continuidade.

Outra proposta do Plano destacada aqui diz respeito ao controle rigoroso do uso da força, indispensável a todas as polícias num Estado Democrático de Direito. A referência que se faz ao controle do uso da força quando se associa à temática Direitos Humanos, via de regra, remete-se à repressão qualificada[52] ou “aos princípios básicos sobre o uso da força e das armas de fogo por agentes da lei da Organização das Nações Unidas – ONU” (CERQUEIRA, DORNELLES, 1998, p.68). Esse último caso serviu de base ao novo Plano Nacional de Segurança Pública.

Com vistas à defesa e à garantia dos direitos do cidadão, em qualquer sociedade, como argumentam Cerqueira e Dornelles (1998, p. 68), o Estado tem a prerrogativa de diversos poderes. O policial, ao fazer uso desses poderes, via de regra, produz um efeito imediato e direto sobre os direitos e liberdades de determinado cidadão considerado responsável pela violação do direito de outro. Contudo, esses autores alertam para o fato de que, junto à prerrogativa concedida ao policial para coibir a prática de violação de direitos, impõe-se-lhe “uma grande responsabilidade para garantir que esta autoridade seja exercida legalmente e eficazmente”.

[52] A Palavra repressão provoca repulsa generalizada, sobretudo aos que “resistiram à ditadura e lutaram pela democracia, no Brasil. O sentimento libertário rejeita a palavra e o espírito sombrio que a cerca”. Em razão disso, os democratas quando discutem segurança se apressam em adjetivá-la de cidadã, “humanista”, ou seja, orientada para a garantia e defesa dos Direitos Humanos (SOARES, 2006, p. 204).

O uso abusivo da força pelo policial, portanto, contrapõe-se aos princípios em que se baseiam os Direitos Humanos. Daí decorre o empenho da Organização das Nações Unidas em criar princípios e padrões internacionais que sirvam de parâmetro para os profissionais da Segurança Pública. Esses parâmetros têm como objetivo conciliar a prática de Segurança Pública com a garantia dos Direitos Humanos dos próprios policiais e, sobretudo, com a proteção dos direitos da sociedade, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com o Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, os princípios fundamentais a serem perseguidos, em conformidade com esses padrões são os de necessidade e proporcionalidade. “Estes princípios exigem respectivamente, que a força somente seja usada pela polícia quando estritamente necessário para cumprir a lei” (CERQUEIRA; DORNELLES, 1998, p. 68).

O documento da ONU, determinando padrões internacionais para o uso da força policial, destaca que os policiais devem usar meios não violentos como primeira tentativa; que o uso de arma de fogo só é permitido na autodefesa ou na defesa de outros, contra a ameaça iminente de morte; que os governos devem adotar, implantar, e constantemente rever regras que controlem o uso da força e armas de fogo. Mesmo assim, advertem Cerqueira e Dornelles (1998), deve haver regras e regulamentação específica sobre o uso de armas de fogo pelos policiais.

No tocante à normatização do uso da força pelos policiais, ou ao tão propalado poder de polícia, percebe-se que há uma fragilidade em termos legais, em que pese a relevância da matéria, uma vez que o assunto não foi contemplado na Constituição em vigor. Como mostram Eduardo Paes Machado e Ceci Vilar Noronha (2002, p. 226), a “regulamentação do uso da força e armas de fogo, no Brasil, é feita pelas normas do Direito penal e dispositivos disciplinares dos corpos policiais.”

No Código Penal Brasileiro, considerado tanto pela esquerda como pela direita, por razões diferentes, em dissonância com a realidade[53], a referência a esse assunto é feita no art. 23, de forma elementar, ao afirmar que o profissional de Segurança Pública pode fazer uso da arma de fogo, ou empregar a força, desde que se observe a legalidade, a legitimidade e a licitude da ação. Mesmo assim, advertem os autores supramencionados que "todo excesso, desproporcionalidade e ação desnecessária constitui conduta tipificada como criminosa" (MACHADO; NORONHA, 2002, p. 226).

Esse tema foi trabalhado por Luiz Eduardo Soares (2006) em torno da expressão repressão qualificada. De princípio, alega o autor que não há como fugir da realidade semântica: repressão significa limitação da liberdade, contudo adverte que nenhuma democracia deve opor-se à repressão policial quando ela se exerce em defesa da garantia dos Direitos Humanos. Daí, a necessidade de enfrentar essa discussão e fortalecer ações para que seja eliminado o abuso das práticas repressivas, também caracterizadas como violação de direitos e considerada ainda mais grave por tratar-se de violação de direitos praticada pelo Estado. Como sugere esse autor, a repressão deve ser vista como um instrumento de controle social, indispensável numa sociedade democrática, a exemplo de outras políticas públicas. Todavia, por se tratar de um meio de restrição da liberdade, que é considerada como o bem maior para os Direitos Humanos, o uso desse meio deve ser definido e monitorado pela sociedade, ao mesmo tempo em que o uso abusivo da repressão deve ser renegado quando empregado sem observância dos parâmetros legais, como se vivêssemos em uma sociedade sem lei e/ou sob um Estado autoritário, que tudo pode.

Coloca-se, portanto, como indispensável que a sociedade, contando com a colaboração dos centros universitários e de pesquisa, encare séria e profundamente a

[53] A esse respeito ver Zaffaroni (2007).

problemática da repressão, ou, em outras palavras, da ação policial repressiva, tendo por referência a sua qualificação e o seu controle em consonância aos princípios Constitucionais e aos instrumentos jurídicos internacionais referentes aos Direitos Humanos, subscritos pelo Brasil. Como observa Soares (2006), é preciso reconhecer que convivemos com leis, com limites e que a ação repressiva qualificada da polícia se faz necessária quando se colocam em questão os direitos, as liberdades e as conquistas sociais.

Por conseguinte, há de se reconhecer, nas ações legítimas de uso da força policial, uma dimensão favorável aos cidadãos. O problema que se coloca fortemente em nossa realidade social é, porém, a supervalorização da exploração abusiva do monopólio da violência, sem observância do que fora determinado previamente como poder legítimo, atribuído pela sociedade ao Estado, com vistas à garantia da Segurança Pública num Estado Democrático de Direito, acompanhada, por outro lado, da omissão das forças repressivas quando se trata de coibir violações dos Direitos Humanos dos setores mais vulneráveis da sociedade brasileira.

Ignorar essa realidade equivaleria a legitimar o vácuo com relação à garantia dos Direitos Humanos por parte desse Estado, sendo tacitamente permitido que esse vazio fosse substituído pela ação violenta, em nome da prerrogativa do monopólio da força. O mais grave é que a legitimação da prática violenta, nessas condições, coincide com a negação do conjunto dos Direitos Humanos.

Daí, porque se faz necessário que a concepção e a prática da Segurança Pública sejam associadas ao conjunto dos Direitos Humanos, perpassando os direitos civis, sociais, políticos e culturais. Neste sentido, é que a prevenção passa a ser o foco da democratização da política de Segurança Pública, enquanto permite fazer a articulação entre os direitos sociais, políticos e civis, na medida em que visa preservar o bem-estar

da vítima em potencial, ao mesmo tempo em que repara as possíveis causas que movem um cidadão, sobretudo os jovens, à prática da violação de direitos de outros cidadãos. É nessa expectativa que se coloca a nova política de Segurança Pública.

A implementação de uma nova política pública, principalmente quando deve passar por uma mudança de paradigma, dependerá de muitos fatores. Inicialmente, destaca-se que toda política pública, assim como todo programa governamental, segundo lembra Arretche (1999), tem objetivos e um desenho de implementação que se expressam em uma legislação geral e em uma regulamentação específica. O SUSP foi adotado como programa de caráter nacional, convertido em instrumento preponderante para a implementação da nova política sem ter sido, todavia, regulamentado, ou seja, sem se constituir numa norma legal.

Por ouro lado, os protocolos de intenções, adotados simbolicamente como referência na incorporação dos governadores ao SUSP, também não têm validade jurídica, sendo meros atos de acordos políticos. Não havendo valor jurídico, portanto, qualquer uma das partes pode desistir do acordo unilateralmente, sem nenhuma penalidade.

Outro aspecto relevante, no caso específico da Segurança Pública, diz respeito à responsabilização pública pela gestão dessa política. Considerando-se a complexidade alcançada pelo problema da violência e da criminalidade na sociedade brasileira, os Governos Federal, estadual e municipal devem envolver-se de forma cooperada na política de Segurança Pública.

Como argumenta Arretche (1999), política de cunho social, com altos custos políticos e financeiros, no Brasil, passou a ser um dos elementos da barganha federativa. A barganha federativa, nesse caso, segundo a referida autora, consiste em atribuir ou imputar as responsabilidades a outro nível de governo, deixando acéfala a gestão das políticas públicas. Esse fato tem sido constatado, frequentemente, com relação à política

de Segurança Pública. O “jogo de empurra” de responsabilização por essa política dá-se, sobretudo, por parte dos governadores, como se ignorassem a responsabilidade a eles atribuída pela Constituição, quando são obrigados a pronunciar-se sobre o assunto em face de algum caso criminoso de grande repercussão social.

Indo mais além, Cerqueira e Dornelles (1998, p. 88) sugerem que uma das principais dificuldades com relação ao processo de mudança da Segurança Pública, consoante a proposta apresentada acima, concerne à necessidade de um “aprendizado para uma parceria democrática que envolve necessariamente *políticos, administradores e cidadãos”*. Isso é válido, sobretudo quando se trata da Segurança Pública, que sempre desconheceu experiências democráticas em política pública. Os mesmos autores acrescentam que, destarte, para a implantação do processo de democratização da Segurança Pública, devem ser revistos vários aspectos a começar pela mudança na relação dos políticos com a comunidade, assim como dos políticos com a polícia e finalmente da polícia com a comunidade.

Uma questão importante a ser ainda observada diz respeito ao fato da nova política de Segurança Pública ter sido idealizada e elaborada por um grupo de estudiosos, contando com uma participação restrita dos representantes da sociedade civil e dos profissionais de Segurança Pública, mas sem que se fomentasse o debate nacionalmente.

Justamente os Governos que devem fazer a opção pela política e os profissionais responsáveis por sua execução não tiveram a oportunidade de opinar com relação ao desenho e conteúdo da nova política, nem tampouco a sociedade civil, os diversos entes federados, que enfrentam o problema da violência e da criminalidade, não foram envolvidos no processo de elaboração da nova política de segurança. Isto é, o governo central decidiu sobre a mudança do desenho, do conteúdo e da forma de implementação de uma política pública a ser adotada e efetivada por outros agentes públicos.

Como mostra Arretche, o fato da figura formuladora de uma determinada política pública raramente coincidir com a figura dos implementadores traz, como resultado, que "programas cujo desenho final supôs um complexo processo decisório serão necessariamente implementados por agentes que não participaram do processo de formulação" (ARRETCHE, 1999, p. 46). Esse fato tende a se constituir, portanto, num grande obstáculo para a consecução dos objetivos da política.

Não se deve esquecer que os interesses, as concepções ideológicas, os valores dos diversos agentes públicos envolvidos numa política pública dificilmente são iguais ou mesmo aproximados. Quanto mais complexa a política, mais diferenças culturais vão ser apresentadas pelos agentes públicos envolvidos e maior será a dificuldade de se chegar a um consenso, sobretudo tratando-se de sistema político multipartidário, onde o Presidente da República é de um partido, o governador de outro, além de ambos serem muitas vezes de partidos divergentes do prefeito, de acordo com a realidade brasileira (ARRETCHE, 1999).

O quadro de adversidades acima pontuado indica que não bastam estratégias de incentivos financeiros para se obter a adesão dos Estados à nova política. Os maiores desafios parecem encontrar-se no compromisso dos Governos Estaduais com vistas à adoção efetiva do novo desenho da política pública de segurança e no envolvimento dos funcionários públicos, profissionais executores da Segurança Pública, que foram preparados tecnicopoliticamente no sentido contrário aos princípios norteadores de uma política de Segurança Pública democrática.

Se o sucesso da nova política pública de segurança brasileira está a depender da obtenção do compromisso efetivo dos Governos, gestores das instituições que integram a Segurança Pública, assim como dos seus profissionais, os próprios policiais – principais protagonistas do processo de mudança da Segurança Pública –, fica, então, sinalizado que

há um grande desafio político a ser abraçado pelas forças sociais locais – a sociedade civil, em cada estado.

Com intuito de ir além nesse estudo, no capítulo seguinte procurou-se desvelar os entraves ao processo de mudança da política de Segurança Pública na Paraíba, a partir da Polícia Militar, tendo em vista o seu papel de polícia ostensiva, focalizando-se na ação preventiva – Policiamento Comunitário –, uma vez que esse Estado incorporou-se ao Programa Sistema Único de Segurança Pública, chegando a elaborar, consoante à orientação do referido programa, o primeiro Plano Estadual de Segurança Pública (2003 – 2007), dando destaque a essa prática social.

4. A SEGURANÇA PÚBLICA NA PARAÍBA E O "PACTO NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO"

Introdução

Este capítulo focaliza a adesão à nova concepção e às novas práticas de Segurança Pública na Paraíba, nacional e estadualmente definidas nos Planos que propõem uma nova política para esse setor. Visa-se, aqui, identificar os fatores que tendem a bloquear o processo de mudança dessa política, sobretudo no que diz respeito aos novos modos de pensar e fazer, inspirados na ótica dos Direitos Humanos tomados como substância do processo de democratização da Segurança Pública.

Com esse intuito, parte-se de uma análise sucinta da Constituição do Estado da Paraíba assim como das relações estabelecidas entre Estado e sociedade paraibana, por serem considerados esses elementos as balizas do processo de mudança de uma política pública no âmbito estadual. Aproximando-se mais da proposta específica deste estudo, analisa-se o processo de inserção da temática Direitos Humanos na sociedade paraibana assim como nos órgãos da Segurança Pública, além de sinalizar a intenção de construir-se uma nova relação entre a polícia e a sociedade.

Tendo como referência um processo político e pedagógico esboçado e necessário à construção de uma nova forma de pensar e fazer Segurança Pública, analisa-se a vinculação orgânica dos funcionários da segurança, mais precisamente dos policiais militares, para com a nova política para o setor.

A seguir, elegendo-se a análise da experiência concreta do Policiamento Comunitário como política preventiva e considerada como prática democratizante em Segurança Pública, tenta-se detectar os entraves à sua implementação, tanto no campo

institucional quanto na percepção dos policiais militares sobre a nova cultura que configura a proposta democratizante da Segurança Pública.

Destarte, a partir da insuficiência das mudanças do contexto político e societário para garantir o processo de mudança da Segurança Pública, insuficiência esta percebida através dos fatos concretos relatados e analisados, este capítulo detém-se nos aspectos culturais, considerando-os como especialmente relevantes para o necessário rito de passagem do velho para o novo modelo de Segurança Pública. A reflexão concentra-se, então, na necessidade e nos modos possíveis de promover-se uma reelaboração mental dos significados de Segurança Pública, Democracia e Direitos Humanos e policiamento por parte dos agentes públicos, indispensáveis implementadores de qualquer política pública.

Os policiais entrevistados, que têm voz neste capítulo, foram selecionados usando-se como critério de escolha o fato de que tiveram alguma aproximação com a temática Direitos Humanos e/ou práticas de cunho democratizante – seja através do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, como representantes da Polícia Militar, nesse órgão, seja por terem participado de tentativas de implantação de Polícia Comunitária ou, ainda, por integrarem o Movimento Cidadania e Segurança. Tal perfil possibilitou o estabelecimento do diálogo entre a pesquisadora e os sujeitos da pesquisa, facilitando a disponibilidade e espontaneidade dos policiais em contribuir com a identificação das dificuldades vivenciadas no processo de mudança da política.

Não obstante, o fato desses policiais, na sua maioria, expressarem o desejo de mudança da política de Segurança Pública, não perderam características marcantes da cultura autoritária, principalmente as vinculadas à doutrina militar. Por essa razão, acabam por revelar um sentimento de ambiguidade entre o novo e o velho modelo de

Segurança Pública, sobretudo quando o discurso perpassa questões relacionadas à prática profissional e à instituição a que pertencem. Isto reforça a ideia de que os elementos culturais, avessos a uma política pública democrática, introjetados no modo de sentir, pensar e agir dos policiais encontram-se fortemente arraigados, o que faz crer que não seja tão fácil suplantar a cultura antidemocrática pela cultura dos Direitos Humanos, conforme desejado por alguns setores da sociedade.

4.1. Aspectos político-jurídicos e a adesão do Governo da Paraíba ao SUSP.

4.1.1. **Estrutura jurídica e institucional da Segurança na Paraíba: características e ambiguidades**

Em termos jurídicos, na Paraíba, a Segurança Pública rege-se por normas elaboradas em consonância à ordem jurídica nacional, ambíguas e insuficientes enquanto base de sustentação legal para o processo de democratização da Segurança Pública, em consonância ao que propõe a nova política nacional de segurança. Mesmo assim, o fracasso do processo político de mudança da Segurança Pública, neste Estado, com vistas à sua adequação ao Estado Democrático de Direito, a partir do SUSP, não pode ser atribuído unicamente à falta de amparo legal.

Promulgada a 05 de outubro de 1989, ou seja, um ano após a Promulgação da Constituição Federal Brasileira - CF, a Constituição do Estado da Paraíba - CEPB reserva o Capítulo IV à Segurança Pública. Esse capítulo, a exemplo da CF, define segurança como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, com o objetivo de preservação da ordem pública, da incolumidade da pessoa e do patrimônio. Indo além, acrescenta como objetivo o “asseguramento da liberdade e garantias individuais” (PARAIBA, CEPB, 2005).

Constata-se, portanto, que a Constituição paraibana traz a noção de Segurança Pública apoiada na visão tradicional dos Direitos Humanos, ou seja, diferentemente da noção de Segurança Pública sinalizada pelo SUSP, que restringe o alcance da Segurança Pública aos direitos civis.

As Polícias Militar e a Civil foram definidas, na Constituição paraibana, como órgãos responsáveis pela execução da política estadual de segurança que, de forma autônoma, embora em harmonia com outros órgãos definidos em lei, devem assessorar o Governo nesta matéria. Conforme estabelecido no § 2º, do art. 42, estes órgãos "permanentes de Segurança Pública reger-se-ão pelos princípios da hierarquia e da disciplina, tendo seus chefes direito a tratamento honorífico e protocolar, sendo nomeados em comissão pelo Governador do Estado" (PARAÍBA, CEPB, 2005, p. 68 - 69).

No art. 43, a Constituição estadual, ao assimilar as determinações da legislação superior, delega ao Governador do Estado a responsabilidade de "coordenação das ações de Segurança Pública, bem como o estabelecimento da política de Defesa Social, assessorado pelo Conselho Estadual de Defesa Social" (PARAÍBA, CEPB, 2005, p. 69).

Embora a distinção entre Segurança Pública e Defesa Social não seja claramente explicitada, fato importante a enfatizar é o de que o art. 43 indica um avanço em termos democráticos, ao fazer referência a um órgão considerado instrumento de socialização de práticas políticas institucionais, no caso específico, o Conselho Estadual de Defesa Social. Determina-se que será presidido pelo Governador e que sua composição se dará consoante à definição em lei. A competência desse Conselho, segundo os incisos do § 1º, constante no art. 43, consiste em:

> I - a elaboração da política de Segurança Pública; II – o estabelecimento de diretrizes, normas gerais e preceitos que possibilitem sincronia e integração de ações com vista à preservação da ordem pública; III – o acompanhamento

> sistemático da situação de Segurança Pública em todo o Estado (PARAIBA, CEPB, 2005, p. 69).

Observa-se que a intenção do constituinte paraibano, ao incluir a defesa das garantias individuais na concepção de Segurança Pública e ao atribuir a um órgão colegiado a responsabilidade pelo desenho e a sistematização da política de segurança no Estado, indica uma preocupação não vista por parte dos constituintes nacionais que optaram por tratar a Segurança Pública de forma abstrata e distante do contexto democrático.

A Constituição estadual também atribui responsabilidades específicas, segundo se observa do art. 44, às polícias estaduais, órgãos responsáveis pela execução da política de Segurança Pública no Estado. À Polícia Civil, segundo termo da própria Constituição (2005, p. 69-70), "instituída por lei como órgão de preservação da ordem jurídica, auxiliar direta e imediata jurisdicional do Estado, estruturada em carreira, incumbe, além de outras atribuições definidas em lei e ressalvada a competência da União", compete:

> I – prevenir e exercer as funções de polícia judiciária; II – prevenir e reprimir a criminalidade, bem como apurar as infrações penais, exceto as militares; III, realizar as perícias criminais e médico-legais e a identificação civil e criminal; IV – operacionalizar as ações ligadas à Segurança Pública do Estado, no que for de sua competência (PARAÍBA, CEPB, 2005, p. 70).

A Polícia Militar da Paraíba, em consonância à Carta Magna, foi reconhecida pela Constituição Paraibana como "força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina". A esse órgão policial compete, segundo se observa do art. 48:

> I – a polícia ostensiva em todas as suas formas; II – as ações de preservação da ordem pública; III – as ações de prevenção e combate a incêndio, buscas e salvamento; IV – as atividades de defesa civil; V – as atividades do Gabinete Militar do Governador do Estado, do Vice-Governador, as de assessorias militares e de assistência às Presidências dos Poderes Legislativo e Judiciário e à Prefeitura da Capital do Estado (PARAÍBA, CEPB, 2005, p. 71).

Dentre as amplas competências delegadas à Polícia Militar da Paraíba não foi incluída, explicitamente, a ação de prevenção da violência e do crime, embora lhe tenha sido reservada a ostensividade "em todas as suas formas". Estranhamente, a ação preventiva foi explicitada como atribuição da Polícia Civil, que tem a responsabilidade investigativa, não lhe sendo, logicamente, aconselhável a ostensividade característica e necessária às práticas preventivas em Segurança Pública.

Já a Constituição Federal não menciona a prática preventiva, referindo-se apenas à ostensividade reservada às Polícias Militares. Na Paraíba, entretanto, é fato que algumas ações de cunho preventivo, ainda que apenas incipientes, têm sido levadas a efeito pela Polícia Militar.

Convém ainda destacar que, embora na estrutura e na prática a função propriamente policial seja claramente diferenciada da função do Corpo de Bombeiros, na Constituição paraibana essa distinção não é perceptível. Apesar das atividades de Corpo de Bombeiros serem de natureza e escopo essencialmente civis, esse corpo e suas atribuições específicas sequer foram citados nesta Constituição, o que representa uma lacuna considerável.

A Lei 8.444, de 28 de dezembro de 2007, que dispõe “sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba” não teve a preocupação de torná-lo um órgão de defesa civil, mantendo-o estruturado em conformidade com a PMPB, segundo os termos da Constituição paraibana. Nesse sentido, afirma o seu art. 1º:

> “O Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, considerada força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, organizado com base na hierarquia e na disciplina, em conformidade com as disposições da Constituição do Estado da Paraíba, destina-se a executar e a coordenar as atividades de Bombeiro militar no Estado da Paraíba.” (PARAÍBA, 2007)

Segundo a mencionada lei, as características de órgão militar foram mantidas no Corpo de Bombeiros, da Paraíba, não apenas através da denominação e da sua estruturação; consoante o art. 8º, o órgão “reger-se-á pelas Leis e regulamentos que são aplicados a Polícia Militar”.

Em outros termos, vale dizer que o avanço que se percebe a partir da nova lei que dispõe sobre o Corpo de Bombeiros, da Paraíba, restringe-se a sua autonomia administrativa em relação à Polícia Militar, com a criação de comando exclusivo, mas não perde suas referências e características de instituição militar, embora suas atividades sejam consideradas de natureza civil.

Retornando o foco da análise para a Constituição da Paraíba, em vigência, merece destaque, ainda, o Parágrafo Único do art. 48, com relação ao tratamento a ser dispensado ao oficial que vier a comandar a Polícia Militar da Paraíba, cabendo-lhe o “título e posicionamento de Secretário de Estado” (PARAÍBA, CEPB, 2005, p.71). Esta determinação significa, na realidade, a independência desse órgão de Segurança Pública em relação à Secretária de Segurança Pública, instituição do governo civil responsável

pela gestão da política estadual na área. De acordo com o art. 42, supra mencionado, ambas as polícias estão sob gestão independente e específica para cada uma delas, representando a garantia de autonomia e separação no campo da prática. Embora a vinculação às Forças Armadas seja exclusiva da Polícia Militar, os princípios de hierarquia e de disciplina conformam também a Polícia Civil.

Um fato a ser observado com relação a essa estruturação baseada na autonomia dos órgãos da segurança Pública do Estado, diz respeito ao entrave que ela chega a representar para o estabelecimento de coordenação única da política de segurança pelo ocupante do cargo de Secretário de Segurança Pública, conforme estabelecido pelo Sistema Único de Segurança Pública.

A Constituição Paraibana não define critérios para o estabelecimento da política de segurança do Estado, demonstrando como preocupação primordial a salvaguarda das garantias, ou melhor, do poder político dos órgãos executores dessa política. Assim sendo, o Poder Executivo Estadual tem ampla liberdade para definir a política de Segurança Pública a ser implementada e também, de certo modo, para configurar seus órgãos executores.

A Segurança Pública, na Paraíba, demonstra incongruências para com a nova ordem democrática, uma vez que suas instituições permanecem inspiradas no autoritarismo político, fortalecido pela última ditadura, além de que, mesmo após a incorporação do Governo Estadual ao SUSP, suas práticas permanecem amalgamadas pelo persistente autoritarismo social difuso na sociedade, fundamentado por uma cultura hierarquizante e discriminatória, já assinalada no cap. II.

4.1.2. **A atuação da Sociedade Civil da Paraíba nas últimas décadas.**

Quanto à Sociedade Civil ou, melhor dizendo, no que diz respeito à relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, cabe lembrar que a sociedade paraibana, como as demais sociedades capitalistas, não deixa de ser permeada por contradições sociais e interesses conflitantes entre as classes sociais que vão influir no poder instituído, no bojo da disputa pela hegemonia do poder político.

A história política recente da Paraíba tem sido marcada pela permanência do predomínio de oligarquias políticas, representantes das famílias remanescentes do coronelismo[54]. As práticas políticas oligárquicas tendem a ser orientadas pelo clientelismo[55], como também pela ação de cooptação dos movimentos sociais.

Os processos eleitorais, neste contexto, são mediatizados pela troca de votos, através da "concessão" de benefícios materiais, simbolizada pela satisfação do desejo do eleitor segundo Blondel (1994). A ideia de doação e favor é a estratégia usada por certos grupos para manter-se no poder. O clientelismo político tem sido, preferencialmente, utilizado como estratégia de campanha para obtenção dos votos dos pobres, mas a política de barganha alcança também os ricos, que garantem privilégios e vantagens com a ocupação de cargos públicos para os quais são indicados pelos políticos "amigos", detentores do poder.

A falta de bibliografia sob a ótica dos protagonistas sociais, opositores do poder econômico e político instituído, na Paraíba, por vezes leva a crer que a característica

---

[54]A expressão coronelismo é originária do título atribuído ao comandante local da Guarda Nacional, nomeado sempre dentre os economicamente mais poderosos. A representação social do coronelismo vinculada à atividade política, como a define Leal (1976), teria sido criada na região Nordeste em virtude do sistema de domínio político centralizado pela figura do grande proprietário de terras, que controla o poder político local, pelo seu domínio, violento ou clientelístico, sobre os eleitores e sem distinção entre interesses públicos e interesses privados.

[55] Segundo Carvalho (1998, p. 134), o clientelismo perpassa toda a história política do país. Ele "indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto".

marcante desse Estado foi a de manter-se inspirado em princípios autoritários, nutrindo a cisão entre este e a sociedade.

Mas, como advertem Nunes et al (2008), o fato de o Estado paraibano apresentar como característica marcante a sua supremacia sobre a Sociedade Civil, não significa que esta tenha sido amorfa ao longo da história da Paraíba. Vale lembrar que a Sociedade Civil paraibana, já nas décadas dos 1950 e 1960, destacou-se no Brasil como cenário de lutas de trabalhadores rurais, travadas pelas Ligas Camponesas, contra a relação de exploração estabelecida pelos latifundiários, no período que antecedeu à ditadura militar, além de, no mesmo período, contar com a presença de um movimento estudantil ativo no espaço público.

Registre-se também a expressiva atuação de importantes Movimentos Sociais no cenário político paraibano, durante o processo de luta e resistência contra o regime militar. A partir dos anos 1970, constata-se a crescente articulação dos vários Movimentos Sociais rurais, sindicais, estudantis, feminista, além da adesão da Ordem dos Advogados do Brasil – seção da Paraíba (OAB-PB) e da Associação Paraibana de Imprensa – API, em defesa do restabelecimento do regime democrático (NUNES, et. al., 2008). Nesse contexto, destacou-se sobremaneira a relevante atuação da Igreja Católica, principalmente a partir de 1975, sob a liderança do Arcebispo Dom José Maria Pires, na Capital e de seu auxiliar Dom Marcelo Carvalheira, instalado em Guarabira em 1976, grandes incentivadores da luta em defesa dos direitos dos trabalhadores. Registre-se, portanto, o ressurgimento já nos anos 1970, com o emblemático conflito de terras em Alagamar e o rápido crescimento, nos anos 1980, das lutas dos trabalhadores rurais nos vários municípios, seja em torno da posse da terra, seja em defesa de direitos trabalhistas, principalmente por parte dos trabalhadores vinculados à indústria açucareira, que realizaram sua primeira greve geral em 1984. Cabe aqui destacar o papel significativo da

líder sindical Margarida Maria Alves, assassinada, em 1983, a mando de representantes da oligarquia rural e açucareira do Município de Alagoa Grande.

Nos anos mil novecentos e oitenta registram-se também a emergência e a consolidação de relevantes órgãos de defesa da cidadania, dentre eles, vinculados inicialmente à Arquidiocese e, em seguida, à recém-criada diocese de Guarabira, o Serviço de Educação Popular – SEDUP, o Centro de Direitos Humanos e a Comissão Pastoral da Terra – CPT local, além do Movimento das Mulheres Trabalhadoras do Brejo e do Movimento de Renovação Sindical, abrangendo todos os municípios vizinhos. Na Capital do Estado foram criados o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Assessoria e Educação Popular, a Associação Santos Dias, a Sociedade de Assessoria aos Movimentos Populares e Sindical - SAMOPS, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (ZENAIDE, 2001, p.122).

Diversos setores da Sociedade Civil contavam com a assessoria de professores universitários que associavam sua prática científica e política à intervenção social. Nesta perspectiva, na Universidade Federal da Paraíba – UFPB, grupos de professores e funcionários, dedicados à extensão universitária, direcionaram sua atividade para a assessoria e apoio aos movimentos e entidades da Sociedade Civil.

Os anos mil novecentos e noventa tiveram como característica marcante a criação de Organizações não Governamentais – ONGs, Comissões de Direitos Humanos e Conselhos de Defesa da Cidadania. Esses dois últimos configurados como órgãos da "nova esfera pública da cidadania[56]" segundo Lyra (1996). Neste contexto, quando já se havia instituído formalmente o Estado Democrático de Direito, foi criada a Comissão de Direitos Humanos da UFPB[57], tendo como objetivo sensibilizar a própria Universidade e

[56] Para o mencionado autor essa esfera é constituída pelos novos órgãos púbicos de promoção dos direitos do cidadão, criados a partir das inovações adotadas na Constituição Federal de 1988 (LYRA, 1996).
[57] Criada pela Resolução 25/90 do Conselho Universitário – CONSUNI, da UFPB.

a sociedade paraibana para importância do respeito e da garantia dos Direitos Humanos (DIAS; TOSI, 1996).

O referido órgão, constituído de docentes, servidores e discentes da comunidade universitária, priorizou, inicialmente, visitas aos estabelecimentos prisionais, em virtude das frequentes denúncias de torturas e maus tratos aos detentos, além de promover ciclos de palestras e debates relacionados aos temas Democracia e Direitos Humanos, abertos à sociedade. Nesse momento, a temática Direitos Humanos não tinha penetração na sociedade em geral, nem mesmo nos grupos sociais e entidades da Sociedade Civil.

Do mesmo modo, a temática relacionada à Segurança Pública, concebida como política pública, não tinha alcance social. A Segurança Pública foi introduzida como bandeira de luta por ativistas políticos provenientes da luta contra o regime militar, no início dos anos 1990, todavia agora focalizada na violência policial que passara a ganhar visibilidade pública em decorrência da divulgação, pela mídia, de casos de violação de Direitos Humanos, praticados por policiais da Paraíba.

4.1.3. **Tentativas de aproximação da Segurança Pública aos temas dos Direitos Humanos e da participação democrática na Paraíba**

Diante da falta de um órgão que fomentasse a articulação dos diferentes atores da Sociedade Civil com vista ao controle social do Estado, a Comissão de Direitos Humanos da UFPB, em parceria com a Procuradoria da República, em 1992, articulou a criação de um órgão de caráter público, em nível estadual, voltado para a defesa dos Direitos Humanos. Denominado de Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão[58] - CEDDHC, o referido órgão tinha como papel primordial "enraizar e disseminar uma mentalidade democrática no Estado da Paraíba" (LYRA, 1996, p. 49).

[58] O referido órgão foi criado pela Lei nº 5.551, de 14 de janeiro de 1992. Segundo Lyra (1996)., o fato de incluir os direitos dos homens e do cidadão na sua denominação dá maior amplitude à sua atuação, uma vez

A lei, que criou o Conselho, permitiu ampla participação da Sociedade Civil, como também "de órgãos públicos encarregados da defesa e da promoção da cidadania, como o Ministério Público Estadual e Federal, a Corregedoria de Justiça, a Procuradoria Geral da Defensoria Pública e as Secretarias de Justiça e de Segurança Pública do governo" (LYRA, 1996, p. 36). Segundo Lyra (1996), diante da relevância da participação dos órgãos públicos nesse Conselho, a Polícia Militar do Estado foi convidada a integrá-lo. Deste modo, as duas instituições públicas de caráter coercitivo, responsáveis pela implementação da política de Segurança Pública no Estado, Polícia Militar e Polícia Civil, passaram a ter assento no órgão.

Não se limitando à atividade de fiscalização e controle, mas também voltado para a prática educativa, o CEDDHC promoveu, em parceria com a Comissão de Direitos Humanos da UFPB, em 1992, um curso de extensão sobre Direitos Humanos para Delegados da Polícia Civil, conferindo à polícia da Paraíba o mérito do pioneirismo na iniciativa de educação em Direitos Humanos. No ano seguinte, foi realizado um segundo curso, com estrutura e conteúdo similar, para os oficiais da Polícia Militar.

Ciente de que a superação das práticas de violação dos Direitos Humanos depende do envolvimento da sociedade, o Conselho adotou uma campanha contra a violência policial e pela tipificação da tortura como crime. Como afirma Lyra (1996, p. 51), tratava-se de uma "luta difícil, por causa da relativa indiferença de entidades da sociedade face ao tema, pelo desinteresse e falta de responsabilidade da maioria dos membros do Congresso Nacional".

Para Lyra (1996), a violência policial foi tolerada pela sociedade paraibana durante anos, o que demonstra a debilidade da nossa democracia assim como a fragilidade

---

que se ocupa dos Direitos Humanos, mas também dos direitos do cidadão, isto é, além das "violações em geral relacionadas com a violência, de caráter individual, de grupos ou de etnia, ou social", também, se preocupa com os direitos fundamentais da pessoa humana" (Lyra, 1996, p. 34).

da Sociedade Civil. Sugere o mesmo autor que um dos grandes entraves ao avanço das lutas democráticas é a priorização dos interesses corporativistas por parte dos órgãos e grupos sociais. Neste sentido, o autor alega que:

> Não pode haver democracia enquanto nós apenas estejamos preocupados com nosso sindicato, em botar mais dinheiro no bolso, por mais legítima que possa ser esta aspiração. Não pode haver democracia enquanto a Universidade estiver isolada da sua torre de marfim, pretendendo aposentadorias precoces e querendo se eximir de qualquer controle social na sua avaliação; enquanto a Polícia Militar desenvolver um comportamento corporativo; enquanto a OAB não admitir críticas ao seu estatuto; enquanto o Poder Judiciário submeter à execração pública quem luta pelo seu controle externo. Nós temos que vencer estes condicionamentos corporativos, caso contrário não teremos a democracia, teremos uma brincadeira. Nós não podemos construir uma democracia enquanto não tentarmos nos voltar para a formulação de projetos e de uma visão da transformação da sociedade que se vise, predominantemente, o interesse público. Isso é possível se tivermos coragem de enfrentar as nossas próprias mazelas (LYRA, 1996, p. 53).

Destaca-se, portanto, o relevante papel de articulação política exercido pelo referido Conselho ao promover a aproximação entre Estado e sociedade, sobretudo entre os órgãos da área da Segurança Pública e entidades da Sociedade Civil, fomentando, ainda, a articulação entre os diversos setores da Sociedade Civil e dos setores públicos entre si, tendo como substrato a defesa dos Direitos Humanos.

Uma vez iniciado o processo, em certas circunstâncias, os órgãos de segurança apareciam como parceiros da Sociedade Civil e, em outros momentos, tornavam-se alvos de denúncias da sociedade, em virtude da persistência de práticas de violação de Direitos

Humanos. Assim, instaurou-se um processo não linear de construção de uma nova relação entre sociedade e polícia, marcada por ambiguidades, avanços e recuos. O fato relevante, entretanto, é que dentro dos limites do possível em cada etapa, foi instaurado um processo de busca da aproximação até então inexistente entre o Estado e a sociedade, tendo em vista a garantia do direito de todos à segurança.

Como mostram Zenaide e Dias (2006), a UFPB tem exercido um relevante papel na construção de uma cultura de promoção e de defesa dos direitos humanos, na sociedade paraibana e juntos aos órgãos públicos, ao colocar-se:

> (...) à disposição de processos participativos, dos movimentos sociais e dos órgãos da esfera pública da cidadania, contribuindo para a capacitação e formação de sujeitos políticos capazes de exercitar, na luta profissional, social e institucional, a conquista dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (ZENAIDE; DIAS, 2006, p. 55).

Ao fazer a opção por uma abordagem interdisciplinar dos direitos humanos a Comissão de Direitos Humanos conseguiu sensibilizar e mobilizar diferentes áreas do conhecimento, propiciando a articulação de saberes, ao mesmo tempo em que permitiu envolvimento de diversos setores da UFPB com a temática direitos humanos (ZENAIDE; DIAS, 2006).

Isso não significa dizer que na comunidade acadêmica, assim como na sociedade paraibana, os Direitos Humanos também não enfrentem resistências e preconceitos. No entanto, a passos lentos, a partir da extensão universitária, o tema direitos humanos foi conquistando alguns espaços na Universidade Federal da Paraíba, culminando com a realização de cursos de pós-graduação, *lato sensu*, desde 1995. Motivada pelo edital da

Fundação Ford e com o apoio da Comissão de Direitos Humanos, no ano de 2005, houve a introdução da temática Direitos Humanos no Curso de Mestrado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, através da criação da área de concentração em direitos humanos. Além da UFPB, nesse momento, foi introduzida, a área de concentração em direitos humanos nas pós-graduações em Direito da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Pará.

A característica marcante da prática político-pedagógica em direitos humanos, iniciada na UFPB em 1990, através da Comissão de Direitos Humanos e fortalecida com a criação do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos – NCDH[59], no ano de 2007, tem sido a garantia da interdisciplinaridade. A articulação dos vários conhecimentos nessa área tem permitido desconstruir leituras reducionistas acerca do tema, ao mesmo tempo em que vem desfazendo entendimentos hegemônicos quanto à especificidade jurídica dos direitos humanos. Outro aspecto relevante dessa prática a ser destacado diz respeito à articulação das áreas de intervenção da Universidade, chegando a demonstrar, de forma efetiva, que há possibilidade de construção de práticas acadêmicas balizadas no tripé ensino-pesquisa e extensão.

Nesta perspectiva, entre 1997 e 2001, foram intensificadas as práticas político-pedagógicas de extensão universitária relacionadas à temática Segurança Pública e Direitos Humanos, através da Comissão de Direitos Humanos e da Pró-Reitoria de Extensão Comunitária da UFPB, em parceria com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, com o apoio da Polícia Militar da Paraíba.

[59] O Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos foi criado através da Resolução 06\2006 do Conselho Universitário – CONSUNI, sendo inaugurado em setembro de 2007. A sua criação decorreu principalmente da necessidade de fortalecimento das atividades acadêmicas na área de direitos humanos na UFPB, mediante a articulação do ensino-pesquisa e extensão. Com a sua instituição a prática em direitos humanos ganhou maior autonomia em razão de ser- lhe permitido pelas normas da Universidade a promoção de cursos de pós-graduação. Ao ser preservada a permanência da Comissão de Direitos Humanos, coube a esta, prioritariamente a intervenção de caráter político-social, em casos de violações de direitos humanos.

Com intuito de atender uma crescente demanda foram realizadas diversas atividades em forma de assessorias, seminários temáticos e cursos de extensão, voltados à questão da interdependência entre Segurança Pública e Direitos Humanos, enfatizando-se a necessidade de ampliação da política de Segurança Pública no campo da prevenção, como também a importância da participação popular. Os conteúdos abordados fundamentam-se prioritariamente, no tema de Estado Democrático de Direito associado à defesa e garantia dos Direitos Humanos e à cidadania democrática.

Neste período, a filosofia de polícia comunitária, introduzida nas práticas de extensão universitária, contribuiu para uma maior aproximação entre polícia e sociedade. Os cursos de extensão Polícia Comunitária e Polícia como Protetora dos Direitos Humanos, ao congregarem públicos diversificados da Sociedade Civil e de órgãos públicos diversos, além de policiais militares e civis, foram contribuindo para a diminuição da resistência e do preconceito mútuo, além de despertar para a importância de um diálogo ampliado sobre a política de Segurança Pública entre polícia e sociedade.

Alguns elementos podem ser considerados favoráveis à intensificação das ações político-pedagógicas em segurança pública e direitos humanos. Dentre outros, podem ser destacados: a) o fortalecimento da intervenção em Direitos Humanos na UFPB, com a criação do Programa Segurança, Cidadania e Direitos Humanos, em 1997, na Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos comunitários; b) a conjuntura favorável à realização de parceria com o Centro de Ensino da Polícia Militar da Paraíba, sobretudo influenciado pelo Programa Nacional de Direitos, que introduziu o tema direitos humanos nos cursos de formação e capacitação de policiais, e, propôs a implantação de polícia comunitária; c) a disponibilidade de recursos do Programa de Qualificação e Geração de Emprego e Renda, do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, para extensão universitária; d) o fortalecimento do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão,

sob a Presidência da professora universitária, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, vinculada a CDH\UFPB, que possibilitou a articulação e o intercâmbio com vários órgãos governamentais e não governamentais, em nível local e nacional, vinculados à área de segurança pública e\ou direitos humanos. Destaca-se, ainda, que no final dos anos 1990, verificou-se o crescimento da violência e da criminalidade em João Pessoa e, de outro lado, a precariedade dos órgãos de segurança pública, fazendo com que lideranças de grupos comunitários procurassem a Universidade em busca de ações em torno desse problema.

As atividades de extensão universitária relacionadas à segurança pública e aos direitos humanos foram estimulando, nos membros da sociedade e dos órgãos públicos, o envolvimento com a temática Segurança Pública, inclusive despertando-os para a necessidade de prática de caráter democrático, de participação direta. Dois fatos concretos relacionados a um dos cursos de Polícia Comunitária são exemplares para essa afirmativa. Os alunos, ao serem informados do contingenciamento de recursos financeiros provenientes de convênio celebrado entre a UFPB e a Secretaria de Trabalho e Ação social do Estado, provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que viabilizariam a realização do curso, organizaram-se e foram diretamente ao Secretário de Estado, – responsável pela administração do fundo na Paraíba –, reivindicar que não houvesse corte dos recursos destinados ao curso do qual participavam. Outra prática dos alunos (membros da sociedade e policiais) do curso de polícia comunitária, caracterizada como exercício democrático na área de Segurança Pública, até então desconhecida na Paraíba, foi a entrega de documento, elaborado no decorrer das aulas, ao governador contendo reivindicações relacionadas às mudanças democratizantes da Segurança Pública no estado.

Os cursos relativos ao policiamento comunitário tiveram quebra de continuidade a partir do ano 2002, momento em que os recursos do FAT, vinculados ao programa de qualificação dos trabalhadores, deixaram de ser repassados pela Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social à Universidade.

Dentro da mesma proposta experimentada pelos cursos de policiamento comunitário, em decorrência de convênio com o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP[60] (2001 – 2002), foi realizado o curso de extensão "A Polícia como Protetora dos Direitos Humanos", em cinco municípios da Paraíba, envolvendo membros da sociedade civil, órgãos públicos diversos, além de policiais civis e militares.

Essas experiências foram significativas, principalmente por fomentar, junto aos representantes da sociedade, a expectativa de atuação como partícipes na política de prevenção em Segurança Pública. À medida que se ampliavam essas ações com a participação conjunta da sociedade e das polícias, difundia-se a ideia de que Segurança Pública não se constitui apenas em "coisa de polícia", segundo expressão de Ricardo Balestreri (2003).

Além do Programa Nacional de Direitos Humanos, criado em 1996, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, criado em 2000, fomentava práticas educativas dessa natureza e o envolvimento da sociedade nas discussões relativas à segurança pública, ao destacar a participação popular. Mesmo assim, não foi dado o destaque devido para a criação de estratégias políticas por parte dos governos Fernando Henrique Cardoso, em nível federal e José Targino Maranhão, no Estado da Paraíba, tendo em vista

[60] O Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), entidade da sociedade civil de promoção e defesa dos Direitos Humanos, com Status Consultivo Especial no Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, tem atuação especializada na área de justiça e segurança com abrangência nacional. Sua missão institucional é contribuir para a democratização e o fortalecimento da Sociedade e do Estado, na perspectiva da vivência da cidadania plena e da indivisibilidade dos Direitos Humanos.

proporcionar maior envolvimento da sociedade civil paraibana com a política de segurança pública.

No início de 2003, vivia-se numa nova conjuntura política, em que o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, identificado com os interesses dos trabalhadores, estimulava a esperança de milhões de brasileiros que dependiam do desenvolvimento de políticas sociais para o atendimento de suas necessidades básicas. Neste contexto favorável a uma nova relação entre Estado e sociedade, os grupos sociais e entidades de Direitos Humanos acreditavam na possibilidade de medidas inovadoras para responder ao problema da Segurança Pública. Por parte do novo Governo Federal expressava-se a disposição de fomentar o exercício democrático nessa área, nunca antes vista como espaço da cidadania, gerando mais esperanças.

A nova política adotada pelo Governo Federal, através do SUSP, chega aos estados brasileiros em 2003, quando os dados sobre violência no Brasil elevavam-se ao montante de 51.043 homicídios, conforme se vê no gráfico do item 2.3, capitulo 2. A nova Política Nacional de Segurança Pública está, portanto, relacionada ao contexto de crise da Segurança Pública, em âmbito nacional, representando uma resposta à pressão da sociedade por uma política alternativa, enquanto se comprovava que o velho modelo não conseguia responder à complexidade dos problemas, o que se refletia também na Paraíba.

Segundo tabela do Ministério da Justiça – MJ/Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP, elaborada com dados fornecidos pelas Polícias Civis das capitais dos estados, João Pessoa, capital da Paraíba, em 2001, com 35,7 homicídios dolosos por 100 mil habitantes chega a ocupar, no conjunto das demais capitais brasileiras, o 8º lugar na ordem decrescente, ficando atrás das cidades de Recife (78,7), Maceió (72,9), Vitória (62,8), Porto Velho (58,7), São Paulo (49,3) e Rio de Janeiro (37,2) (OLIVEIRA, 2005, p. 102-103).

Os dados relativos ao problema da violência, na Paraíba, de acordo com a pesquisa que se refere aos municípios brasileiros, demonstra que houve, de 2004 a 2006, o crescimento da violência nas cidades de João Pessoa, Campina Grande, Santa Rita e Bayeux.

Em consequência, nos primeiros anos do século XXI − período em que os dados da violência alcançam índices inéditos e insustentáveis − constata-se a emergência de novos grupos sociais organizados nos bairros populares de João Pessoa, como Cruz das Armas, Valentina Figueiredo, Alto do Mateus, dentre outros denunciando o grave quadro de violência e criminalidade por eles enfrentado, reivindicando uma resposta por parte do Estado. O quadro de crescimento da violência assusta a toda a sociedade da capital paraibana e chega a fomentar processos organizativos também em bairros de classe média.

O Governador da Paraíba, Cássio Cunha Lima, incorporou-se ao "pacto nacional pela democratização da Segurança Pública", em 2003, num contexto em que havia grande expectativa por parte da sociedade paraibana, haja vista a necessidade de uma saída plausível para um problema social que o velho modelo de política pública há muito tempo já não vinha respondendo a contento. Mesmo assim, a sociedade não foi envolvida no processo de construção do Plano Estadual de Segurança Pública – PESP, datado de 23 de julho de 2003 com vigência prevista até 2007, apresentado à Secretaria Nacional de Segurança Pública, no momento da incorporação do Governo da Paraíba ao SUSP. A Sociedade Civil paraibana só tomou conhecimento da existência do PESP por ocasião do Seminário Estadual de Segurança Pública, promovido pelo Fórum Paraibano de Segurança Pública, no ano de 2005, em virtude da solicitação dos organizadores do referido evento.

Em harmonia com a nova política do Governo Federal, Luis Inácio da Silva, o plano estadual sinaliza para a congruência das instituições e ações de Segurança Pública com o Estado Democrático de Direito. Demonstrando preocupação com a construção de uma cultura de prevenção da violência e da criminalidade, além de destacar a participação social e a otimização do uso da força, no sentido de aplicá-la com o mínimo de agressividade e o máximo de eficiência, ele elege como "princípios" [61] fundamentais, que:

> 1 – o estado promoverá a garantia e promoção aos Direitos Humanos de todo o cidadão paraibano, bem como a defesa do patrimônio público e privado; 2 – as atividades dos órgãos públicos de segurança terão como prioridade a prevenção; 3 - os órgãos de Segurança Pública atuarão buscando modernidade da administração pública; 4 - as ações objetivarão adotar governabilidade e transparência buscando estabelecer novas parcerias para a redução da violência e criminalidade; 5 – o profissional de Segurança Pública será visto com dignidade e respeito em todos os seus níveis, como símbolo da autoridade pública. 6 – a participação e mobilização comunitária será prioridade para a democratização da Segurança Pública no estado (PARAÍBA, PESP, 2003, p. 23 a 26).

Essas seis preocupações são convergentes com a diretriz nº 1 do PESP, que se refere ao compromisso do Governo do Estado em implementar "o Sistema Único de Segurança Pública em parceria com o Governo Federal". Esse compromisso impõe que, a partir de então, a política de segurança na Paraíba seja configurada dentro de nova perspectiva teórica e de modo diferenciado do modelo tradicional de Segurança Pública descrito, anteriormente, no Capítulo 2 deste estudo. Ou seja, o Governo da Paraíba

[61] Embora anunciados como princípios, no texto a seguir são descritos como diretrizes gerais.

deveria deflagrar o processo de mudança da Segurança Pública, com vistas à sua democratização, conforme determinado pelo novo Plano Nacional de Segurança Pública.

O PESP incluiu 13 programas como mecanismos de viabilização da nova política[62]. Dentre esses, destacam-se aqui os programa de desenvolvimento da filosofia de polícia comunitária e os programas sociais de prevenção da violência e da criminalidade, considerados estruturantes da nova política, que dependem principalmente de uma revisão de conteúdo, objeto, objetivos e que remetem à ampliação do campo de atuação dessa política. Em outros termos, pode-se dizer que esses programas merecem destaque por representarem, de forma efetiva, orientações para mudanças das práticas sociais de Segurança Pública que poderão culminar na democratização da política de segurança, inclusive demandando o protagonismo da sociedade, claramente previsto no referido plano.

Interessa notar que na avaliação da implantação do SUSP (2003 – 2006) no país, feita pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, responsável pela coordenação da nova política do Governo Federal, constam apenas 25 Estados, ficando de fora a Paraíba e o Distrito Federal por não terem enviado os dados solicitados. Os dados relativos à Paraíba, constantes nesse relatório avaliativo, dizem respeito apenas às ações realizadas diretamente pela própria SENASP, comuns a todos os Estados: a gestão do conhecimento e informação criminais; Formação e Valorização Profissional; Prevenção à Violência e Criminalidade; Estruturação e Modernização da Perícia; e Ações para Redução da violência (BRASIL, MJ/SENASP, 2007, p. 187 – 188). De acordo com os dados apresentados, de forma geral, em cada item acima assinalado, os feitos foram inexpressivos, tendo em vista as dimensões da reforma pretendida pelo SUSP como se vê pelo exemplo, que citaremos aqui, das ações relativas à Prevenção à Violência e à

[62] Ver programas no anexo 4.

Criminalidade realizadas por essa Secretaria no período de 2003 a 2006, no Estado da Paraíba:

> Emissão de documentos de identidade para mulheres trabalhadoras rurais; Capacitação de 7 profissionais de Segurança Pública sobre prevenção, investigação e desarticulação de organizações criminosas relacionadas ao Tráfico de Seres Humanos; Repasse de recursos financeiros por meio de convênio para 2 municípios (Bayeux e João Pessoa); Realização de oficinas de prevenção prevendo [sic] público de 500 pessoas e 420 guardas municipais (BRASIL, MJ/SENASP, 2007, p. 188).

Quanto aos recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, no período avaliado, a Paraíba recebeu R$ 17.066.897,14, com repasses de R$ 5.500.000,00 (2003), R$ 4.422.961,40 (2004), R$ 3.388.3166,17 (2005) e R$ 3.260.819,57 (2006), representando 1,9% do total repassado ao conjunto das unidades federativas. Desses recursos repassados à Paraíba, R$ 11.607.856,22 o foram por meio de convênios; R$ 5.693.484,17 repassaram-se de forma direta, via aquisição de equipamentos; e R$ 305.556,75, foram repassados por meio de convênios com os municípios de João Pessoa e Campina Grande (BRASIL, MJ/SENASP, 2007, p. 105 e 186).

Ainda segundo os dados do mesmo documento de Avaliação do SUSP, o que há de mais concreto com relação à implantação dessa política, na Paraíba, limita-se ao repasse de recursos destinados à aquisição de equipamentos. Ações estruturantes com vistas à democratização da Segurança Pública não foram registradas, assim como não são perceptíveis aos olhos da sociedade.

A polícia continuou priorizando velhas práticas, desconhecendo a importância da ação preventiva como meio essencial para promover-se a segurança no Estado

Democrático de Direito. Os grupos operacionais institucionalmente valorizados na Segurança Pública da Paraíba continuaram a ser os que priorizam as práticas de combate, cuja base teórica preserva, essencialmente, conteúdos que se associam à Doutrina de Segurança Nacional. Prioriza-se, por exemplo, o Grupo de Operações Táticas – GATE, cuja necessidade não se pode negar, mas desde que se observe o respeito aos Direitos Humanos.

4.2. Cultura antidemocrática: obstáculo ao processo de mudança na política de Segurança Pública na Paraíba

Ao adotar uma nova proposta de Segurança Pública para o Estado da Paraíba que remete, segundo termos de Cerqueira, a novos "saberes e novos fazeres", é evidente que a preocupação primeira do então governador, Cássio Cunha Lima, deveria considerar os agentes executores da política, já que o sucesso de uma nova política pública depende, principalmente, do envolvimento daqueles responsáveis pela sua implementação. Para analisar e compreender o processo de implantação e desenvolvimento dessa opção na Paraíba é, portanto, indispensável indagar por quais processos e métodos os policiais militares, responsáveis pela ação policial ostensiva, vêm sendo envolvidos nessa nova política. Trata-se de desvendar de que modo a instituição Polícia Militar da Paraíba recebeu e compreendeu a incumbência de priorizar a prevenção em Segurança Pública ou, mais precisamente, a nova filosofia de ação – Policiamento Comunitário.

O silêncio mantido pelo referido Governo, frente à sociedade e aos próprios órgãos policiais durante o processo de elaboração de um plano de segurança para o Estado da Paraíba, vinculado à nova política nacional, já era uma indicação de que dificilmente se alterariam o conteúdo e a forma da política até então levada a efeito.

Evidentemente, quando o Governo da Paraíba assinou o protocolo de intenções, assumindo o compromisso de implantar no Estado o programa do Sistema Único de Segurança Pública − cuja fundamentação teórica representa uma quebra de paradigmas tradicionais, sendo, portanto, contrária à cultura historicamente incorporada por seus profissionais − tornava-se indispensável intensificar, junto aos órgãos policiais, um processo de formação que incluísse a crítica dos paradigmas tradicionais e o esclarecimento dos fundamentos da nova política, para adequá-los à sua implementação.

Nos diálogos com policiais militares da Paraíba, estabelecidos como parte da pesquisa realizada para elaboração da presente tese, em fevereiro e abril de 2009 −, ou seja, quase 6 anos após adoção oficial da nova política − constatou-se que o alcance do SUSP e do PESP (2003 – 2007), sobretudo no que se refere à alteração do conteúdo e forma de execução, não ultrapassou o âmbito restrito da Secretaria de Segurança Pública,

Tal fato é expresso claramente por um dos entrevistados na pesquisa, em sua resposta a respeito da discussão da nova política na Polícia Militar: “Institucionalmente, desconheço; eu acho que as coisas ficaram muito na instância da Secretaria. Eu ainda desconheço que isso tenha sido discutido na gerência da Polícia Civil, na Polícia Militar, eu desconheço” (Entrevistado A, OFICIAL).

Houve até mesmo um profissional com grau hierárquico superior que declarou desconhecer a existência da nova política, afirmando, literalmente: “essas políticas não chegam” (Entrevistado D, OFICAL). Corroborando a fala desse policial, outro entrevistado respondeu que só agora estava conhecendo alguma coisa do SUSP porque, até então, “não tinha internet em casa; [foi] este ano que consegui e estou estudando esse assunto” (Entrevistado C, PRAÇA).

Alguns policiais declararam ter conhecimento da existência do Plano, por meio de contatos pessoais mantidos com Movimentos Sociais ou mediante a participação em

cursos de extensão na Universidade. Tal fato é revelado claramente nas entrevistas transcritas abaixo:

> (...) tomei conhecimento por estar engajado em relação ao assunto, não que minha Instituição mandou; não que minha Instituição trouxe para mim, isso não. [...] minha ação, por exemplo, é de acordo com o plano, ela (a instituição) nunca trabalhou em relação àquela minha ação (ENTREVISTADO, H, PRAÇA).

> (...) tenho conhecimento porque a gente faz parte do Movimento Cidadania e Segurança; em virtude disso a gente vive assim, buscando se qualificar, buscando qualificar os companheiros, orientar os companheiros para que tenham uma vida profissional mais voltada para o campo social [...]. E nesse ínterim, em virtude de manter contato com a universidade e outros setores da Sociedade Civil organizada, a gente tem conhecimento, mas a gente lá observa que no meio da tropa essa não é a visão de comando de passar aquelas coisas todas (ENTREVISTADO E, PRAÇA).

O mesmo profissional diz-se convencido de que “na elaboração de um plano devem participar primeiramente os agentes de Segurança Pública, porque não adianta um plano de segurança sem os agentes participarem, todos, sem estratificação”, continua, referindo-se ao Plano Estadual de Segurança Pública:

> [...] só fiquei sabendo, só ouvi falar. [...] não lembro muito bem a data, mas, salvo engano, foi em 2004; houve um fórum, inclusive a gente chegou a fazer parte desse fórum que se realizou lá no auditório da ASPLAN, e esse fórum foi pra gente tomar conhecimento de que existia o Plano Estadual, mas aí esse Plano Estadual não é do nosso conhecimento. Foi até falado que existia no sistema, na internet e tudo mais, mas a gente não teve esse

> recurso. [..] Pra gente conseguir esse modelo, a gente tem que chegar num lugar que tenha internet, que esse lugar disponibilize [...] até agora isso não foi fornecido, apesar da gente ter interesse. Na aula passada foi apresentado um Plano, mas lá de Pernambuco. O próprio Secretário de Segurança Pública pediu o Plano (de Pernambuco)., e aí o palestrante se dispôs a fornecer; a gente também aproveitou e pediu esse de Pernambuco para fazer um comparativo com o daqui, e aí, talvez com esse de Pernambuco a gente consiga o daqui, pra ver se a gente pode fazer uma avaliação e trabalhar em cima desse ponto (ENTREVISTADO F, PRAÇA).

O desconhecimento, em relação ao Sistema Único de Segurança – SUSP, parece não se restringir aos policiais militares da Paraíba. O Tribunal de Contas da União – TCU, em 2005, ao avaliar a aplicabilidade dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública aos governos dos Estados, destinados à implementação da nova política, detectou e relatou grande desconhecimento dos profissionais da área acerca dessa política, em nível nacional. Com o objetivo de subsidiar a avaliação, o TCU realizou um levantamento sobre o conhecimento dos policiais brasileiros acerca do SUSP. Os dados constantes no relatório revelam que 53% dos delegados e 25% dos comandantes dos Batalhões de Polícias Militares entrevistados demonstraram desconhecer o referido programa, percentuais reveladores de que um número surpreendente de profissionais dos níveis hierárquicos superiores da segurança não se apropriou das inovações apresentadas pelo Plano Nacional de Segurança Pública (BRASIL, TCU, 2005, p. 56).

Diante da comprovação do desconhecimento dos policiais brasileiros quanto à nova Política Nacional de Segurança Pública, o Tribunal de Contas da União recomendou que o Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em conjunto com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, realizasse atividades de

divulgação do Sistema Único de Segurança Pública/SUSP e da implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada, nas unidades federativas, com o objetivo de envolver plenamente os gestores das instituições policiais e os próprios policiais, agentes executivos da nova política.

Qualquer novo desenho de política pública que, por não ser difundido junto aos seus protagonistas, não alcance a institucionalidade devida não pode atingir os objetivos traçados, fazendo com que esses não passem de “boas intenções” ou de manobras políticas com outros fins. Na Paraíba, o “saber e o fazer” relativos à Segurança Pública não foram alterados pelo mero compromisso de adesão ao SUSP, o que reduziu essa adesão quase apenas a uma estratégia para aquisição de recursos financeiros do FNSP, como já havia ocorrido com o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, criado em 2.000, mencionado no capítulo anterior.

Cabe destacar, porém, que embora não tenha havido a preocupação de tornar conhecida e compreendida a nova política, no âmbito da PM, a ponto de haver policiais que desconhecem sua existência, paradoxalmente, um dado importante a ser observado é a convergência entre compreensão de segurança expressa pelos policiais entrevistados e a proposta por essa nova política, como fica claro na fala seguinte, de um policial que critica o modelo tradicional de fazer Segurança Pública, que ele considera superado e inútil:

> Num período bem recente a Segurança Pública infelizmente era jogada nas mãos da polícia, e hoje isso fica evidenciado que não tem mais sentido, não se faz Segurança Pública somente mexendo com a polícia. Políticas públicas na área social, políticas públicas na área da segurança como um todo, então, a gente não vê isso, então o resultado é a ineficiência. A gente não consegue estancar a onda de crime, de violência, e com isso nós estamos lutando o

> tempo todo contra uma série de dificuldades, e isso é no mundo, o que é o pior. (...) a gente praticamente está enxugando o gelo, como se diz na linguagem popular. É por isto que se prende muito. É muito grande o índice de apreensão [sic], então isto mostra que há alguma coisa errada (ENTREVISTADO D, OFICIAL).

Ao mesmo tempo em que fica explicitada a discordância ao modelo tradicional de Segurança Pública, voltado essencialmente para a repressão, em virtude deste não corresponder à complexidade do problema social da violência e da criminalidade, a tendência é procurar alguma justificativa para a manutenção dessa prática, como se não houvesse outra forma de fazer Segurança Pública, ou, então, inconscientemente, houvesse a pretensão de isentar a instituição policial a que pertence de alguma responsabilidade. Assim, a preocupação é repassar a responsabilidade pelo fracasso da política de Segurança Pública, levada a efeito pela polícia, para a sociedade, inclusive cobrando a responsabilidade de outras políticas públicas.

Deve-se, porém, reconhecer que o simples fato de dar-se a conhecer o desenho de uma política, seus princípios, seus objetivos, suas diretrizes e metas não é, por si só, suficientes para que os agentes de uma política pública sejam favoráveis à sua mudança e atuem de acordo com ela.

No caso específico da Segurança Pública, deve-se considerar que historicamente esteve inspirada, predominantemente, numa cultura antagônica ao que propõe a nova política de segurança pública, seja no que diz respeito ao seu modo de fazer segurança, seja ao quadro teórico que lhe dá sustentação. A história da segurança pública, no Brasil, inicia-se pautada pela proteção das terras pertencentes à Metrópole, seguida pela proteção do patrimônio dos primeiros latifundiários, sobretudo voltada à garantia da exploração e submissão dos negros, que não eram cidadãos, mas propriedade dos senhores donos de

terra. E, ao mesmo tempo, cabia à polícia através da violência conter os ânimos daqueles que se rebelassem contra as ordens da Metrópole (FERNANDES, 1973). A afirmação do direito à segurança de poucos privilegiados, em contrapartida, a negação desse direito à maioria da população, essencialmente constituída de pobres e negros, tem um longo percurso na história do Brasil, atravessando a velha República, passando pelas ditaduras do governo Vargas e a dos militares de 1964, que contribuíram para a centralidade da cultura da força na segurança pública.

Daí, uma das razões de não ser fácil alcançar a interdependência da Segurança Pública para com os Direitos Humanos e, mais ainda, a sua inspiração no respeito aos Direitos Humanos a ponto de seus profissionais chegarem a perceber as possibilidades de sua prática social fundamentalmente como uma política promotora de direitos, como defende Balestreri (2003).

Para a implantação de uma nova política é, portanto, indispensável o desvelamento, para seus próprios agentes e para a sociedade em geral, das origens históricas do autoritarismo político e social, para que possam compreender e superar o aparente antagonismo entre Segurança Pública e Direitos Humanos. É indispensável que se lhes dê a oportunidade de compreender tal antagonismo como produto de toda uma história social e política na qual, por séculos, o poder foi desejado e mantido por seus detentores como meio de defesa de seus interesses pessoais ou de seus grupos aliados, desconsiderando-se sistematicamente as regras democráticas e não como um “defeito” apenas dos profissionais da Segurança Pública. Só assim os representantes da Sociedade Civil e os agentes de Segurança Pública estarão preparados para superar esse antagonismo que leva os defensores dos Direitos Humanos a serem vistos pelos policiais como seus

opositores naturais, sempre prontos a execrá-los injustamente, como mostra o Coronel Jorge da Silva (2001, p.69), e vice-versa.

Segundo um dos depoimentos obtidos nesta pesquisa, também se pode creditar essa resistência dos policiais, frente ao tema Direitos Humanos, ao distanciamento histórico em que foram mantidos quanto a essa temática, sendo a linguagem dos direitos totalmente ausentes da cultura policial antes dos anos noventa. A aceitação da gramática dos direitos só chega quando

> (...) a gente consegue mostrar, quando ele (ou outro policial). consegue entender [...] que Direitos Humanos não é uma coisa boa nem ruim, é uma coisa que pertence a todos nós, independe da gente querer ou não, é uma coisa nossa e ninguém pode tirar, nem o Estado (ENTREVITADO P, PRAÇA).

Uma série de fatos importantes, porém, indicam reais possibilidades de uma nova relação entre Direitos Humanos e a polícia, na Paraíba. No ano de 1997, alguns dos policiais militares que seguiram o curso de extensão da UFPB sobre Direitos Humanos tiveram participação ativa no movimento por melhoria salarial e referiam-se, justamente, aos Direitos Humanos como argumento a favor de suas reivindicações. Em consequência dessa experiência de luta social, policiais militares das patentes inferiores na hierarquia criaram um “Movimento Cidadania e Segurança”, com o objetivo de lutar pelos Direitos Humanos dos policiais, vítimas de desrespeito, discriminação e injustiças no âmbito da Instituição Polícia Militar da Paraíba. Obtiveram, para isso, o apoio de lideranças de outros Movimentos Sociais, criando-se assim uma interface importante entre agentes de Segurança Pública e a Sociedade Civil.

A tendência de contraposição à hegemonia do autoritarismo, historicamente mantida nas instituições policiais, é indicada também numa pesquisa realizada recentemente pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2009), sob a coordenação de Luiz Eduardo Soares, Marcos Rolim e Silvia Ramos, intitulada: “Como pensam os profissionais da Segurança Pública no Brasil”, que demonstra o paradoxo enfrentado pelos profissionais da Segurança Pública, principalmente os Policiais Militares. Segundo os termos do relatório da pesquisa, esta focalizou

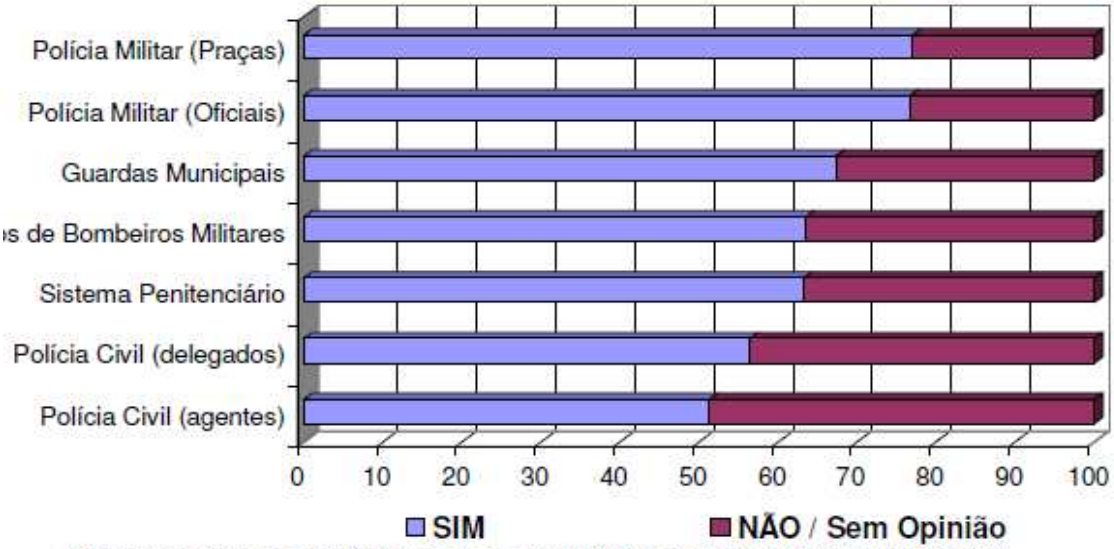
> (...) com direito a voz e exercitando a liberdade de crítica, o principal ator no drama da Segurança Pública, o protagonista de épicos e tragédias, o cidadão comum e trabalhador − sempre alvo de cobranças, frequentemente objeto de preconceitos −, aquele que, até hoje, paradoxalmente, não foi escutado e, por vezes, foi silenciado: o policial; a policial (SOARES et al, 2009, p. 1).

Essa disposição de deixar falarem os principais protagonistas da Segurança Pública do país permitiu que fosse revelado o que também fora sinalizado por alguns policiais entrevistados no processo de elaboração desta tese. A pesquisa realizada pela SENASP mostrou que os policiais brasileiros,

> (...) em sua grande maioria, desejam, sim, mudanças institucionais profundas, querem novas polícias, não aprovam as polícias em que atuam, nem concordam com o atual modelo organizacional, e estão maduros para discutir esses temas tão complexos (SOARES et al, 2009, p. 1)

Segundo o que se observa nos dados da referida pesquisa, apresentados no quadro abaixo, os profissionais mais desejosos de mudança são os policiais militares. A surpresa maior está na convergência entre as expressões de oficiais e praças, que perfazem juntamente o percentual de 77% do desejo de mudanças, colocando-se na margem superior em relação aos policiais civis.

Opinião dos profissionais quanto à necessidade de mudança do modelo de polícia



Fonte: Como pensam os profissionais de segurança pública no Brasil. SENASP / PNUD, 2009

Embora os dados acima testemunhem, no conjunto dos Estados brasileiros, a intenção de mudança por parte da maioria dos policiais militares, e, embora alguns policiais militares da Paraíba, sujeitos deste estudo, tenham expressado insatisfação com o modelo tradicional de Segurança Pública, ao contrário, tem-se percebido, neste Estado, resistência a um processo de democratização da Segurança, principalmente no que diz respeito à ampliação da prática policial pela introdução de políticas preventivas, a exemplo do Policiamento Comunitário.

Como razão desse paradoxo − por um lado a intenção, expressa por esses profissionais, de rever modelos tradicionais de Segurança Pública e, por outro, a não valorização institucional da prevenção como prioridade estabelecida pelo SUSP − certamente existem fatores imbricados também na cultura institucional que entravam o processo de mudança da Segurança Pública na Paraíba.

Tomando por referência Abranches (1987) defende-se que, antes de qualquer outra coisa, deve ser verificado se a nova política oficialmente adotada pelo Governo da Paraíba coincide realmente com sua opção política, ou se representa apenas uma jogada com vistas a garantir interesses político-financeiros do governante, já que sem verdadeiro compromisso e sem autêntica decisão política do governo e do gestor da política, esta jamais chegará a ser efetivada. Com este pensamento corrobora um dos policiais entrevistado nesta pesquisa, ao afirmar que:

> A dificuldade é vontade de mudar mesmo, vontade política, há acomodação. Aqui está bom pra mim, na questão do gestor. Eu estou recebendo a verba, estou cuidando dela, estou aplicando, [...] aqui está bom. É puro comodismo... (ENTREVISTADO E, PRAÇA).

Na mesma linha de pensamento, vale lembrar a observação feita por Dalmo Dallari (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1997), quando se refere à convergência da estrutura militarizada da polícia nos Estados, ou seja, a preservação do autoritarismo, da hierarquia e da disciplina consoantes à ideologia das Forças Armadas, com os interesses dos governos civis, que utilizam as instituições públicas, em especial a Polícia Militar, como se essas fossem instrumentos de garantia do poder do governo e não órgãos de efetivação e defesa dos direitos do cidadão.

Esta observação remete a duas questões que, no Estado da Paraíba, têm-se apresentado de forma interligada. Uma refere-se às ingerências políticas indevidas nos órgãos de Segurança Pública, a outra recai sobre um tema que tem sido motivo de grande polêmica, em âmbito nacional, desde a instauração do Estado Democrático de Direito: a militarização da polícia ostensiva nos Estados e sua vinculação às Forças Armadas. Ambas contribuem para fortalecer o caráter do conservadorismo persistente, já que, como diz Carvalho (1998, p. 119), a "força da tradição não se revela apenas na reação às mudanças", mas se mostra também no conteúdo do que se deseja manter. Apoiando-se, ainda, em Maria Lúcia S. Barroco (2009), vale dizer que "o conservadorismo fundamenta-se na valorização do passado, da tradição, da autoridade baseada na hierarquia e na ordem; nega a razão, a democracia, a liberdade com igualdade, (...)" (BARROCO, 2009, p. 172).

Nessa perspectiva, entende-se que, provavelmente, o tradicionalismo militar que persiste na Segurança Pública pode contar com o aval de governos que, nos termos de Dallari (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1997), mantêm a ideia de força física imbricada na noção de poder político. Segundo esse entendimento, tornam-se lógicas a manutenção de uma polícia inspirada na cultura militar sob o domínio do governo civil e a preferência por uma política de Segurança Pública balizada exclusivamente no monopólio da violência.

Por outro lado, é provável também a existência de ingerências político-partidárias na Segurança Pública na Paraíba, induzidas, sobretudo, por representantes de diversos grupos oligárquicos, cuja cultura política conserva resquícios do espírito coronelista que não distingue o público e o privado, concebendo a instituição Polícia Militar como uma extensão do mundo privado, impedindo a difusão da noção da "coisa pública".

A título de ilustração, registre-se a matéria divulgada na mídia local, durante o processo eleitoral de 2006:

> O parlamentar manifestou mais uma vez a necessidade urgente de tropas federais na Paraíba para garantir, pelo menos, a inibição dos agentes públicos do Governo que estão engajados na campanha [...]. Ele citou vários exemplos, lembrando a utilização de viatura da Polícia Militar para transporte de dinheiro, [...] a bandeira amarela da campanha do governador hasteada em uma unidade da PM em Campina Grande, entre outros que já foram denunciados (2010) [63]

Essa prática de ingerência política na instituição Polícia Militar, assim como a perda de credibilidade da instituição, gera preocupações em seus profissionais das várias regiões do Estado, o que os levou a elaborar um documento com 14 reivindicações a fim de "promover a dignidade da corporação, bem como oferecer segurança efetiva aos paraibanos", conforme depoimento de um policial responsável pela elaboração do referido documento. No teor da quarta reivindicação constante em tal documento, os policiais fazem menção à ingerência política, ao solicitarem que policiais militares não sejam transferidos "por perseguição política, exceto os casos de necessidade premente ou de iniciativa do solicitante" (JORNAL CORREIO DA PARAÍBA, 23.10.2006).

Práticas de ingerência política, caracterizadas pela confusão entre o público e o privado, sobretudo num Estado Democrático de Direito, remetem à discussão do tema "ética pública, que visa a propiciar no agente público a percepção de que suas decisões devem sempre se pautar pelo legal, sem se descuidar do objetivo maior: o bem comum"

[63] http://www.uniblog.com.br/belemnamidia/116638/luiz-couto-reafirma-denuncia-do-uso-de-viaturas-oficiais-na-campanha-de-cassio.html - Acesso em 13/05/2010

(ALVIM, 2008, s/n). Isto significando dizer que o governante, como representante maior do poder público, deve reger-se por “um conjunto de valores compartilhados por todos”, os quais devem ser consubstanciados com os Direitos Humanos (TOSI, 2002b, p. 110). Segundo essa perspectiva, não se pode esquecer que a instituição policial militar tendo, constitucionalmente, a função social de proteger esses valores, socialmente construídos, e sendo, portanto, portadora da responsabilidade de fiscalizar, proteger e mediar os interesses coletivos, deve também inspirar-se na ética pública.

Manter a Segurança Pública da Paraíba nessa tensão entre interesses privados e interesses públicos, sem valorizar os princípios que norteiam a ética pública, desconhecendo regras democráticas e sem romper com parâmetros que tendem a confundir direitos com privilégios, pode se constituir numa estratégia para manter o *status quo* de grupos políticos e econômicos que se revezam no poder.

Confirmada essa suposição, pode-se dizer que, apesar deste Estado incorporar-se oficialmente à nova política caracterizada pela interdependência da Segurança Pública para com os Direitos Humanos – nas suas dimensões civis, políticas e sociais – isso não significa necessariamente que os representantes do poder público deste Estado estejam convictos da necessidade de mudança da Segurança Pública, nos moldes proposto pelo SUSP. A hipótese do desacordo entre a proposta expressa de mudança e as intenções políticas mais profundas fortalece-se pelo fato de que o Secretário de Segurança Pública do Estado, à época de incorporação da Paraíba ao SUSP, era um Coronel reformado do Exército.

Como em nenhuma instituição se pode supor a homogeneidade do pensamento de seus profissionais, não faltam policiais em cuja mente já se deu a desconstrução dessa cultura tradicional de cunho autoritário, como revela o depoimento seguinte:

> Uma política de Segurança Pública democrática é aquela que não está apenas voltada para atender os interesses dos governantes, ou de quem esteja então no exercício do poder de qualquer órgão. Acho que a política pública democrática é aquela que se volta, sobretudo, para atender os interesses da sociedade, que tem exatamente como ponto norteador as demandas sociais, as demandas sociais têm que ser levadas em consideração (Entrevistado A, OFICIAL).

O Coronel PM, Jorge da Silva (2001, p. 74) afirma que a militarização de um órgão de Segurança Pública resulta de um equívoco não só dos policiais, mas também dos representantes políticos quando, sob a ótica militar, defende-se a garantia da "ordem pública", uma vez que esta só remete à ideia de "desordem pública, de combate, de guerra, contra inimigos abstratos que, no atacado, estariam à espreita em lugares suspeitos e determinados (favelas, alagados, periferia)". O mesmo autor acrescenta ainda que o modelo militarizado

> (...) tem a pretensão de 'vencer' os criminosos (princípio militar da vitória), de erradicar o crime, de 'acabar' com a 'desordem'. Se o modelo militar de emprego é o recomendado para as ações de combate e defesa do Estado contra inimigos externos; se, para ações contra inimigos específicos atuando dentro do país, os meios militares podem ser acionados num quadro de excepcionalidade institucional [...], não se pode atuar com essa concepção, nem com esses meios, quando se está falando de profissionais encarregados de proteger os cidadãos, de mediar os conflitos do dia-a-dia, de preservar a paz pública em plena normalidade democrática e na vigência das garantias constitucionais (SILVA, 2001, p. 74).

Embora a desmilitarização como condição para uma mudança democratizante da Segurança Pública continue a ser uma questão polêmica, nem chegando a ser contemplada nas propostas da nova política, acredita-se que esta temática, assim como a da indistinção comumente feita entre Segurança Pública e ordem pública devam ser temas presentes na pauta de discussões da sociedade brasileira, como sugerem os Coronéis da Polícia Militar, Carlos Nazareth Cerqueira (2001) e Jorge da Silva (2001). Até mesmo o General Cardoso (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1997), quando procura justificar a não desmilitarização da polícia alegando que a garantia da ordem pública constitui numa ação típica do Exército deixa implícita a necessidade de debate sobre essas temáticas (BRASIL, Câmara Federal, Comissão Especial de Segurança Pública, 1997).

Há indicações importantes de que um amplo movimento social voltado para a democratização e a desmilitarização das forças de Segurança Pública ecoaria facilmente dentro das próprias corporações policiais militares. Não seria por acaso que, segundo a pesquisa da SENASP, a opinião manifestada por 42% dos policiais militares sem patente de oficial (soldados, cabos, sargentos e subtenentes) revelou-se a favor da unificação das polícias, no sentido da desmilitarização. Já entre os oficiais, não mais de 15,8% optam pela unificação das polícias, com a criação de uma nova polícia não militar, deixando claro que os oficiais demonstram “muito mais apreço pela identidade militar do que os não-oficiais.” (BRASIL, SENASP, Relatório Pesquisa, 2009). A mesma pesquisa sugere as razões que explicam essas opções, na medida em que revela que nas instituições militares são mais frequentemente toleradas as relações desrespeitosas entre profissionais da Segurança Pública, desde que praticadas pelo superior hierárquico contra seu subalterno, (BRASIL, SENASP, Relatório Pesquisa, 2009, p. 5) em total coerência com a cultura do autoritarismo social.

Cabe observar, que na I Conferência Nacional de Segurança Pública realizada em agosto de 2009, um dos temas mais disputados no debate foi a desmilitarização das polícias estaduais. Na oportunidade, os praças, profissionais das Polícias Militares dos graus hierárquicos inferiores, que, como já se viu, tendem a ser favoráveis à mudança radical da referida polícia, fizeram aprovar, com o apoio da Sociedade Civil e contra a vontade da maioria dos oficiais presentes, a diretriz referente à desmilitarização das Polícias Militares do Brasil.

Esse fato demonstra a grande importância da ampliação do debate sobre o processo de democratização da política de Segurança Pública, tanto junto aos seus próprios profissionais quanto no âmbito da Sociedade Civil, aparentemente até então se tem mantido fora dessa discussão, como se delegasse o seu papel de ator social aos técnicos da área da Segurança.

Uma vez que mudanças efetivas de cunho político só ocorrem quando têm sua base de sustentação na sociedade, fica claro que o processo de democratização da política de Segurança Pública, assim como de seus órgãos, na Paraíba, depende também do poder de pressão da sociedade. Em outros termos, a efetivação de uma nova política de Segurança Pública na Paraíba, congruente com o Estado Democrático de Direito e que atenda à complexidade do problema apresentado pela violência e a criminalidade, depende de que a Sociedade Civil dê maior importância a essa luta.

Pode-se dizer, portanto, sem muitas dúvidas, que o modelo tradicional de Segurança Pública, correspondente aos interesses de grupos hegemônicos de instituições que compõem essa política, tem sido mantido por refletir a correlação de forças presente na sociedade paraibana.

Resta ainda enfatizar a escassez de engajamento dos parlamentares paraibanos na área de Segurança Pública com vistas à sua democratização, o que pode ser também

indicativo de que a concepção de segurança da maioria desses parlamentares, muitos deles herdeiros políticos das velhas oligarquias, reproduz a visão tradicional de Segurança Pública. Na Paraíba, o Deputado Federal Luiz Albuquerque Couto[64] tem sido o único a abraçar a questão da Segurança Pública, de forma sistemática, como objeto de luta política em defesa dos Direitos Humanos, colocando o seu mandato parlamentar em defesa da maioria da população que não tem garantido o direito à segurança e das vítimas tanto do crime organizado quanto do poder político e da força armada dos latifundiários.

De modo geral, pode-se dizer que são certamente raros os parlamentares, seja em nível estadual, seja em nível nacional, que, na sua prática política, investem esforços necessários à mudança real e definitiva da política de Segurança Pública para sua adequação aos princípios democráticos e aos Direitos Humanos. Trata-se de uma questão importante, pois mostra uma fragilidade do nexo entre poder e direito, nos termos de Costa (2007), e os limites da efetivação do Estado Democrático de Direito.

É importante considerar, entretanto, que o fraco engajamento de parlamentares não se deve necessariamente à sua adesão ao conservadorismo, mas pode ser desestimulado pelos riscos implicados numa ação pela mudança. Note-se que o deputado Luiz Couto, já mencionado, por combater a supremacia do poder e da força sobre os direitos, além de ter sido alvo de ameaças, necessitando, em certos momentos, de proteção da Polícia Federal, tem sido visto pelos policiais militares de forma ambígua. É criticado por policiais que não comungam com o respeito aos Direitos Humanos, mas, por outro lado, é louvado por policiais que aderem à defesa dos Direitos Humanos e reconhecem que sua luta também inclui a defesa dos Direitos Humanos dos próprios policiais, conforme constatado no depoimento a seguir: “você sabe que alguns benefícios

[64] Professor universitário, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, foi relator da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, para investigar ações criminosas de milícias e grupos e extermínio no Nordeste, atualmente presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal.

que nós temos hoje na polícia foram implementados ou teve a participação do gabinete de Luiz Couto? [...] a escala de polícia e outras coisas teve participação, a colaboração do deputado Luiz Couto" (ENTREVISTADO, F).

Este depoimento, associado aos dados da pesquisa da SENASP, comentados acima, indica claramente que, além da mudança de conteúdo e da forma, o sucesso da democratização da Segurança Pública requer também a valorização e a melhoria das condições de trabalho de seus profissionais, passando por uma revisão da relação estabelecida entre as instituições e os funcionários públicos, protagonistas dessa política. Isto significa que, para alcançar a centralidade dos Direitos Humanos na concepção e na prática da Segurança Pública, é indispensável a garantia da liberdade política e civil, além da proteção dos direitos econômicos e sócio-culturais de seus profissionais, reconhecidamente cidadãos, sujeitos dos mesmos direitos que os demais.

Para tanto, no processo de democratização dessa política pública, torna-se indispensável a revisão da relação estabelecida entre o Governo e as instituições policiais que não deveriam deixar de configurar-se como órgãos do Estado a serviço do bem-estar público, tornando-se, sobretudo, instituições inequivocamente relevantes para a garantia do Estado Democrático de Direito.

4.3. O Policiamento Comunitário como proposta de democratização da Segurança Pública na Paraíba: possibilidade e limites

Provavelmente, a mais significativa e difundida experiência de Segurança Pública em novos moldes, no país, até o momento atual, tem sido a do Policiamento Comunitário e por isso este estudo se detém na análise do que se tem dito e feito neste campo, sobretudo no Estado da Paraíba, em busca de conhecimento que possa orientar o

prosseguimento dos esforços para a democratização da política de Segurança Pública e sua adequação efetiva ao Estado Democrático de Direito.

A primeira tentativa de implantação do Policiamento Comunitário no Brasil deu-se no Rio de Janeiro, durante o governo Brizola (1983 – 1986), pelo Coronel Carlos Nazareth Cerqueira, então Comandante da Polícia Militar daquele Estado. A experiência foi interrompida pelo governo seguinte (1987 – 1990), mas retomada no segundo mandato de Brizola (1991 – 1994) (CERQUEIRA e DORNELLES, 1998).

Como afirmam Cerqueira e Dornelles, as "resistências eram muito grandes e compreensíveis diante de um quadro autoritário presente na história da atuação das polícias, notadamente as militares" (CERQUEIRA e DORNELLES, 1998, p. 161). De fato, o Policiamento Comunitário, assim como outras formas de prevenção propostas na nova política nacional de Segurança Pública, difere da noção tradicional de prevenção que se encontra associada ao direito penal, o que se explicitará melhor no próximo item deste capítulo. Apoiando-se em Brantingham e Faustin, Marcos Rolim (2006, p. 113) coloca que a nova compreensão de prevenção em Segurança Pública apresenta-se em três dimensões, nos "moldes da tipologia empregada pela saúde coletiva":

> (...) *prevenção primária*, na qual as medidas e as políticas públicas têm como alvo a comunidade inteira; a *prevenção secundária*, em que medidas e políticas orientam-se para a proteção de pessoas com alto risco de se iniciarem na delinqüência; e a *prevenção terciária*, cujo alvo específico são aqueles que já iniciaram um processo de criminalização (ROLIM, 2006, p. 113).

O autor português José Ferreira de Oliveira (2006) enfatiza que a política preventiva em Segurança Pública define-se em oposição à política repressiva, já que

entende a primeira como “o conjunto de medidas, cuja intenção é minimizar as infrações (a sua freqüência, a sua gravidade e as suas consequências), sejam de natureza criminal ou outras e, sobretudo, quando ocorram antes da prática do ato delinqüente” (OLIVEIRA, 2006, p. 79). Prossegue esse autor observando que a prevenção pode remeter a causas sociais e econômicas quando o problema requer ações relacionadas, por exemplo, às políticas sociais; à identificação precoce de grupos ou de populações que apresentam risco particular de chegar à delinqüência; e à prática pedagógica de reinserção social daqueles que cometerem atos delituosos.

De certo modo, o projeto de Policiamento Comunitário que vem sendo experimentado no Brasil está contemplado nessa concepção ampla, cuja abordagem chega a aproximar-se das concepções de prevenção desenvolvidas na área da saúde. Existem, entretanto, algumas especificidades em relação a essa estratégia de prevenção, já pontuadas no capítulo anterior, como a ênfase na necessidade de ampla participação social.

Cabe dizer que não há consenso quanto à denominação dessa prática. Na literatura afim aparecem as expressões polícia comunitária, polícia de proximidade, polícia interativa. De qualquer forma, via de regra, a denominação tem como referência a ação pró-ativa, ou seja, a intervenção antes de que o fato delituoso aconteça; o estabelecimento de aproximação e parceria com a comunidade local, permitindo a construção de novas relações entre polícia e sociedade e a questão da territorialidade, vista na perspectiva do espaço da cidadania e da integração no cotidiano de uma determinada comunidade.

A regra básica que rege essa nova forma de atuação policial é a de intervir nas várias frentes antes que o crime aconteça, demandando a revisão de velhos paradigmas antidemocráticos da Segurança Pública, de caráter reativo e balizado na força, uma vez

que a sua filosofia prioriza a busca de saídas para os múltiplos problemas que possam contribuir para situações de violência, enfrentados em cada comunidade.

Considerando, portanto, que o SUSP, assim como o Fundo Nacional de Segurança Pública e autores como Cerqueira e Dornelles (1998), Mesquita Neto (2003) e Rolim (2006), dentre outros, têm denominado essa nova forma de fazer segurança como Policiamento Comunitário, optou-se neste trabalho por essa denominação.

Entende-se que esse fazer diferente merece ser discutido no campo teórico, cabendo perguntar se esse papel de ator principal na prevenção da violência realmente compete à polícia, sobretudo considerando-se a necessária conexão com a questão dos Direitos Humanos e os três níveis, primário, secundário e terciário, conforme a classificação feita por Rolim (2006, p. 113). Nesse sentido, cabe indagar: essa categoria profissional não estaria sendo convocada a atuar nessa dimensão em virtude do vazio existente na estrutura da Segurança Pública quanto a outros profissionais necessários à intervenção social, ou mesmo de uma insuficiência geral do Estado com relação à garantia dos Direitos Humanos nas suas múltiplas dimensões? Para contribuir nessa discussão, no anexo 5, deste estudo são apresentadas as estratégias de intervenção do modelo tradicional de Segurança Pública e do Policiamento Comunitário.

A preocupação com o tema Policiamento Comunitário não se limita ao Brasil, já que vem sendo estudado e experimentado mundialmente. Estudo realizado por David H. Bayley e Jenome H. Skolnick (2002), em vários países (Austrália, Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Grã-Betanha, Japão, Cingapura e Estados Unidos), mostra que Cingapura “é o melhor exemplo de transformação das tradicionais estratégias policiais reativas em um programa de Policiamento Comunitário amplo”. Os resultados alcançados na pesquisa mostram que diante “do medo do crime pela população e da opinião do público em relação à polícia”, Cingapura optou pela implantação do

Policiamento Comunitário, a partir da fixação de bases policiais nos bairros, articuladas aos conselhos populares que já funcionavam nas localidades. Dentre outras estratégias adotadas pelo novo sistema, os autores destacam a convocação da "rede já existente das organizações populares na cidade, tais como os Comitês Consultivos Constitucionais e os Conselhos de Moradores, a se envolverem no estabelecimento de objetivos e métodos [agenda] para o policiamento local (...)" (BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 52 - 53)

Em 2002, segundo Rolim (2006, p. 68), a "Rede Européia para a Prevenção do Crime promoveu uma grade conferencia em Aalborg, Dinamarca, [...]" com o objetivo de trocar "experiências entre boas práticas de prevenção entre os Estados membros dessa rede, sendo que o Policiamento Comunitário esteve no centro dos debates". Argumenta Rolim (2006) que esse encontro pode ser indicativo de que o Policiamento Comunitário está, cada vez mais, fazendo parte do cotidiano da Segurança Pública das nações democráticas.

No Brasil, vários Estados membros da federação têm demonstrado interesse por essa experiência, entretanto as iniciativas concretas ainda têm se dado de forma apenas incipiente, pontual sem alcançar a institucionalização definitiva como política de estado. Muitas vezes, essas experiências têm sido atribuídas apenas a um determinado agente público da instituição policial que, isoladamente, acredita na democratização da Segurança Pública.

Na Paraíba, a discussão sobre Policiamento Comunitário antecede o SUSP. A primeira atividade relacionada a essa temática, de caráter educativo, deu-se em 1997, articulada pela UFPB em parceria com a Polícia Militar da Paraíba e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, através do "Curso de Polícia Comunitária". Esse curso de extensão universitária foi realizado para os oficiais da PMPB, com o objetivo de sensibilizar as autoridades da área de Segurança Pública para a

necessidade de mudanças na administração e na filosofia de atuação policial. Na articulação com a Polícia Militar da Paraíba, contou-se com a relevante colaboração do Coronel da PMPB Washington França da Silva, na época Capitão. O curso foi ministrado pelo Coronel Carlos Nazareth Cerqueira, do Rio de Janeiro, pioneiro na experiência no Brasil, o qual prestou relevante assessoria à UFPB também em outras atividades educativas nessa mesma perspectiva.

Em 1999, por ocasião do encerramento de um dos cursos de extensão sobre "Gestão em Policiamento Comunitário", realizou-se um seminário aberto ao público que contou com a participação ampliada de membros da Sociedade Civil paraibana, da mídia, de outros órgãos públicos, além de outros policiais civis e militares não vinculados ao curso. Na ocasião foram apresentadas experiências inovadoras de sete Estados brasileiros (DIAS, 1999, p. 133). Nos anos seguintes, foram realizados três outros cursos de extensão sobre Gestão em Polícia Comunitária, com a mesma diversidade de público.

Os dados encontrados revelam que, na Paraíba, a primeira tentativa de implantação de experiências em Policiamento Comunitário deu-se no segundo semestre de 2002, em João Pessoa, a capital do Estado, e em Campina Grande, segunda cidade mais importante em número de habitantes e em desenvolvimento sócio-econômico dessa unidade federativa. Encontrava-se em curso o processo eleitoral unificado para Presidente da República e Governador do Estado, que pode ser visto como elemento motivador das iniciativas, além da disponibilidade de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública destinado especificamente para a essa atividade.

Em João Pessoa foram escolhidas, de forma aleatória, as comunidades populares de Paratibe e Mussumago. Essas comunidades estão situadas nas proximidades do Conjunto Habitacional Valentina Figueiredo, em direção à orla marítima sul, com grande déficit de serviços públicos, portanto com uma série de problemas sociais. Lideranças

dessas comunidades estavam engajadas nas atividades do Núcleo de Defesa da Vida – NDV, situado no referido Conjunto, o qual desempenha papel relevante no processo de construção de uma cultura em prol da defesa dos Direitos Humanos.

Uma monografia (SILVA, 2002) realizada por um Sargento da Polícia Militar da Paraíba, aluno do curso de Especialização em Direitos Humanos, promovido pela CDH/UFPB em 2001-2002, traz depoimentos de policiais e de líderes comunitários que participaram desse projeto de Policiamento Comunitário, revelando o amadorismo e a precariedade com que se deu a sua implementação. Segundo a pesquisa que baseou essa monografia, houve a participação da comunidade, que desejava "ter uma relação de parceria com a polícia comunitária e não uma relação de animosidade" (Fala da comunidade, *Apud* SILVA, 2002, p. 66). Nessa mesma perspectiva se expressa um dos policiais participantes no projeto: "A comunidade recebe a Polícia comunitária maravilhada, pois a tem como uma polícia diferente da polícia tradicional" (Fala da polícia, *Apud* Silva, 2002, p. 66). Em outros depoimentos, porém, se expressa um sentimento de dúvida, de incertezas e de fragilidade em relação à experiência:

> É uma polícia que realmente funciona, sendo uma promessa para melhorar a segurança das comunidades, mas tem que ter um maior apoio da Secretária de Segurança Pública e da própria Polícia Militar, para que possa continuar logrando êxito em suas ações (fala do policial *Apud* SILVA, 2002, p. 67).

O autor dessa pesquisa destaca a falta de infraestrutura e de apoio institucional em consonância com a fala de um membro da comunidade, que informa que "a polícia Comunitária tem muita dificuldade de material e de viaturas, pois a única viatura que atualmente é exclusiva da Polícia Comunitária está quebrada e não pode rodar" (Fala da

polícia, *Apud* Silva, 2002, pág. 76). Outro problema apresentado pelos Entrevistados foi a falta de incentivo aos profissionais. “Não há gratificação especial para os policiais comunitários. Eles recebem o mesmo salário dos policiais comuns da tropa. Há o medo de se colocar gratificação para não atrair policiais do tipo mercenários” (Fala da polícia, *Apud* SILVA, 2002, p. 77). Destacou-se, ainda, a falta de disponibilidade de policiais: foram indicados apenas 11 policiais militares

> (...) para efetuar o serviço nos bairros de Paratibe e Mussumago, para atuarem nos três turnos. Apesar do trabalho de polícia contar com o apoio da comunidade, o número de policiais para a experiência ainda não tem sido o necessário para os dois bairros (SILVA, 2007, p. 274).

Segundo o mesmo autor, havia a preocupação dos atores institucionais e sociais em “cumprir as metas pré-estabelecidas, mas vem encontrando dificuldades pela falta de apoio dos próprios órgãos públicos envolvidos na implantação do projeto, conforme análise dos policiais e da comunidade” (SILVA, 2002, p. 66). Em vista desses dados, apesar de se ter anunciado que as experiências realizadas nas duas comunidades contavam com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, alega Silva (2007, p.276) que surgiu dúvidas por parte da comunidade, como também por parte dos policiais envolvidos no Policiamento Comunitário, sobre a real existência de apoio financeiro.

No segundo semestre de 2003, quando o novo governo da Paraíba já havia se vinculado ao SUSP, portanto, contando com apoio financeiro do FNSP, a Secretária Estadual de Segurança de Pública, através do Sub-Secretário[65], Geraldo Amorim, deu início ao processo de discussão sobre a criação de um Programa Estadual de Polícia comunitária na Paraíba.

[65] O referido Sub-Secretário, hoje vereador de João Pessoa, participou como aluno do curso de Gestão em Policiamento Comunitário, promovidos pela CDH e PRAC\UFPB.

A Comissão de Direitos Humanos da UFPB foi convidada a participar das discussões iniciais[66], sendo sugerida a avaliação da primeira experiência de Policiamento Comunitário. Com a presença de representação das comunidades envolvidas, policiais que participaram do primeiro projeto e do grupo que já vinha discutindo a criação do Programa, foi realizada a avaliação do projeto anterior.

Nesta avaliação, confirmaram-se os problemas apontados acima. A falta de infraestrutura e a falta de apoio institucional constituíram-se no foco central dos problemas abordados. Alegou-se que os policiais integrantes do projeto passaram a ser escalados para desenvolver a atividade policial tradicional – repressiva – na mesma comunidade, sob a justificativa da falta de efetivo para cobrir todas as funções da polícia, sendo aqueles aos poucos redirecionados para fazer patrulhamento tradicional, inviabilizando definitivamente o primeiro projeto.

Em seguida, ainda em 2003, outros dois bairros de João Pessoa foram escolhidos para a implantação de novo projeto de Policiamento Comunitário. Os bairros apresentavam características socioeconômicas e políticas distintas. Um deles, o Conjunto dos Bancários, de classe média, não estava mobilizado para essa atividade política e, apesar de contar com serviços de infraestrutura razoavelmente bons, vinha enfrentando constantes problemas relacionados à Segurança Pública, principalmente crimes contra o patrimônio.

O outro bairro escolhido, Cruz das Armas, um bairro popular que enfrentava vários problemas sociais, inclusive com ocorrência de vários homicídios de jovens, relacionados principalmente à expansão do tráfico e ao consumo de drogas naquela comunidade. Nesse bairro, contando com o apoio da Igreja Católica, havia o grupo social

[66] Os membros da CDH/UFPB, que participaram inicialmente das discussões apenas por seu compromisso político e social, não continuaram no projeto, saindo antes de sua implantação, por divergência teórico-metodológica e política com a forma de condução dos trabalhos.

Cidadania e Paz, em processo de luta, reivindicando do governo saídas para esses e outros problemas e realizando anualmente uma Marcha pela Paz e a Cidadania, articulando outras comunidades circunvizinhas.

Após a capacitação dos profissionais e membros da comunidade, ministrada por uma comissão coordenada pelo próprio subsecretário de Segurança Pública, implantou-se inicialmente a experiência de Policiamento Comunitário, no bairro Bancários. Com declarado empenho pessoal do sub-Secretário, Geraldo Amorim, que era adepto do Policiamento Comunitário e morador daquela localidade, a experiência iniciada no bairro despertou grandes expectativas, mas não deixou de ter dificuldades desde os primeiros momentos. A precariedade do projeto revelou-se logo através das cobranças da comunidade quanto à falta de espaço físico para instalação da base de Policiamento Comunitário, essencial ao seu funcionamento, dentre outras. Além disso, todos os problemas enfrentados na primeira experiência repetiam-se ali, não se percebendo o efetivo engajamento do gestor principal da política, do Secretário de Segurança Pública, nem tampouco da instituição Polícia Militar. Essas e outras limitações podem ter comprometido a sustentabilidade do Policiamento Comunitário, no Bairro dos Bancários.

No bairro de Cruz das Armas, os problemas afloraram antes mesmo da implantação da experiência concreta. A metodologia de trabalho adotada pela assessoria convidada temporariamente, de outro Estado do país, para realizar esse programa, gerou descontentamento entre os membros da Comunidade, na sua maioria integrantes do grupo local acima mencionado. A cultura política dessa organização popular convergia para a prática do exercício da cidadania democrática, enquanto a condução do trabalho oscilava entre o clientelismo e a transferência de responsabilidade dos problemas enfrentados na localidade aos membros da comunidade, contradizendo a tradição de luta pelos direitos e serviços públicos característica daquela comunidade.

Diante das discordâncias, como forma de fragilizar politicamente o grupo Cidadania e Paz, seus oponentes optaram pela tática de integrar ao processo de implantação do Policiamento Comunitários outros moradores da comunidade, menos envolvidos com sua história de lutas e que não haviam participado das atividades de capacitação oferecidas pela Secretaria de Segurança Pública. A falta de consistência da proposta metodológica, todavia, somada aos diversos outros problemas, restringiu essa experiência ao processo inicial de mobilização, não sendo implantado de fato o Policiamento Comunitário em Cruz das Armas.

Em 2007, foram montadas tendas em vários lugares de João Pessoa, nas quais se encontravam a inscrição “Polícia Comunitária”. Mesmo sem corresponder de fato às características da filosofia de ação policial nos moldes do novo fazer Segurança Pública democrático, tentava-se passar para a sociedade a impressão de uma retomada dessa linha de ação. Ignorava-se, entretanto, a necessária realização de diagnóstico social de cada comunidade, de planejamento de atividades de acordo com os as prioridades levantadas, um processo orientado para criar proximidade com a sociedade e do estabelecimento de formas e procedimentos apropriados para efetivar a participação social no projeto. Ou seja, não se havia incorporado, de fato, a filosofia de Policiamento Comunitário e os policiais dessas tendas atuavam segundo o estilo tradicional da Segurança Pública, não indo além do que Rolim (2006) chama de prevenção terciária.

É importante assinalar que o fracasso das experiências iniciais em João Pessoa não se pode atribuir à simples falta de experiência e conhecimentos, no Estado, já que em Campina Grande, no segundo semestre de 2002, iniciou-se uma experiência análoga, contando, porém, desde seu início, com condições de sucesso claramente melhores.

Em Campina Grande, o processo de implantação do Policiamento Comunitário foi iniciado sob a responsabilidade do 2º Batalhão de Polícia Militar – 2º BPM. Naquela

localidade foi feita a divisão por região, sendo a zona oeste a primeira escolhida. A implantação dessa experiência contou com a liderança de policiais militares que tinham participado de um curso nacional de Policiamento Comunitário, promovido pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Pautando-se em estudo que indicou no bairro do Bodocongó[67] sinais de tendência para aumento em alguns tipos de crime, além de está situado longe do centro da cidade – o que**,** em casos de denúncias e solicitação da população, dificultava o deslocamento dos policiais para o local em tempo suficientemente rápido para evitar a ocorrência de crimes e levar à redução do índice de criminalidade **(**ENTREVISTADO N, OFICIAL) – essa foi a área da cidade escolhida para a primeira experiência de Policiamento Comunitário.

Em Bodocongó foram realizadas várias reuniões com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os moradores do bairro para a nova forma de fazer Segurança Pública. A mobilização da população fez-se através de convite formal do 2º BPM-PB, já que naquele momento contava-se com apoio do Comandante local. O convite foi prioritariamente dirigido às entidades sociais organizadas naquela localidade, considerando-se sua representatividade política como agentes da cidadania aptos a engajar-se no projeto. Para formalizar o envolvimento da sociedade, desde o primeiro momento agilizou-se a criação de um Conselho Comunitário de Segurança Pública como canal formal de participação social.

Consoante à experiência de outros Estados, segundo o oficial da Polícia Militar de Campina Grande entrevistado nesta pesquisa (ENTREVISTADO O, OFICIAL), no nível do Comando do 2º BPM elaborou-se um documento intitulado Normas de Ações Gerais – NAG, com o objetivo de determinar as normas disciplinares que garantissem a aplicação das ações previstas, tanto no aspecto administrativo quanto operacional, pelos policiais

[67] O referido bairro apresentava um contingente populacional de 65.000 habitantes.

destacados para a nova base de Policiamento Comunitário implantada naquela localidade da zona oeste da cidade.

A implantação dessa primeira experiência, em Campina Grande, deu-se em 13 de setembro de 2002, com a inauguração da base comunitária, contanto com contingente de policiais e equipamentos muito mais adequados do que se observou em João Pessoa: um oficial comandante da base, um efetivo de 35 (trinta e cinco) policiais militares, revezando-se numa escala de 12H00 de serviço por 36H00 de folga, duas viaturas de Rádio Patrulhamento circulando na área e mais uma terceira viatura e um posto de rádio fixo para atender a chamados e atuar imediatamente em casos de necessidade (ENTREVISTA N, OFICIAL).

O mesmo entrevistado informa que, considerando o sucesso dessa experiência no que concerne à redução de ocorrências criminosas na área em que atuava o Policiamento Comunitário, em novembro do mesmo ano, o Comando do 2º BPM implantou com as mesmas características uma nova base na zona leste, no bairro José Pinheiro, onde seguiu-se a mesma metodologia que caracterizara a primeira iniciativa: criação de um Conselho Comunitário de Segurança Pública, disponibilidade adequada de recursos materiais e de recursos humanos, elevando-se o efetivo a 45 policiais militares.

A partir de 2004, conforme declarou um entrevistado, a mudança de comandante na Polícia Militar em Campina Grande gerou uma quebra de continuidade do projeto de Policiamento Comunitário na cidade, retomado, porém, em 2006, com o incentivo de novo comandante do 2º BPM, momento em que foram implantadas mais duas outras Bases de Policiamento Comunitário na zona Norte e Sul, com a mesma estruturação das demais. (ENTREVITADO N, OFICIAL)

Assim emergiu a experiência, com a cidade dividida em quatro zonas, oeste, leste, norte e sul, com suas quatro bases de Policiamento Comunitário e quatro Conselhos

Comunitários de Segurança Pública. Apesar de apresentar estruturação bem melhor do que a de João Pessoa, o processo de implantação do Policiamento Comunitário em Campina Grande não deixa de sofrer oscilações, com altos e baixos na sua execução, a depender da sensibilidade do comando do policiamento local à proposta.

Em razão dessa instabilidade, segundo depoimento de um policial entrevistado, em maio de 2008, os Conselhos Comunitários de Segurança convocaram e realizaram o I Fórum de Segurança Comunitária de Campina Grande. Este teve como objetivo discutir os problemas que dificultavam o andamento e o sucesso do Policiamento Comunitário. Esse evento gerou documento sobre os problemas levantados, encaminhados aos gestores da política pública de segurança no Estado (Entrevistado N, OFICIAL).

Fica claro que houve diferenças significativas entre as experiências de Policiamento Comunitário de Campina Grande e a de João Pessoa. É provável que o fato da própria Instituição Polícia Militar ter assumido diretamente a coordenação do projeto em Campina Grande, inclusive estabelecendo ela mesma as normas institucionais para o Policiamento Comunitário, tenha sido um fator crucial para explicar o grande saldo positivo em seu favor, nesta comparação. De parte da sociedade, dois fatores merecem destaque: um deles é a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança e o outro a aplicação de uma estratégia política de articulação de outras forças sociais da cidade ao projeto, que culminou no Fórum de 2008.

De forma geral, porém, as duas cidades deparam-se também com dificuldades comuns, sobretudo a falta de valorização da prática preventiva em Segurança Pública, se não por parte da população, por parte do aparato institucional do Estado. Como alega Silva (2007, p. 277), as experiências de Policiamento Comunitário, neste Estado, “têm se pautado em pequenas iniciativas estaduais, face às conjunturas políticas dos gestores e às exigências do SUSP”.

A resistência ao Policiamento Comunitário, sobretudo pelos que detêm a hegemonia na instituição, conforme alega um dos entrevistados (ENTREVISTADO O, OFICIAL), tem consequências para a estabilidade dessa prática, uma vez que não há gratificação aos policiais que atuam nesse projeto, ao contrário do que acontece com a atuação repressiva, que garante uma gratificação a todos os policiais participantes. Talvez seja essa uma das principais razões para a desmotivação dos policiais a participarem desse novo modo de fazer Segurança Pública.

Cabe pontuar que a dificuldade de institucionalização da prevenção na Segurança Pública parece não se restringir ao Policiamento Comunitário. Conforme revelam os depoimentos colhidos nesta pesquisa, o Programa Patrulha Escolar e o Programa de Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD tampouco têm recebido, no âmbito institucional, a importância correspondente à sua relevância social. Ambos os programas antecedem ao novo Plano Nacional de Segurança Pública. A Patrulha Escolar, ora precariamente sobrevivendo, ora deixando de existir, em algumas unidades da Polícia Militar do Estado, depara-se com problemas semelhantes aos do Policiamento Comunitário, habitualmente alegando-se a fala de efetivo policial para sua manutenção satisfatória.

O PROERD, que consiste numa prática pedagógica por parte de policiais militares em escolas, principalmente do ensino fundamental, voltada para a prevenção do consumo de drogas, conseguiu “institucionalizar-se”. Esse programa, apesar do reduzido número de agentes, vem sendo difundido nas unidades da PMPB, todavia a sua institucionalização tem uma característica que contraria a lógica das demais políticas públicas estatais. Os funcionários públicos que atuam no programa são classificados como voluntários, ou seja, os policiais militares que ministram as aulas o fazem por escolha própria, contando para

isso com uma pequena compensação financeira, porém não têm essa atividade computada na sua carga horária funcional.

De outro lado, apesar da precariedade dos projetos de Policiamento Comunitário na Paraíba, as entrevistas realizadas para esta pesquisa revelam que as expectativas de mudança da segurança, alimentada por alguns profissionais, têm como referência o Policiamento Comunitário. Neste sentido, diz um entrevistado:

> O ideal dos governos de modo geral, dos governantes, era que tivessem esse entendimento da importância da filosofia de polícia comunitária. Daí podia chegar pro comandante de polícia, o comandante geral dava ordem para os seus subordinados, podendo espalhar para os batalhões e pelotões o projeto de polícia comunitária. (ENTREVISTADO P, PRAÇA).

A crença na "ideologia de Policiamento Comunitário" por parte de alguns profissionais é tão grande que, em João Pessoa, há policiais militares dos níveis hierárquicos inferiores que afirmaram estar desenvolvendo, a seu modo, o Policiamento Comunitário na comunidade onde trabalham, voluntariamente, segundo depoimento obtido (ENTREVISTADO C, PRAÇA). Apesar do voluntarismo, amadorismo e precariedade dessa atuação, é importante como indicativo de intenções, pois, como afirma outro profissional, ela é do conhecimento de superiores o que significa dizer que conta com o consentimento destes, pois caso contrário os policiais da base não teriam essa liberdade que afirmam ter.

Os depoimentos revelam, também, a existência de identificação da comunidade com os profissionais que atuam no Policiamento Comunitário:

> A própria comunidade identifica, ela sabe, ela conhece o policial, inclusive nesse segundo projeto que foi nos Bancários, quando tinha uma viatura que não fosse da polícia comunitária, eles já diziam: ‘o que é que esta viatura está fazendo aqui? Nós não queremos essa polícia aqui, nós queremos policiais do bairro que a gente conhece, que sabe de suas ações, de suas maneiras de tratar as pessoas’. Muitas vezes a gente estava só de passagem, mas o pessoal não aceitava, porque já estavam tão vinculados ao policial comunitário, porque é como se diz, a polícia é o público e o público é a polícia, os dois se identificam muito, e de tanto ter essa convivência cada um tem o seu papel (ENTREVISTADO H, PRAÇA).

De certo modo, constata-se que há uma tendência de maior aceitabilidade da gramática que trata do Policiamento Comunitário do que dos Direitos Humanos. O argumento que leva ao favorecimento do Policiamento Comunitário, por parte dos policiais, pauta-se principalmente na preocupação com a mudança da imagem social da polícia junto à comunidade.

Há, além disso, certo consenso, por parte dos entrevistados, em que o foco da resistência ao Policiamento Comunitário é fruto da concentração do poder nas formas concretas de execução política de Segurança Pública.

Segundo um dos policiais Entrevistados:

> (...) a sensibilização para a participação direta da população nas ações de políticas públicas de segurança, a exemplo do Policiamento Comunitário, é a única saída para que essas experiências não se limitem à retórica ou resumam-se a ações ínfimas (Entrevistado O, Oficial).

4.4. Os desafios da nova política remetem à reelaboração cultural

A política de Segurança Pública na Paraíba, apesar de manter-se ainda inspirada na cultura de poder e força, vem sendo pressionada para incorporar valores da cultura dos

Direitos Humanos, entendidos nas suas múltiplas dimensões, sobretudo quando a estratégia de mudança do modo de fazer-se a Segurança Pública baseia-se no Policiamento Comunitário.

O Policiamento Comunitário tem se apresentado como uma relevante estratégia política de mudança cultural para os policiais militares, cujo tirocínio foi historicamente imbuído de preconceitos antagônicos aos Direitos Humanos. Ao contrário, o Policiamento Comunitário associa-se à cultura dos Direitos Humanos, uma vez que sua prática é inseparável do exercício da cidadania, tanto por parte dos próprios policiais quanto dos cidadãos em geral, na medida em que demanda que a sociedade seja partícipe no pensar, no fazer e no monitorar da política preventiva em Segurança Pública como condição para fazer valer o direito político, num contexto que até então tendeu a negá-lo.

O Policiamento Comunitário também perpassa a dimensão social dos Direitos Humanos, ao defrontar-se com problemas sociais, seja sob a forma de insuficiência da infraestrutura urbana como, por exemplo, falta de iluminação pública, terrenos baldios, que tornam ambientes propícios à prática do crime, seja por ter de articular-se com as demais políticas públicas, diante dos problemas detectados na comunidade. Este modo de fazer segurança pública não se desvincula da garantia dos direitos civis, pois em se tratando de prevenir o crime numa perspectiva política e social, evitando que os cidadãos sejam vítimas de perda de sua liberdade civil, necessariamente os demais direitos passam a se constituir em base para a garantia desta liberdade.

Além disso, deve-se considerar que a prevenção em Segurança Pública, sob a forma do Policiamento Comunitário, não deixa de estar articulada com a política repressiva, quando esta se fizer necessária, devendo-se, portanto, qualificar e estabelecer claros critérios para seu exercício.

Sendo esse modo de fazer Segurança Pública tão diferente do costumeiro, representando um rompimento com uma cultura tradicional, considera-se que seria inevitável uma forte resistência, no âmbito da instituição policial, em relação ao Policiamento Comunitário. Neste sentido, uma estratégia política de formação para o Policiamento Comunitário deveria ser seriamente encarada quase como um ritual de passagem de uma cultura autoritária para uma cultura democrática.

Argumenta Rolim (2006, p. 93) que essa resistência surge principalmente pelo fato do Policiamento Comunitário representar a negação do que historicamente foi considerada a "essência" do fazer Segurança Pública: a repressão. O referido autor, apoiando-se em Brodeur, alega que se deve lembrar que a "cultura policial está profundamente marcada pela noção de retribuição – o que se transforma, na prática, na ideia de que os infratores merecem um tratamento duro ou violento" (*Apud*, ROLIM, 2006, p. 953)

Considerando-se essa argumentação, vale lembrar que a cultura da violência atravessa a Segurança Pública independentemente do contexto político. É o que se confirma num depoimento que repete a representação da Segurança Pública, na atualidade, nos moldes do velho modelo, considerado de conhecimento público, conforme abordado no capítulo 2, deste trabalho:

> (...) nós somos ensinados desde a época da ditadura até hoje que a comunidade é nossa inimiga, e o inimigo tem que morrer. A gente felizmente, não é literalmente assim, mas, é a caricatura, é a forma como às vezes a pessoa pensa, "eu tenho que descer na favela se eu não quebrar dez favelados pra mim foi péssimo". Sim, aí é como eu falo com o pessoal do choque, eu queria que vocês fizessem isso com o pessoal lá de cima, com o desembargador, o pessoal da alta sociedade, se vocês fizessem

> isso eu ficaria super satisfeito. É fácil ir pra comunidade e fazer isso, quebrar todo mundo, quebrar o trabalhador que vem do trabalho, de forma arbitrária isso é fácil porque ele não vai denunciar. É um contexto que a gente faz lá, eu não admito esse tipo de coisa, nós não admitimos. Se o cara não reagiu, se ele não fez nenhuma ação que gere uma reação, ele será algemado, levado e conduzido. Se ele reagir, logicamente eu sou policial, eu tenho meu direito à questão física, se ele reagir com tiro ele vai levar tiro, se ele reagir com tapa vai levar tapa do mesmo jeito, eu não fui pra rua pra apanhar, isso não é ser polícia comunitária, polícia comunitária é você cumprir na lei, ou seja, a lei diz que existe o uso progressivo da força, então você tem que cumprir isso (ENTREVISTADO H, PRAÇA).

Neste depoimento encontram-se os acertos, equívocos, certezas, ambiguidades e também limitações culturais enfrentados pelos funcionários públicos comumente responsabilizados pela configuração negativa do modelo de Segurança Pública falido, mas insistentemente vivo mesmo que, por vezes, haja consciência de que este se opõe ao Estado Democrático de Direito. Como declara o entrevistado, ter a sociedade como inimiga faz parte da estratégia de combate. Essa estratégia, conforme consta do cap. 2, foi difundida na Segurança Pública brasileira inspirada na Doutrina de Segurança Nacional, desde o primeiro momento do golpe militar de 1964. Ainda hoje mantida na cultura policial sob a justificativa do monopólio estatal da violência, a estratégia de combate empregada tem gerado violação de Direitos Humanos, em decorrência do uso abusivo da força. Ao serem usadas pelo “pelotão de choque” para lidar, por exemplo, com as manifestações dos Movimentos Sociais, as estratégias de combate têm sido motivo de reclamos da sociedade.

Neste aspecto, cabe observar que os nossos governos democraticamente eleitos não dispensam a prioridade do uso da força repressiva, convocando preferencialmente

esse pelotão como forma de responder aos Movimentos Sociais. Essa prática tem feito parte do cotidiano do hoje e não apenas do ontem. Vários exemplos poderiam ser citados, mas como ilustração, colocam-se aqui apenas dois exemplos recentes de grande repercussão na mídia. Um deles refere-se ao caso do uso do Choque da Polícia Militar de São Paulo, em junho de 2009, contra os manifestantes da Universidade de São Paulo - USP, que lutavam por reajuste salarial[68]. O segundo caso ocorreu em Campina Grande, na Paraíba, março de 2009, quando a tropa de choque foi empregada contra o movimento estudantil em luta para que não se aumentasse o preço das passagens de ônibus[69].

Importa notar, entretanto, que se é essa mesma polícia que o governo aciona para reprimir os Movimentos Sociais, ou para adentrar, preparada para usar plenamente sua força, as comunidades pobres e os presídios submetidos ao chamado "pente fino", o mesmo não ocorre em relação às classes mais favorecidas da sociedade. Caso seja necessária a presença da mesma polícia em locais considerados socioeconomicamente privilegiados, é de conhecimento público, facilmente comprovável pelos arquivos da imprensa, que sua intervenção não usará a força indistintamente, alegando-se aí sim, o nexo entre poder/força e o respeito aos Direitos Humanos, constatando-se então a presença do Estado Democrático de Direito quase como privilégio de apenas parte dos cidadãos.

Diante deste viés ideológico, adverso à cultura democrática, que perpassa a persistente representação tradicional de Segurança Pública, é importante chamar a atenção para o fato de que as ações de Segurança Pública são formas de intervenção política do poder executivo. Pouca diferença faz, nesse caso, se a política a ser seguida está sistematizada em documentos legais com diretrizes, metas e métodos democráticos,

[68] www.folha.uol.com.br.br/folha/educacao/ult305u578870.shtml
[69] http://www.pbagora.com.br/coteudo.php?ide=2009031.9203820.

porque, independentemente de sua racionalidade, nos termos weberianos, sua prática concreta depende de decisões do governador ou de seus prepostos, sejam eles quem forem, seja qual for sua orientação política. Cabe aqui a advertência de Augusto de Franco, numa publicação Carta Rede Social nº 126 (07/12/2006), em artigo denominado, "O mito da política pública", ao dizer que: "Deveríamos estar mais preocupados em saber se uma política é uma política democrática (e democratizante) do que se ela é ou não é, nominal ou formalmente, uma política pública", isto é, sob efetivo controle da cidadania.

Diga-se, ainda, que as incongruências que se apresentam de um lado, entre as exigências do Estado Democrático de Direito, caracterizada pela cultura dos Direitos Humanos e, de outro, expressa através da representação tradicional da Segurança Pública antidemocrática, não são exclusividade da Paraíba e, sim, representam a cultura hegemônica adotada ao longo da história pelos policiais brasileiros, independente de serem militares ou civis.

Tudo o que acabamos de considerar aponta para o enorme desafio implicado no caminho necessário para alcançar-se a democratização da Segurança Pública, seja na Paraíba ou no Brasil. Neste sentido, percebe-se o peso significativo que se deve atribuir ao foco cultural no processo de mudança da Segurança Pública, condizendo com a advertência de Lynn Hunt (2009) ao afirmar que num processo de mudança histórica deve-se necessariamente levar em consideração a mudança da mente dos indivíduos. Para a referida autora, a mudança de contexto social e político não deve ser vista como suficiente para produzir-se uma mudança cultural de forma coletiva ou, em outros termos, de forma homogênea, nem em um determinado coletivo de profissionais, nem na sociedade em geral. No processo de mudança cultural, antes de tudo, deve-se levar em consideração "o modo como as mentes individuais compreendem e remodelam esses contextos" (HUNT, 2009, p. 32).

A mesma advertência aplica-se, certamente, ao caso específico da assimilação da cultura democrática e preventiva em Segurança Pública, que se pode considerar uma mudança de alcance histórico, já que o papel atribuído à Segurança Pública, ao longo de sua existência, através de seus variados períodos e órgãos executores, sempre foi o de controle repressivo sobre a sociedade e nunca, ao contrário, submetido ao controle social. Assim, não se pode esperar que a construção de uma nova cultura venha a ocorrer na velocidade que requerem a crise da Segurança Pública e o problema social da violência e da criminalidade. De fato, basta lembrar que já se passaram 22 anos desde o início do processo de mudança democratizante na organização político-jurídica do Estado brasileiro, mas nem por isso verificou-se a adequação da Segurança Pública à nova ordem política e social. Por outro lado, há que lembrar também que só tardiamente passou a ganhar força um pensamento social, mais amplamente compartilhado, com relação à necessidade de adequação dessa política ao contexto democrático. Tal avanço teve de esperar até que alguns segmentos sociais despertassem para as possibilidades e a importância da política de Segurança Pública como bem público e como suporte essencial ao Estado Democrático de Direito.

Considerando-se a centralidade da questão cultural, portanto, torna-se claro o papel relevante a ser atribuído aos policiais enquanto sujeitos concretos, principais protagonistas dessa política. É útil, aqui, abrir um parêntese para que se chegue a uma melhor compreensão do que representa a polícia num contexto democrático, evocando o que diz Hermano Valencia Villa (2003), ao definir a polícia como uma

> (...) atividade administrativa do Estado para a guarda da ordem pública e a proteção das liberdades fundamentais. A denominação polícia deriva do grego *polis*, que significa *cidade* ou *Estado* e pertence, portanto, a mesma família que *política* e *político*. Na

> tradição constitucional ocidental, a polícia forma parte das tarefas do governo ou executivo e não é uma função militar senão civil, por isso está totalmente regulada por lei e não admite tratamentos de exceção ou improviso (emergência). Por esta razão, nos países democráticos a polícia só estar adstrita ao governo civil, enquanto que nos países autoritários forma parte das forças militares. Por sua enorme influência na prática cotidiana dos Direitos Humanos da população civil, a função da polícia tem importância estratégia para a gestão democrática nas sociedades contemporâneas (VILLA, 2003, p. 351).

Pode se dizer que características acima atribuídas à polícia numa sociedade democrática não foram incluídas no pensamento dos constituintes brasileiros, já que estes não contemplaram a necessidade de adequar as polícias do país, sobretudo a Polícia Militar, à nova ordem política. Prova disto é que as polícias estaduais foram mantidas militarizadas. Ademais, vale observar que a vinculação dessa polícia às Forças Armadas antecede a ditadura militar, ou seja, a consolidação formal da vinculação das polícias estaduais ao Exército data da Constituição Federal Brasileira de 1946, quando o país já se encontrava num contexto democratizante, após a queda da ditadura do Estado Novo. Tomando como preocupação a cultura que permeia a política de Segurança Pública, esse dado ganha importância, pois denota uma compreensão de Segurança Pública antidemocrática que vem de longe, indicando que a concepção autoritária atravessa, de certo modo, toda a sociedade. Confirma-se, portanto, que o processo de mudança de uma política pública envolve mudança cultural profunda, muito além do que se possa imaginar à primeira vista.

Após essa reflexão que remete à complexidade do processo de mudança da Segurança Pública brasileira, recorre-se, novamente, às afirmações de Lynn Hunt, de que a mudança de cultura

> (...) ocorre porque muitos indivíduos tiveram experiências semelhantes, não porque todos habitassem o mesmo contexto social, mas porque, por meio de suas interações entre si com suas leituras e visões, eles realmente criaram um novo contexto social. Em suma, estou insistindo que qualquer relato de mudanças históricas deve no fim das contas explicar a alteração das mentes individuais (HUNT, 2009, p.33).

Nesta perspectiva, tomando de empréstimo o pensamento da autora, entende-se que o alcance da democratização da Segurança Pública está a depender da construção social de novos sentimentos e pensamentos, associados ao Estado Democrático de Direito e à cultura dos Direitos Humanos. Em outros termos, como sugere O'Donnel (1988), é necessária a elaboração de pensamentos democráticos que impulsionem a práticas sociais democráticas, indispensáveis para a Segurança Pública num Estado Democrático de Direito.

No caso da Paraíba, especificamente, as mudanças indicadas pelo SUSP com vistas à democratização da Segurança Pública, a partir da inclusão dessas práticas, especialmente com a implantação do Policiamento Comunitário e outras práticas preventivas, têm sido precárias em virtude das limitações já apontadas e ainda persistentes no modo de sentir e de pensar dos policiais, embora tudo faça crer que esse problema não se restringe aos policiais.

Roberto Martins Ferreira (2005, p. 94), ao analisar a cultura da organização militar, no caso específico do Exército brasileiro, diz que a "adoção da retórica anticomunista por parte da organização militar cria um processo de retroalimentação. Ela garante a coesão da organização militar e ao mesmo tempo a projeta para a cena política",

fazendo com que, nesse contexto, a resposta repressiva aos comunistas, vistos como “inimigos internos”, seja bem aceita pelos membros dessa instituição por se coadunar com os seus valores. Nesse sentido, compreende-se que as mudanças propostas apontadas pelo SUSP, perpassadas por um viés democrático e de garantia dos Direitos Humanos, não sejam facilmente assimiláveis pela cultura das instituições militarizadas como as Polícias Militares. Assim como a guerra se coaduna com a cultura do exército, a cultura da Segurança Pública repressiva está associada à identidade da Polícia Militar. Logo, não há que estranhar as resistências ao novo, ou pelo menos um sentimento de ambiguidade até que se concretize um verdadeiro “ritual de passagem” do velho para o novo modelo de Segurança Pública.

Neste sentido, segundo o depoimento de policial militar da Paraíba, a dificuldade de mudança das mentes dos policiais em direção à aceitação da prática preventiva de cunho democrático deve ser vista, sim, como um dado real e relevante, principalmente por ser a percepção de quem vive o cotidiano da instituição. Esse fato não exclui, porém, a possibilidade de mudança, desde que haja a determinação do governo:

> (...) os governantes tivessem esse conhecimento de que seria importante algo relacionado à polícia comunitária (...) porque ele jogava lá pro seu comandante de polícia, pro seu comandante de polícia buscar conhecimento, estudar, ver que isso é uma realidade possível e eficaz. Ele começar distribuir para os seus subordinados, seus comandantes de setores, de cidades, olhe vamos trabalhar nesse projeto de filosofia (...), então isso aí teria uma doutrina na corporação (ENTREVISTADO P, PRAÇA).

Outro depoimento, que se associa ao anterior diz: “se o gestor determina certamente alguém em baixo vai ter que cumprir. [...] Então eu diria que é preciso capacitar justamente esses gestores para ter em mente a possibilidade de viabilizar e estabelecer essas parcerias como algo normal” (ENTREVISTADO L, OFICIAL).

Nas declarações dos policiais fica demonstrado que acreditam em saídas para democratização da segurança pública via medidas autoritárias, portanto, ao mesmo tempo em que expressam o desejo de mudança do modo de fazer segurança pública, esses depoimentos também explicitam como a cultura autoritária encontra-se amalgamada no modo de pensar dos servidores públicos, encarregados pela construção da ordem democrática, nos termos de Villa (2003), conforme visto no capítulo I. Por outro lado, as declarações explicitadas acima podem ser sinalizadoras da tensão existente entre o modo de sentir, pensar e agir dos que fazem a segurança pública, influenciada pelas diferentes concepções de segurança que dão sustentação ao velho e ao novo modelo de segurança.

Rolim (2006, p. 94) sugere que devem ainda ser consideradas outras dificuldades, como a possibilidade de que a opinião pública esteja influenciada por um desejo punitivo, em decorrência principalmente da não punição de crimes. No Brasil, têm-se constatado altos índices de homicídios, enquanto têm sido muito pequenos os índices de instauração de inquérito, e ínfimo o número de homicidas levados a julgamento. Esses fatos têm contribuído para um sentimento de medo e de indignação frente à impunidade que muitas vezes pode levar a população a apelar para a vingança, até no sentido de “fazer justiça pelas próprias mãos”, por meios violentos, indo no sentido inverso ao de um processo de luta pela Segurança Pública voltada para garantia e respeito aos direitos, incluindo-se a punição legalmente devida dos criminosos. O mesmo autor mostra que esses fatos têm influenciado, cada vez mais, a cultura do imediatismo e da punição: “Parece evidente que,

diante de pressões de toda ordem, do alarme ou da indignação pública provocados por crimes de larga repercussão, a polícia se incline quase naturalmente em direção a 'resultados imediatos'" (ROLIM, 2006, p. 94), rompendo, por vezes, o "limite que separa a polícia do criminoso", como diz um dos entrevistados nesta pesquisa. (ENTREVISTADO I, OFICAL)

Na mesma linha do que diz Rolim (2006), situa-se o depoimento de outro entrevistado: "o policial não veio de outro espaço, ele faz parte do meio social, nós fazemos parte deste espaço social que vivemos" (ENTREVISTADO C - praça).

Sem, de modo algum, querer justificar comportamentos antidemocráticos, mas ainda na tentativa de compreender os desafios à democratização da Segurança Pública, cabe lembrar o que Jessé de Souza (2004) denomina de gramática social da desigualdade, assim como o que se encontra em Chauí (2007) e Dagnino (2004), dentre outros autores, ao abordarem o tema *autoritarismo social*. Ou seja, a existência de uma naturalização inconsciente da desigualdade social – sem a qual o sistema capitalista dificilmente poderia sobreviver e desenvolver-se – que tem profundas consequências nas práticas concretas, inclusive no sentido contrário do que determinam as definições jurídicas e legais. Assim sendo, não se pode esquecer que os integrantes da Segurança Pública geralmente refletem e reproduzem, em sua mentalidade e em sua prática, os antagonismos, a hierarquização, os medos, os preconceitos, a cultura da superioridade e da inferioridade, a negação de direitos, assim como o suposto direito de alguns de recorrer à violência, que se encontram, clara ou ocultamente, disseminados em nossa sociedade e constantemente reforçados pela atuação das classes dominantes a cujos interesses materiais e políticos servem. Por essas razões, inclusive, só policiais que já passaram por algum processo de crítica dessa mentalidade são accessíveis para um diálogo em torno dessas questões.

Mas um dos depoimentos, colhidos nesta pesquisa, testemunha esse quadro de contradições e ambiguidades que perpassam o processo de mudanças da Segurança Pública e o desafio a ser enfrentado pelo policial na reelaboração do seu modo de pensar e de fazer, em direção à reversão da cultura tradicional para a cultura democrática. Esse depoimento indica a ambiguidade em que vivem os policiais que, vislumbram individualmente a validade das expectativas de mudanças indicadas na nova ordem político-jurídica, – mentalizando o discurso dos Direitos Humanos e a figura do Estado de Democrático de Direito –, enquanto valores do passado ainda persistem em suas mentes, reforçados pela tendência da instituição de reger-se preferencialmente por valores da velha cultura policial, autoritária, discriminatória, voltada ao tratamento desigual e injusto:

> Então a atividade policial é muito difícil (...) agora, quando o policial passa a ter conhecimento dos direitos do cidadão, quais são os deveres dele como policial, quais são suas obrigações, esse respeito aos Direitos Humanos, ele vai caminhar bem. A lei diz que o uso desproporcional da força vai incidir em abuso, ao efetuar uma prisão você tem que usar da força necessária, e essa força necessária ela é subjetiva, a lei diz que se você porventura matar alguém em legitima defesa é um excludente da criminalidade. (ENTREVISTADO E, PRAÇA)

Por outro lado, considere-se que a valorização de uma determinada cultura depende de como “alguma coisa é classificada em termos de desejabilidade social”, como mostra Johnson (1997, p. 247). Há, certamente, da parte dos que fazem a instituição policial militar a preocupação em manter sua desejabilidade social ou de garantir sua legitimidade e seu próprio *status social* frente à sociedade em geral, segundo o que acreditam ser os desejos dessa sociedade, como está implícito no depoimento a seguir:

> (...) o que ocorreu foi um esquecimento em relação à prevenção, a polícia militar ela perdeu o sentido de prevenção, é altamente repressiva porque dá mais resultado de promoção pessoal, dos comandantes que sai na mídia, que é o que a gente vê hoje, é melhor sair na mídia com um marginal, mesmo que não resolva o problema do local. (ENTREVISTADO H, PRAÇA)

Como sinaliza Roberto Martins Ferreira (2005, p.14), a organização militar tende a ser representada como uma "entidade ora dotada de autonomia absoluta, ora totalmente, subordinada", ora demonstra atender a seus próprios desígnios, ora volta-se ao atendimento dos interesses das classes dominantes. Assim, apesar de manter-se historicamente afastada da sociedade, quando lhe convém procura fazer-se presente na sociedade com vistas à realimentação do que Johnson (1997) chama de desejabilidade social, entendendo que para isso depende, preferencialmente, dos meios de comunicação. Conforme o depoimento acima, parece haver um "pacto" conservador entre a polícia e a mídia que é, sem dúvida, um instrumento social relevante no processo de permanência ou de mudança cultural. Ressalve-se, entretanto, o relevante papel que tem sido prestado pela mídia, em alguns casos, na denúncia de violações de Direitos Humanos praticada pela polícia.

Segundo uma pesquisa realizada junto aos repórteres policiais paraibanos, em 1997, a violência constitui-se numa mercadoria valiosa para as empresas de comunicação, a ponto de que quanto mais anormal a violência noticiada, maior o retorno econômico para os órgãos de comunicação (DIAS, 1997, s/n). Seria esta uma das razões pelas quais a cultura da violência, tanto de criminosos comuns quanto da polícia, encontra frequentemente espaço preferencial na mídia, através de um enfoque sensacionalista, com o objetivo de provocar a curiosidade do consumidor da notícia, ao invés de privilegiar-se

a discussão das causas da violência e da criminalidade de modo que suscite novas formas de equacionar o problema.

Outro dado da cultura tradicional da Segurança Pública, a ser pontuado, diz respeito à centralização de poder. Um dos entrevistados diz que “ele [o superior] não tem satisfação a dar à sociedade, à comunidade, principalmente àquelas mais carentes que sofrem com a ausência do Estado, não só na segurança, na saúde, educação” (Entrevistado J, PRAÇA). Quando se trata da necessidade de legitimação de seu poder, os responsáveis tendem a comportar-se dentro do modelo tradicional de fazer segurança, apoiando-se em determinadas ações policiais consideradas como sucesso. Cite-se o exemplo da exibição insistente, na mídia, do infrator que foi detido, preferencialmente pobre. A esse fim também serve a estratégia da visibilidade de policiais nas ruas, para gerar a sensação de segurança na sociedade, mas a simples ostentação de poder e força pode gerar na população uma sensação de segurança apenas ilusória, assim como diz um entrevistado:

> Você pode ter uma cidade com a sensação de segurança alta e o índice de crime e violência também lá em cima, você pode ter uma cidade com índice de criminalidade e violência baixa, e a sensação de segurança alta. Uma lâmpada queimada num poste é uma situação que gera insegurança pública, embora não tenha nenhuma relação com a atividade da polícia, está relacionado com a atividade de outro estamento do poder público, que não é a polícia (ENTREVISTADO I, OFICAL).

Entende-se, portanto, que toda tentativa de aproximar a polícia da cidadania é viável, mesmo colocar policiais nas ruas, desde que estejam preparados para ação repressiva qualificada, como propõe a nova política de Segurança Pública, mas não basta

restringir os esforços a essa prática do policiamento ostensivo. Mesquita Neto (2003, p. 216) registra que estudos realizados nas décadas de 1970 e 1980 já indicavam que estratégias tradicionais usadas pela polícia ostensiva, tais como o aumento da presença de policiais nas ruas, operações de patrulhamento, aumento do número de prisões, incluindo ainda a rapidez no atendimento às ocorrências, mostravam-se limitadas quanto à "prevenção ao crime e à violência".

A Polícia Militar caracterizada como ostensiva, pelo fato de ser fardada, com grande visibilidade pública e com maior proximidade da sociedade, tende a ser vista como polícia preventiva. Essa compreensão de prevenção associa-se ao direito penal que atribui caráter preventivo à função intimidativa ou coercitiva da pena. Segundo esta perspectiva, a própria existência da tipificação do crime, ou da lei penal, tende a ser considerada como medida preventiva (RICARDO, 2004).

Segundo um conceito mais avançado de prevenção no campo da Segurança Pública, esta implica algo muito mais complexo e requer intervenções efetivas direcionadas para esse fim, não devendo ficar restrita a associações subjetivas, sobretudo tratando-se de realidade social com as características brasileiras, em que a gravidade do quadro da violência e da criminalidade envolve múltiplos fatores de natureza diversificada.

Com efeito, uma nova forma de pensar e fazer Segurança Pública, que remeta a uma mudança cultural das polícias, sobretudo a militar, que tem o papel constitucional de fazer segurança ostensiva, passa pela desconstrução da noção de Segurança Pública como fator de garantia de uma ordem autoritária. Uma mudança efetiva fica, pois, a depender do processo de reelaboração mental voltada para a compreensão da política pública de segurança como garantia efetiva de direitos de todos, em consonância ao que já é socialmente evocado e desejado: o Estado Democrático de Direito.

Contudo, assim como as instituições policiais não devem ser compreendidas de forma separada da sociedade, esse processo de resignificação da política de Segurança Pública também não se dará de forma dissociada da dinâmica da sociedade. Isso significa dizer que os aspectos culturais não devem ser tomados de forma desarticulada da realidade concreta, fora das "relações e situações sociais" como sugere Coutinho (2000, p. 22) quando recorre a Agnes Heller, para defender que valor deve ser visto como "expressão subjetiva de um fenômeno primariamente objetivo".

Entende-se que o mesmo se aplica à questão cultural, que se processa como uma reprodução de aspectos objetivos e subjetivos, sobretudo quando entendida como o modo de sentir, pensar e agir de um povo. Logo, a depender da mudança ou reelaboração cultural de um determinado grupo de profissionais vislumbrando mudança de sua prática social, devem também ser levadas em consideração as condições objetivas que se devem processar na sociedade com vistas a impulsionar essa reelaboração.

Nesse aspecto deve ser lembrado que o modelo tradicional de Segurança Pública, assim como os valores antidemocráticos que sempre lhe serviram de sustentação e a noção de direito à segurança restrita à salvaguarda do patrimônio, sempre estiveram vinculados aos interesses das classes dominantes que, historicamente, mantiveram a política de Segurança Pública, no Brasil, como instrumento de satisfação de seus privilégios.

Assim, cabe lembrar que embora haja certa conquista das classes dominadas com relação ao desenho de uma nova política nacional de segurança, – chegando a sinalizar a reversão da história de apropriação dessa política pelas classes dominantes, sobretudo ao incluir os múltiplos sujeitos de direito, ao ampliar o objeto de intervenção, e ao rever os seus objetivos, em consonância com os princípios democráticos –, só se alcançará efetivamente a implementação dessa política se houver o fortalecimento da Sociedade

Civil identificada com essa modalidade de política pública e o avanço social em termos de justiça econômica e de controle dos abusos de poder econômico, político e midiático.

Sem o fortalecimento do exercício democratizante da sociedade em torno da Segurança Pública dificilmente se alcançará a mudança cultural necessária dos que a fazem e muito menos a efetivação, nos Estados, de uma política pública que contemple as necessidades reais de segurança daqueles que sempre estiveram fora do alcance dessa política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na pesquisa bibliográfica realizada e nas práticas de Segurança Pública analisadas neste estudo, parece evidente que há, tanto na Universidade como no interior das instituições de segurança pública, uma lacuna teórica quando se pretende uma análise desta política na perspectiva de política social. Como mostra Sapori (2007), há quem não a considere sequer uma política pública, alegando o fato da política de segurança levada a efeito no Brasil ser assistemática, ou seja, não apresentar o desenho completo e racional que deveria alicerçar uma verdadeira política pública, segundo o pensamento weberiano.

O distanciamento da segurança pública das discussões teóricas que permeiam as demais políticas públicas pode ser atribuído a diversos fatores. Dentre esses, cabe destacar as leituras restritas que se prendem em aspectos puramente técnicos da atuação dos órgãos encarregados dessa política, provavelmente sem considerar que, essa precária prática social constitui-se num instrumento político apresentado pelos governos como resposta ao grave problema social da insegurança pública. Este por sua vez, vem se constituído numa questão social que afeta, ainda que seja de forma diferenciada, a sociedade como um todo, ao mesmo tempo em que tem se revelado como grande desafio ao Estado Democrático de Direito.

Ademais, observe-se que dentre os diversos fatores que tendem a impulsionar o agravamento desse problema, sobretudo, nos centros urbanos brasileiros, como sugere Julio Jacobo Waiselfisz (2010), além da desvalorização da vida do outro, uma vez que qualquer conflito interpessoal a tendência é ser levado até as últimas consequências, deve ser considerado que a concentração de renda, também perpassa as explicações do crescimento da violência e da criminalidade. Alerta o mencionado autor, que estudos têm

indicado que os estados brasileiros mais violentos são exatamente os que apresentam grandes contrastes entre riqueza e pobreza (WAISELFISZ, 2010).

O fato, portanto, dos indicadores sociais apresentarem resultados favoráveis com vistas à melhoria das condições de vida de milhares de brasileiros, nesses últimos anos, a partir do governo Luis Inácio Lula da Silva, não significa dizer que o problema da concentração de renda e, igualmente, o quadro gritante das desigualdades sociais não deixou de ser uma questão de extrema gravidade no Brasil.

Por essas e tantas outras razões, constata-se um grave equívoco não considerar o caráter político, as contradições e interesses socais antagônicos – próprios da dinâmica de sociedades capitalistas – que perpassam a Segurança Pública. O mesmo acontece quando se analisa a forma de ação do Estado com relação ao problema da violência e da criminalidade, através da Segurança Pública, sem ultrapassar a etapa das leituras críticas que convergem para a total negação de sua legitimidade, restringindo-se a noção de oposição clara e radical entre “bem” e “mal” social.

É notório que a negação do caráter de política pública de objetivo eminentemente social à Segurança Pública só favorecerá o grupo hegemônico que, historicamente, sempre imprimiu, sem limites, sua orientação política às ações de segurança, contrariando os interesses sociais das classes dominadas.

Tais leituras, portanto, não são apenas insuficientes, na medida em que negam ou ignoram a possibilidade de condução da Segurança Pública ao status atingido pelas demais políticas públicas, com ampla discussão na sociedade e centros de pesquisa em política, favorecem a manutenção de sua forma antidemocrática. Enquanto isso, adversamente percebe-se mais claramente a importância do papel indispensável da polícia para a garantia dos direitos do cidadão, numa sociedade que se pretenda democrática, reforçando-se a posição defendida, a este respeito, pelo antropólogo Luiz Eduardo Soares.

De outro lado, parece ter-se perdido de vista que a garantia da segurança, segundo os filósofos da tradição liberal, teria sido a motivação principal para a criação do Estado moderno, mediante o estabelecimento do pacto social. Apesar da relevância da temática segurança para a sociedade não ser de hoje, as discussões teóricas relativas à segurança pública não seguiram o percurso do tempo social, conforme se observa tanto na literatura da tradição liberal, quanto na tradição marxista.

No decorrer da pesquisa, identificou-se a existência de três possíveis modelos paradigmáticos, que podem ser encontrados nas políticas de segurança pública, nos dias atuais, seja através do velho modelo prioritariamente levado a efeito, no Brasil, que de forma concomitante apresenta os dois modelos tradicionais, seja através da nova política de segurança adotada pelo governo federal, que apresenta nova fundamentação teórica.

O modelo que se fundamenta no uso da força/violência tem como origem a leitura d'*O Leviatã*, de Hobbes. O autor justifica a concentração do poder e o uso da força física pelo soberano, que deve garantir em troca a segurança do indivíduo, através do uso pleno da violência. A esse paradigma associa-se, posteriormente, Max Weber, responsável pela criação da categoria teórica "monopólio legitimo da violência pelo Estado", fortemente difundida na cultura tradicional que permeia a segurança pública.

A versão autoritária desta concepção, que culmina para o recrudescimento da força, se faz representar pela Doutrina da Segurança Nacional, que deu sustentação a ditadura militar, iniciada em 1964, introduzindo na Segurança Pública a ideia de combate contra o inimigo interno, ou seja, a estratégia de força sem limites, para defender o Estado, segundo análise realizada no capitulo I.

Um segundo paradigma vinculado à teoria liberal tradicional, defendida por Locke, tem como referência os direitos civis, ou seja, uma visão restrita de direitos humanos. Considerado como o autor que defende os interesses da burguesia, Locke

aparece como pioneiro da defesa do direito ao patrimônio. A defesa do patrimônio privado ganha ênfase no objetivo da política segurança pública, que vai se amoldar com a garantia da segurança do Estado. Assim, o sujeito de direito da segurança converge para os cidadãos possuidores de bens e/ ou o interesse de segurança do próprio Estado.

Esses dois paradigmas tendem a se destacar, um pelo modo de fazer segurança e o outro pelo objetivo priorizado na política de segurança pública, inclinando-se pela garantia do direito ao patrimônio em detrimento do direito a segurança do cidadão. Deste modo, unificam-se, incorporando o autoritarismo político e social, explicitados respectivamente através da concentração de poder, preferencialmente, associado ao uso abusivo da força, de forma discriminatória.

Com base nesses elementos teóricos, vai sendo construída a representação de práticas sociais, em Segurança Pública, que perpassam o não respeito ou pela negação de direitos da maioria da população situada na classe dominada, a qual não dispõe de bens, como também de grupos sociais discriminados culturalmente, tais como: os negros, as mulheres, as crianças e os adolescentes, os idosos, os homossexuais.

Um terceiro modelo encontrado na literatura, sinalizado por diversos autores, citados na introdução deste trabalho, acompanha a correlação de forças que se dá atualmente na sociedade. Esse por sua vez, associa-se aos grupos sociais, que defendem a mudança da segurança pública, a partir da incorporação dos múltiplos sujeitos de direito, de acordo com suas necessidades especificas e gerais, historicamente não contemplados com o direito à segurança.

Esse novo modelo teórico apresenta como fundamento o Estado Democrático de Direito, elegendo como paradigma os direitos humanos, numa perspectiva ampliada, perpassando os direitos civis, políticos, sociais e culturais, de modo a incluir as múltiplas demandas decorrentes da nova configuração do problema da violência e da criminalidade,

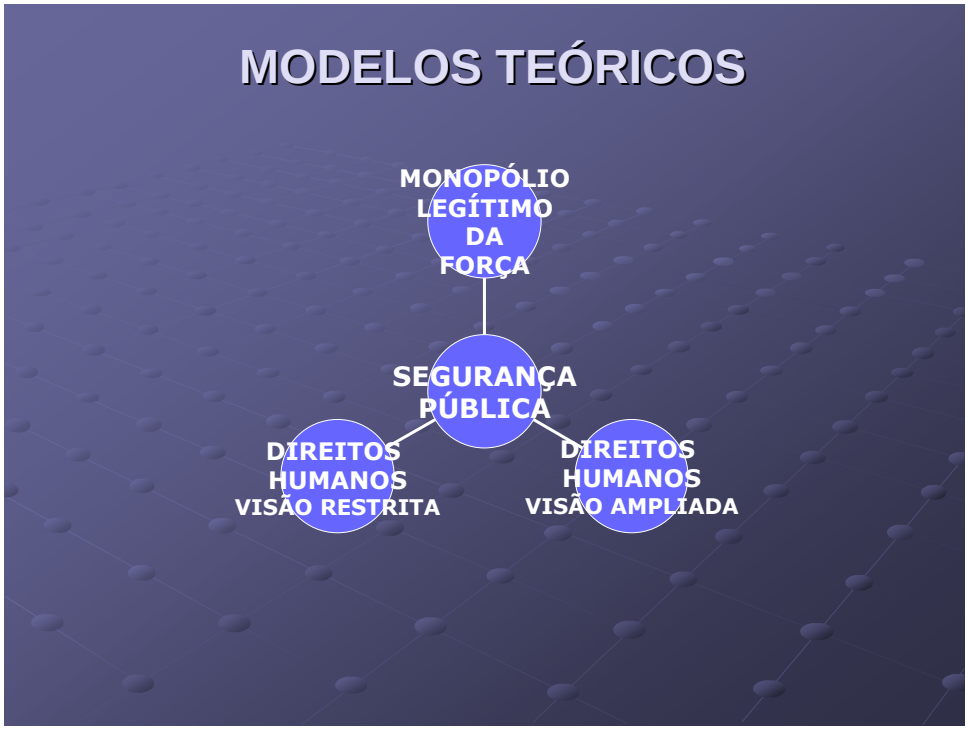
sem abandonar a perspectiva de monopólio legítimo da força, mas o uso da força deve ocorrer consoante o respeito aos direitos humanos.

Assim sendo, além de preocupar-se com a intervenção preventiva em segurança pública de cunho social, esse modelo teórico defende a ação repressiva qualificada, observando os parâmetros legais. Em outros termos, significa dizer que o novo paradigma não vê o monopólio legítimo da violência como fundamento prioritário, nem exclusivo para a política de segurança pública, além de não considerar que os objetivos possam justificar meios injustos e ilegais de fazer segurança.

Essa nova perspectiva teórica que fundamenta a política de segurança pública, vinculada ao SUSP, vem ganhando força na academia à medida que se constata a incapacidade do velho modelo de segurança, que se apóia no discurso do monopólio da força, associando-se a visão restrita de direitos humanos, para responder aos reclamos da sociedade relacionados à questão da segurança pública.

Veja-se, abaixo, o desenho representativo dos três possíveis modelos[70] teóricos de segurança pública, identificados nas políticas de segurança brasileira analisadas.

[70] Trata-se de uma primeira tentativa de sistematização dos modelos teóricos de segurança pública, cabendo, portanto, estudos mais aprofundados sobre o assunto.



Além desses três modelos encontrados, um quarto elemento teórico relevante deve ser considerado na segurança pública em geral, e do Estado da Paraíba em particular. Esse elemento refere-se ao patrimonialismo, teoricamente trabalhado por Raimundo Faoro (2001) e Sérgio Buarque de Holanda (Apud, Marco Mondaini, 2008), dentre outros.

Segundo os dados analisados, o patrimonialismo que se caracteriza pela distorção do caráter público do Estado, representado pelo interesse da coletividade, em detrimento de interesses privados (FAORO, 2001), persiste na cultura política paraibana, atravessando as instituições da política de segurança pública, na medida em que essas instituições aparecem envolvidas com interesses particulares, sobretudo em processos eleitorais, conforme demonstrado no capítulo 4.

Os modelos teóricos aqui analisados demonstram que a decisão de mudar uma política pública, com fortes raízes históricas, que perpassam principalmente aspectos de natureza cultural, deve-se considerar desde o princípio estratégias plausíveis, com vistas à sensibilização e envolvimento da sociedade, de seus gestores e implementadores, em

relação ao novo modo de pensar e fazer política pública. Nesse aspecto, deve-se lembrar que a opção política, assim como o objeto, objetivo e sujeito de direito priorizados numa política social não podem ser dissociados do quadro teórico que lhe dá sustentação.

Embora a opção política do governo federal seja o modelo de segurança pública democrático, sustentado pelo paradigma dos direitos humanos numa perspectiva ampliada, constata-se que o fracasso da mudança democratizante da política de segurança na Paraíba, decorre essencialmente do predomínio da cultura tradicional que se apóia exclusivamente nos paradigmas da força e da prioridade à defesa do patrimônio. Decorre daí a necessidade de mudança cultural, significada pelo modo de sentir, pensar e agir dos que fazem a segurança pública no Estado da Paraíba, focada na cultura dos direitos humanos.

Em consequência dessas constatações, defende-se por convicção que a Segurança Pública deve ser necessariamente tratada como as demais políticas públicas de cunho social, típicas do Estado Democrático de Direito, assim como deve ser fundamentada teoricamente nos temas Democracia e Direitos Humanos, de forma indissociável e ultrapassando os limites da visão liberal tradicional, contemplando-se aspectos políticos e sócio-econômicos, segundo leituras ampliadas desses dois temas. Se assim não for, diante do papel relevante atribuído à Segurança Pública num Estado Democrático de Direito, com vistas à garantia dos direitos dos cidadãos, conforme estabelecido nos documentos nacionais e internacionais relativos aos Direitos Humanos, certamente será atestada a fragilidade do Estado, quanto à proteção dos direitos dos cidadãos. Enquanto isso, se verifica a sobreposição da ideia de Estado forte, em nome do monopólio legítimo da violência, priorizando-se o uso abusivo da violência e sem atender as necessidades reais de segurança dos cidadãos.

A concepção e a metodologia de promoção dos Direitos Humanos, por sua vez, têm recebido diversas contribuições advindas da discussão teórica e política travada na sociedade sobre a Segurança Pública na perspectiva democrática. Essas contribuições impulsionam os atores sociais envolvidos a ultrapassar os estreitos limites da concepção liberal tradicional desses direitos. Assim, a prática social e o exercício democrático, dos dias atuais, vão também trazendo respostas às críticas marxistas à versão burguesa dos Direitos Humanos, a exemplo do passado quando se verificou a luta dos trabalhadores pela ampliação dos direitos políticos e pela garantia dos direitos sociais − traduzidos hoje na existência de várias políticas sociais.

A pesquisa empírica aqui apresentada confirma que os aspectos teóricos acima levantados repercutem no processo de mudança da Segurança Pública de várias formas, justificando o foco deste estudo sobre o campo político-cultural articulado com aspectos objetivos que incidem na forma de sentir, pensar e agir acerca da Segurança Pública. Pelos dados colhidos junto aos policiais entrevistados, compreende-se que a introdução da nova política de Segurança Pública, balizada numa concepção de política pública democrática, tende a gerar um choque cultural junto aos profissionais da área, os quais se encontram, ainda, fortemente arraigados a elementos de uma cultura política antidemocrática, representada pelo autoritarismo político e social.

Neste sentido, confirma-se a hipótese, norteadora deste estudo, de que a dimensão cultural é preponderante no processo de mudança efetiva da prática da Segurança Pública. Isto significa dizer que a construção de uma política pública democrática jamais poderá ser dissociada de uma pedagogia transformadora da forma de sentir, pensar e agir dos governos, dos seus dirigentes e, sobretudo, dos seus implementadores diretos, os policiais. Em outras palavras, confirma-se que a democratização da Segurança Pública no Brasil depende inevitavelmente da mudança da cultura política dos atores institucionais,

sobretudo dos policiais, principais protagonistas de sua aplicação na prática, e daqueles que detém o poder de decidir sobre o desenho dessa política.

Demonstrou-se nas declarações dos policiais entrevistados que a resistência à mudança da política de Segurança Pública não decorre apenas dos policiais de forma isolada; essa resistência parece ser originária da própria instituição policial que ignorou a existência de uma nova política, quando não se preocupou em repassá-la aos seus profissionais. Esse distanciamento institucional da nova política pode levar ao entendimento de que essa política de Segurança Pública representa uma ameaça ao *status quo* daqueles que compõem o grupo hegemônico da Polícia Militar.

Cabe destacar que a análise da cultura que perpassa o desenho da política de Segurança Pública, assim como as suas instituições e o modo de sentir, pensar e agir de seus profissionais, não deve ser concebida de forma dissociada do contexto sócio-econômico e político no qual a política, as instituições, os governantes e os policiais encontram-se situados. Assim, indica-se que o velho modelo de Segurança Pública, inspirado meramente na força e na garantia do direito da propriedade, historicamente caracterizada como negação de direitos da grande maioria da população, ainda pode encontrar forte eco na sociedade.

Constatar o que se acaba de afirmar, significa dizer que a manutenção da cultura antidemocrática na política de Segurança Pública tem correspondência com interesses de grupos sociais, que se vinculam às classes dominantes. Ou seja, o velho modelo de Segurança Pública constitui-se num instrumento político extremamente favorável a ordem social vigente, enquanto a nova política se apresenta em contraposição a essa prática. Esta, por sua vez, balizada em princípios democráticos, tem como objetivo primordial a garantia e o respeito aos Direitos Humanos, significando, portanto, de certo modo, o

rompimento com essa história de instrumento de poder violento a serviço das classes dominantes.

Se a velha política de segurança não encontrasse eco na sociedade, certamente haveria preocupação em transformá-la, por parte dos representantes políticos que chegam ao governo paraibano, seja com objetivo de garantir a sua eleição ou mesmo tendo em vista a necessidade de legitimação de seus governos. Mesmo com toda precariedade demonstrada pela Segurança Pública, na Paraíba, até hoje ela não chegou a constituir em objeto de disputa de política. Isso faz crer que o velho modelo de segurança não ameaça a legitimidade dos governos, ao contrário, conforme dados levantados, este modelo tem correspondência aos interesses privados de candidatos aos cargos de governo, que chegam a apoiar-se na instituição policial para garantir seus interesses político-eleitorais.

Acrescentem-se, ainda, os desafios políticos decorrentes da ausência de maior engajamento de parlamentares com o processo de democratização da segurança pública, considerando-se que, até a presente data, não foi formalizado o Sistema Único de Segurança Pública, incluso no Projeto Lei, criado pelo governo federal, em 20007. O referido Projeto de Lei "Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e dispõe sobre a segurança cidadã e dá outras providências"[71]

Outro entrave ao processo de democratização da Segurança Pública, identificado pela pesquisa, é a permanência da doutrina militar, sobretudo nas Polícias Militares, constitucionalmente vinculadas às Forças Armadas. Essa influência reveste-se de grande peso histórico, já que não teve como marco fundador o recente período de ditadura militar iniciado em 1964. Os dados históricos levantados revelam que a militarização da

[71] (http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDF7316436C7B442728214A0E68B0E89C4PTBRIE.htm - Acesso em 20/08/2010).

Segurança Pública é resultado de um processo cuja origem se pode reconhecer em fatos concretos que atravessaram a história da sociedade brasileira desde a Primeira República (1889 - 1930), como os apontados por Aliomar Baleeiro (1999), nos quais foi registrada a intervenção do Exército Brasileiro no cenário social, assumindo o papel de relevante protagonista na política do país.

Note-se que, desde a primeira Constituição brasileira, os assuntos relativos à segurança sempre foram incluídos na seção dedicada à Defesa Nacional, o que indica uma longa história de não distinção entre a garantia do direito do cidadão à segurança e a segurança do Estado, embora, em termos formais, a vinculação da polícia estadual às Forças Armadas date apenas da Constituição Federal brasileira de 1946.

A ditadura militar instalada no país em 1964, entretanto, foi responsável pelo recrudescimento da noção de segurança como força/violência, ao apoiar-se na Doutrina de Segurança Nacional, consolidando a ideia de Segurança Pública como combate ao "inimigo interno" e contribuindo para a banalização da ação violenta na Segurança Pública como prática social isenta de preceitos legais.

Conforme depoimentos levantados na pesquisa empírica, ainda hoje persiste na cultura policial a ideia de sociedade, enquanto inimiga do Estado, assim como parte-se do pressuposto de que a grande maioria da população se apresenta como suspeita da prática do crime, se constituindo em alvo da ação policial, até que se prove o contrário.

Ao introduzir a Doutrina de Segurança Nacional como referência para o pensar e o fazer a política de Segurança Pública, a ditadura militar reforçou significativamente, nos órgãos de segurança, a noção de poder e força típica dos Estados de regimes autoritários, de tal modo que, mais de vinte anos após o fim da ditadura militar e a reinstauração do regime democrático, constata-se ainda a supremacia da cultura de poder e força frente à

cultura dos Direitos Humanos. Não se pode conceber que um quadro teórico que dá sustentação a um Estado autoritário, dizendo-se em situação de guerra, cuja preocupação principal se focaliza na eliminação do inimigo, seja adequado para uma política pública que se inspire e objetive a garantia de Direitos Humanos. Mais grave ainda, quando esse quadro teórico, que encontra forte eco no discurso do monopólio da violência, tem como base político-social uma sociedade na qual persistem valores antidemocráticos sustentado pelo autoritarismo social, consoante entendimento de Evelina Dagnino (2004) e nos termos de Marilena Chauí (2007).

Esses são, certamente, grandes desafios a serem superados para que o processo de democratização da Segurança Pública deixe de ser um fracasso. Um modelo tradicional de segurança, assim arraigado nas instituições policiais, faz com que estas resistam orgânica e politicamente a tudo o que lhes parece ameaçar o poder que concentram. Confere-se, portanto, cada vez mais um papel fundamental à Sociedade Civil, principalmente àqueles órgãos que atuam na área dos Direitos Humanos, para a mudança de uma política pública, desde que estejam conscientes de que essa mudança passa essencialmente pela mudança cultural aliada ao poder de pressão dos grupos sociais, capazes de alterar a correlação de forças que impede o avanço em direção a uma política de Segurança Pública democrática.

Como sugerem o sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2002b) e o Professor Gregório Peces-Barba Martinez (1999), a formalização do Estado Democrático de Direito, ou seja, o reconhecimento formal dos Direitos Humanos, por si só, não resolverá as necessidades concretas da sociedade. Regras formais democraticamente definidas certamente são indispensáveis para a construção de uma política pública democrática, sobretudo a da Segurança Pública que se mantém em simbiose com o regime de governo

e que deve ser, obrigatoriamente, articulada com a organização político-jurídica. Mas não pode ser dispensada a compreensão da Segurança Pública situada na relação Estado e sociedade, espaço-tempo da cidadania (SANTOS, 1999), encarada e discutida como política pública, contribuindo com novos elementos significativos para o processo de construção de uma política democrática, que convirjam para a participação popular e o controle social dessa política, ou, em outros termos, para uma democracia participativa (SANTOS, 2002b) e/ou uma cidadania ativa (BENEVIDES, 2003).

Sem o exercício democrático, manifestado pelo poder de pressão das forças sociais, e sem o devido monitoramento da Sociedade Civil, dificilmente a Segurança Pública atravessará o "ritual de passagem"[72] de uma política autoritária para uma política pública democrática. Isto posto, defende-se que o tema Democracia associado aos Direitos Humanos passe a ser visto tanto como meio quanto como fim do processo de mudança dessa política, que sempre se apresentou como instrumento político a favor de grupos sociais vinculados ao poder econômico e político.

O conhecimento mais interessante e talvez inovador das questões relativas à mudança da Segurança Pública, produzido por esta pesquisa, deveu-se sem dúvida ao estudo empírico focado na Paraíba, a partir do Plano Estadual de Segurança Pública (2003 – 2007) e das tentativas de aplicação concreta de suas propostas. O Plano representaria a intenção do governo do Estado em colaborar com o "pacto nacional pela democratização da Segurança Pública" e traduz essa opção, sobretudo ao priorizar o Policiamento Comunitário. A pesquisa sobre a prática real, cujo principal instrumento foi a coleta de depoimentos dos próprios policiais, revelou, entretanto, que a prevenção em Segurança Pública, considerada como uma das melhores possibilidades de democratização da segurança, não consegue instituir-se como política de governo nem tampouco como

[72] Expressão antropológica difundida pelo antropólogo Arnold van Gennep, aqui utilizado metaforicamente.

política pública estatal. Mesmo com os incentivos financeiros do Governo Federal para a implementação do Policiamento Comunitário, ficou claro que não tem havido real interesse dos poderes estaduais em institucionalizar essa prática.

Ainda que alguns entrevistados reprovem expressamente o velho modelo de Segurança Pública, em razão de sua ineficiência e ineficácia como resposta ao problema da violência e da criminalidade, e que os policiais militares das patentes inferiores, principalmente, também manifestem explicitamente seu descontentamento pela permanência da ideologia militar na Segurança Pública, não se pode daí deduzir que haja uma grande receptividade ao tema dos Direitos Humanos, princípio norteador da nova política de Segurança Pública.

No caso estudado, encontram-se indicações de que a resistência à prevenção em segurança, mais precisamente ao Policiamento Comunitário, deve-se também à sua característica democratizante, percebida como redução do poder do Estado e de seus agentes. De fato, essa prática social põe limites ao exercício do poder público, na medida em que exige a participação da sociedade em todo o seu processo, desde o diagnóstico, passando pela definição de prioridades, pelo encaminhamento das possíveis saídas para os problemas, até o monitoramento e controle social da prática dos funcionários, sem o que não pode manter-se nem alcançar algum sucesso e reconhecimento social, segundo o que a pesquisa verificou.

Apesar da precariedade das experiências concretas analisadas, constatou-se que o Policiamento Comunitário pode vir a ser um instrumento favorável à superação do discurso tradicional de Segurança Pública como garantia de ordem pública numa perspectiva autoritária, substituindo-o por uma linguagem socialmente construída, que incorpore os Direitos Humanos e uma concepção democrática de ordem pública, sem

ignorar as desigualdades e os antagonismos sociais que permeiam a sociedade capitalista brasileira.

Com efeito, confirmando-se a hipótese de que os maiores entraves para a democratização da política de Segurança Pública e para sua efetivação como política de Estado situam-se no âmbito da cultura, mas perpassando também aspectos socioeconômicos, a análise permitiu a indicação de saídas que apontam para direções distintas, seja da parte do poder instituído, seja do lado da sociedade.

Da parte do poder instituído as saídas apresentam-se em dois sentidos. Diante dos entraves identificados a partir do poder estadual, entende-se que caberia ao governo federal, que reconhece a necessidade de mudança da política de Segurança Pública em nível nacional[73], através de novo desenho de política, a exemplo do Sistema Único de Segurança Pública, – o qual representa um choque cultural para os grupos oligárquicos que se revezam no poder do Estado, como ocorre na Paraíba –, pensar estratégias políticas de difusão da nova política de segurança, numa perspectiva político-pedagógica a serem implementadas junto a sociedade civil, seja com apoio das igrejas, universidades, dentre outros órgãos. Percebe-se, também, como falha do governo federal não criar estratégias de difusão da nova política, junto às instituições policiais, de modo que possam ser vencidos entraves em nível das instituições.

Conscientizado de sua responsabilidade diante do grave problema social, relacionado à violência e à criminalidade, assim como da necessidade de mudança da Segurança Pública, uma das saídas recomendáveis ao governo estadual seria o fortalecimento das práticas de cunho político-pedagógico dirigidas aos policiais militares, sobretudo aos de patentes inferiores, que se encontram na base e confrontam-se concreta e cotidianamente com os reais problemas da Segurança Pública. Tal saída depende da

[73] Através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão federal, responsável pela coordenação da segurança em âmbito nacional.

criação de espaços/tempos educativos e democráticos, que permitam o confronto e a autocrítica das distintas formas de pensar, sentir e fazer Segurança Pública, de modo que novos formatos dessa prática social sejam percebidos como possibilidades, desejados e desenvolvidos.

Do lado da sociedade, coloca-se como sugestão a ampliação do debate teórico e político sobre a democratização da Segurança Pública e seu vínculo com uma visão ampliada dos Direitos Humanos, visto como caminho indispensável para a construção de uma nova visão e uma nova prática de Segurança Pública, coerentes com o Estado Democrático de Direito. Por conseguinte, quebrados os preconceitos e as resistências, superados os desentendimento sobre a Segurança Pública, caberá à sociedade organizar-se, construir propostas consensuais e pressionar os poderes instituídos para uma efetiva mudança dessa política, a serviço da democracia e como resposta adequada ao complexo problema da violência e da criminalidade que tem se difundido na sociedade.

De acordo com a declaração de policiais entrevistados, ficou sinalizada a importância do papel das Universidades no processo de democratização da Segurança Pública, cuja contribuição deve ir além da fomentação da pesquisa, do estudo e do debate teórico, principalmente quando se trata da necessidade concreta de criar espaços e condições propícias para o debate político entre sociedade civil e instituições policiais. Nesse aspecto, coloca-se como indispensável o fortalecimento da articulação do trinômio ensino-pesquisa e extensão em Segurança Pública, nas universidades, com vistas ao atendimento das demandas social e institucional emergentes, nessa área.

Neste aspecto, merece destaque, a criação da RENAESP – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública, em 2005, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública. A referida rede focada na promoção de cursos de pós-graduação *lato sensu*, nas Universidades brasileiras, em segurança pública e temas afins, constitui-se na tentativa de

sensibilizar as Universidades para a importância de seu papel na construção de uma nova política de segurança. No entanto, devem ser levados em consideração os entraves enfrentados nas Universidades no processo de execução dos citados cursos. A sua introdução, no caso específico da UFPB, tem sido marcada por dificuldades as mais diversas, seja diante das barreiras de caráter administrativo-normativo, político-financeiro, seja diante da falta de disponibilidade de recursos humanos. As tentativas de solucionar essas barreiras têm demonstrado que iniciativas dessa natureza demandam a sensibilização, mobilização, articulação e responsabilização dos diversos Ministérios e demais gestores públicos que possam estar envolvidos, de modo que as propostas de ação cheguem aos órgãos executores, como política institucional, e não como prática voluntarista de determinado profissional disposto a enfrentar os inúmeros desafios.

Certamente este trabalho acadêmico deixou sem respostas satisfatórias ou mesmo sem nenhuma resposta diversas questões com que se deparou ao longo da pesquisa. Resta, portanto, a sugestão de alguns problemas que exigiriam análises mais extensas e aprofundadas. Destaca-se entre eles a configuração concreta de uma política de Segurança Pública com natureza de política social, segundo a convicção de que é impossível dissociar problema da violência e da criminalidade da questão social. Por outro lado, não pode ser negligenciada a realização de estudos sobre a difusão da cultura da violência na sociedade, sobretudo levando-se em consideração a influência dos valores que conformam as sociedades capitalistas, a exemplo do consumismo desenfreado e o individualismo exacerbado.

Diante do reconhecimento da relevância do papel da cidadania democrática no processo de construção e implementação de nova política pública de segurança, outra temática importante a ser estudada diz respeito à participação popular e Segurança Pública. Avaliação realizada em agosto último, por exemplo, na Paraíba, sobre a I

Conferência Nacional de Segurança Pública, indicou que os problemas constatados no processo de organização dessa Conferência, assim como a sua estruturação considerada pouco democrática e o poder de pressão social alcançado, seriam decorrentes da debilidade apresentada ainda pela sociedade civil, em relação ao complexo problema da violência e da criminalidade.

Considerando-se que a concepção democrática dos Direitos Humanos é o fundamento mais essencial das propostas de mudança para uma nova visão e nova prática de Segurança Pública, é indispensável que se investigue a fundo as condições necessárias para sua aceitação tanto pelos agentes do poder público quanto pela sociedade em geral.

Por fim, coloca-se como sugestão de estudo a temática que envolve o federalismo, o Estado brasileiro e a Segurança Pública. Um dos aspectos que chamou a atenção, nesse estudo, refere-se aos limites à reforma da Segurança Pública impostos pela ambiguidade resultante da relação jurídica entre poder público estadual e poder público federal e suas respectivas jurisdições. Nessa problemática estão envolvidos não só aspectos de cunho político-partidário e diferenças de cultura política, mas também a questão dos recursos financeiros destinados à política de Segurança Pública. A ideia de criação do Fundo Nacional de Segurança Pública continua a ser considerada relevante, em face das dificuldades apresentadas pelos governos dos Estados para o custeio das despesas nessa área. Entretanto, esta pesquisa revelou que esse mecanismo tem funcionado muito mais como instrumento político-financeiro de barganha entre os governos do que para a viabilização da Segurança Pública democrática nos Estados. Constatou-se, de fato, a não aplicabilidade do montante de recursos do Fundo anunciado pelo Governo Federal para ser gasto a cada ano, faltando esclarecer-se se esse fato decorre do não cumprimento, pelos governos estaduais, dos critérios estabelecidos para a participação no programa ou

decorre de falta de empenho do Governo Federal. Nesse aspecto, dada a relevância social da política de Segurança Pública, há que indagar-se se não se deveria definir constitucionalmente um percentual mínimo do orçamento público a ser obrigatoriamente aplicado pelos governos nessa política pública, do mesmo modo que a Constituição Federal brasileira já estabelece um percentual mínimo do orçamento público a ser gasto pelos governos com a educação e a saúde.

Mesmo atribuindo-se, neste estudo, ao Policiamento Comunitário a capacidade de avançar para a democratização da Segurança Pública, e tendo-se constatado a grande aceitação dessa nova filosofia de ação policial pela sociedade, conclui-se que este deve ser encarado como urgente tema de pesquisa. Indispensável se faz que se adquiram elementos teóricos, político-pedagógicos suficientes para orientar a formação dos policiais e da população. Não deve, portanto, ser perdido de vista que o sucesso dessa prática social depende essencialmente da participação de ambos em todas as suas etapas de implementação e manutenção, desde a elaboração de diagnóstico social, a mobilização e a organização da sociedade, além do controle social, que se constitui em relevante papel atribuído à sociedade, numa política pública democrática.

Esse trabalho representa a crença de sua autora de que não se deve cruzar os braços diante dos desafios, portanto, por mais entraves que possam existir, quando se procura responder efetivamente os complexos problemas relacionados a Segurança Pública, como nos inspira o Sociólogo Luiz Eduardo Soares e a Professora de Serviço Social Miriam Guindani (2007), sempre é possível pensar e implementar saídas, desde que haja o envolvimento efetivo da sociedade civil e dos poderes públicos. O que não pode ocorrer é a falta de indignação, de compromisso e de esperança como se as tantas vida ceifadas cotidianamente fizessem parte de um retrato social explicado meramente pela naturalização da violência e da criminalidade.

Cabe ao Estado brasileiro, o dever de não se omitir diante do seu valioso papel de garantidor do direito à segurança de todos os cidadãos indistintamente, numa perspectiva ampla, perpassando o direito à vida digna, à integridade física, à proteção do patrimônio, enfim ao bem estar social dos cidadãos. Recai, também, responsabilidade à sociedade civil, enquanto agente político indispensável em qualquer processo de construção social, sobretudo com características democrática. Trilhando nesse caminho é que se alcançará o necessário nexo, entre o poder estatal e os Direitos Humanos, defendido por Costa (2006), num Estado Democrático de Direito. Caso contrário, mantendo a Segurança Pública balizada em direitos restritos, referenciada por uma cultura política antidemocrática e discriminadora, obviamente prevalecerá a supremacia do poder e da força contra a cultura dos direitos, conservando os interesses de grupos político e economicamente privilegiados de sempre.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos et al (Orgs). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

ADORNO, Sergio e PERALVA, Angelina. Estratégia de intervenção policial no Estado contemporâneo (nota de apresentação). In: *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, V. 9, São Paulo: Edusp, 1997.

ADORNO, Sergio. Exclusão sócio-econômica e violência urbana. In: *Sociologias, violências, América Latina*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programas de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2002.

_____. Lei e ordem no segundo governo de FHC. In: *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, v. 15, n° 2, São Paulo: 2003.

ALMEIDA, Maria Cândida Guimarães Pinto de. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Org.). *I Colóquio de Segurança Interna*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005.

ALTHUSSER. Louis, *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 9 ed., 2003.

ALVES. Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984).* Petrópolis: Vozes, 1987.

ALVIM, Flávio Messina. A ética pública e os policiais – por que se mata tanto no Brasil? In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília (DF) · 24/11/2008 18:02 · 55. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/artigos/a-etica-publica-e-os-policiais-por-que-se-mata-tanto-no-brasil. Acesso em 21.05.2010.

ARMINÕ, Karlos Pérez de. El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, *Revista* Afers *Internacionals*, nº 76, Diciembre / Enero 2006.

ANDHEP - Associação Nacional de Direitos Humanos de Pesquisa e Pós-Graduação. *Direitos humanos*. São Paulo, 2006. 1 DVD-VÍDEO

ARENDT. Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução de I. Morais. Lisboa. Relógio D'Água Editores, 2001.

ARNAUD, André-Jean. Direito positivo. ARNAUD, André-Jean, et. al. *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Trad. Patrice Charles e F. X. Willaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARRETCHE, Maria Tereza. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de e BARRERA, Maria Cecília Roxo Nobre

(Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14 No 40, junho/1999.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. *Direitos Humanos*: coisa de polícia. Passo Fundo-RS: Edições CAPEC, Gráfica Editora Berthier, 2003.

BARBOSA, Walmir. Estado e autoritarismo no Brasil: o que comemorar? Editora da Universidade Católica de Goiás: Goiás, 2000. Disponível em: http://terra.cefetgo.br/cienciashumanas/textos_pdf/artigos/estado_autoritarismo_brasil.pdf . Acessado em 19/04/2010.

BARROCO, Maria Lúcia S. fundamentos sócio-históricos. Biblioteca Básica / Serviço Social. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e holocausto*. Trad. Marcus Penchet. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

_____. *Globalização*: as conseqüências humanas. Trad. Marcus Penchet. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. *O mal estar da pós-modernidade*. Tradução de Mauro Gama e Cláudia Martinellli Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BAYLEY. David H. e SKOLNICK. Jerome H. *Policiamento comunitário*. Trad. Ana Luísa Amêndoa Pinheiro. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social*: fundamentos e histórias. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLI, Benoni. *Tolerância zero e democracia no Brasil*. São Paulo: Perspectiva S.A., 2004.

BENEVIDES, Maria Victoria. Direitos Humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al (Orgs.). *Educação em Direitos Humanos*: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

BENJAMIN, Walter. *Para uma Crítica de la violência*. Traducido del inglês por Héctor A. Murena. Buenos Aires: Editora Leviatan, 1995.

BERLINGUER, Enrico. *A democracia como valor universal*. Gramsci e o Brasil / La Insignia. Brasil, setembro de 2006. Trad. Marco Mondaini. http://www.lainsignia.org/. Acesso em, 20.10.2008.

BICUDO, Hélio. O que significa a Unificação das polícias? In: MARIANO, Benedito Domingos e FREITAS, Isabel (Orgs.). *Polícia*: desafio da democracia brasileira. Coleção Estado e Sociedade, Porto Alegre: Corag, 2002.

_____. *O Brasil cruel e sem maquiagem*. São Paulo. Moderna: 1994. (Coleção Polemica)

BLONDEL, Jean. *As condições da vida política do estado da Paraíba*. 2. ed. Reimpressão (facsimilar). Assembléia Legislativa-PB. João Pessoa: A União, 1994.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

_____. *O futuro da democracia*. 8 ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Estado, Governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORIS, Fausto. *História concisa do Brasil.* São Paulo: Edusp, 2006.

BOVA, Sergio. Polícia. In: BOBBIO, Norberto et. al. *Dicionário de política*. (Orgs.). Brasília: Editora UNB, 1999, Vol. 2.

BRASIL, *Ato Institucional* nº 1, 1964. Disponível em: http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislação_2.htm, acesso em 3 fevereiro 2009.

BRASIL, *Ato Institucional* nº 2, 1965. Disponível em: http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislação_3.htm, acesso em 3 fevereiro 2009.

BRASIL, *Ato Institucional* nº 5, 1968. Disponível em: http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislação_6.htm, acesso em 3 fevereiro 2009.

BRASIL, Presidência da República, Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0667.htm. Acesso em 17 de fevereiro/2009.

BRASIL. *Constituição brasileira* (1824). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. I).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1891). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. II).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1934). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. III).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1937). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. IV).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1946). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. V).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1967). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. VI).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1988). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999. (Coleções Constituições Brasileiras, vol. VII).

BRASIL. *Constituição brasileira* (1988). Organizador Alexandre de Moraes. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. *Documento de Medidas Mínimas de Reforma da Segurança Pública***,** Relatório do Grupo de Trabalho de Avaliação do Sistema de Segurança Pública – Presidência da República, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, Brasília, 1998. (Mimeo)

BRASIL, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório de atividades: implantação do Sistema Único de Segurança Pública (2003 – 2006), Brasília, 2007.

BRASIL, MINISTERIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PUBLICA, Dept. de Pesquisa, análise, Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, Sistema Único de Segurança Pública, slides, Portal Segurança Cidadão. Disponível em: http://www.segurancacidada.org.br. Acesso 13 de julho 2007.

BRASIL, Escola Superior de Guerra. *Doutrina Básica.* Rio de janeiro, 1979.

BRASIL, Presidência da República, Decreto-Lei Nº 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0667.htm. Acesso em 17 de fevereiro/2009.

BRASIL, Presidência da República, Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/ Lei/11.340.htm. Acesso em 10 de março/2009.

BRASIL, Presidência da República, Decreto-Lei nº 900, de 29 setembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/De900.htm. Acesso em 07 de março de 2010.

BRASIL, Presidência da República, Decreto-Lei nº 200, 1967, 25 de fevereiro de 1967, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/De200.htm. Acesso em 17 de março de 2010.

BRASIL, Tribunal de Constas da União. *Relatório de avaliação de programa*: Programa Sistema Único de Segurança Pública. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2005.

BRASIL. *Plano Nacional de Segurança Pública***,** Presidência da República, Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Segurança Pública, Brasília, 2000.

BRASIL. *Plano Nacional de Segurança Pública*, Presidência da República, Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Segurança Pública, Brasília, 2003.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação social, Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos* – PNDH 2/ Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, 2002.

BRASIL, Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH - 3). Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Ed. rev. – Brasília: SEDH-PR, 2010. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/index.html. Acesso 20 de junho de 2010.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Comissão Especial de Segurança Pública, Audiências Públicas nºs. 583/97, de 19.08.1997; 598/97, de 20.08.1997; 628/97, de 27.08.1997; 703/97, de 10.09.1997; 710/97, de 16.09.1997; 759/97, de 25.09.97; 950/97, de 05.11.1997: Brasília, Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação , Núcleo de Revisão de Comissões, Redação Final, 1997. (Mimeo)

BRASIL, Relatório de Atividades da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal – 1998. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/4legis/br/cdhcf/relatorio98.html. Acesso em 15/03/2010.

BRETAS, Marcos Luiz. *Duzentos anos de polícia no Brasil*. Disponível em: http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2008/02/29/duzentos_anos_de_policia_no_brasil-426031179.asp. Acesso em 02/01/2009

BUSSINGER, Vanda Valadão. Fundamentos dos Direitos Humanos. *Revista Serviço social e Sociedade*, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

CAMPELATO. Maria Helena. O Estado Novo o que trouxe de novo? In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de A. A N. (Orgs.). *O Brasil republicano*: o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, Livro 2.

CANCELLI, Elizabeth. *O Mundo da Violência*: A polícia da era Vargas. Brasília: Editora UNB, 1994.

CAPOBIANO, Eduardo e MESQUISTA NETO, Paulo. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. In: PINSKY, Jaime (Org.). *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARDIA, Nancy, et al. *Homicídio e violação de direitos Humanos em São Paulo*. Estudos Avançados, 17 (47), 2003

CÁRDIA, Nancy. O medo da polícia e as graves violações de Direitos Humanos. (249 – 265), In: *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, nº 9, São Paulo, 1997.

CARVALHO, José Murilo de Carvalho. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 7 ed. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2005.

_____. *Pontos e Bordados*: escritos de história e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

_____. A construção da ordem e teatro de sobras. 2. ed., Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 2006.

CASTEL, Robert. *A insegurança social*: o que é ser protegido? Petrópolis - RJ: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura, Volume III: Fim de Milênio. Trad. Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth e DORNELLES, João Ricardo. *A polícia e os Direitos Humanos*. Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma ilusão*: o sonho de uma nova polícia. Textos Fundamentais de Polícia. Coleção Polícia Amanhã, Instituto Carioca de Criminologia, Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.

CHAUI, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. Coleção História do povo brasileiro, 7ª reimpressão, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

CHINOY, Elyz. *Sociedade*: uma introdução à sociologia. Trad. Octávio Mendes Cajado, 22. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

COIMBRA, Marcos Antonio. Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas sociais. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos, et. al. (Orgs.). *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor ,1987.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2004.

COSTA, Arthur e GROSSI, Bruno C. *Relações intergovernamentais e segurança pública*: uma análise do fundo nacional de Segurança Pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 1, Edição 1, 2007

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro e ZOLO, Danilo (Orgs.). *O Estado de Direito*: História, Teoria, Crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson Coutinho. *Contra a corrente:* ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: COUTINHO, Carlos Nelson et.al. (Orgs.). *Gramsci e a América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

_____. *Gramsci*: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, Rubens Figueiredo Ciro. A eleição de 2002. *Pesquisa e Comunicação – CEPAC, OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. IX, nº 2, Outubro, 2003.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Brasil à sociedade justa. In: SILVEIRA, Maria Godoy et al. (Orgs.). *Educação em Direitos Humanos*: Fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje*: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: UNB, 2001.

DAVIDSON, Alastair e WEEKLEY, Kathleen. Gramsci e os Direitos Humanos. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DIAS, Clarenice. Indivisibilidade. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Senado Federal, 2002.

DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia*: O homem delinqüente e a sociedade criminológica. Coimbra Editora, Coimbra: 1997.

DIAS, Lúcia Lemos e TOSI, Giuseppe. A Comissão de Direitos do Homem e do Cidadão da UFPB. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

DIAS, Lúcia Lemos, et al. *O repórter policial e a sua imagem da violência e da ação policial*. João Pessoa, 1997, (mimeo).

DIAS, Lúcia Lemos. Curso de gestão em policiamento comunitário. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. *Relatório de experiências de educação em direitos humanos*. João Pessoa: JB, 1999.

DIAS, Lúcia Lemos, et al. Cidadania e imprensa na Paraíba. *Cadernos do CEDDHC*. João Pessoa: A União, 1997.

DORNELLES, João Ricardo W**.** *O que são direitos humanos?* São Paulo: Braziliense, 1995.

DRAIBE, Sonia. A política social no período de FHC e o sistema de proteção social. *Tempo social.* Revista de sociologia da USP, São Paulo: Universidade de São Paulo, novembro 2003.

ESCOBAR, Mauricio Salinas e HOECKER, Loreto. La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana. In: *Seguridad Sostenible – Governanza y seguridad sostenible*, Edición 6/ martes de agosto de 2002, Disponível em: http://www.iigov.org/ss/article.drt?edi=184335&art=184363 Acesso em: 24 de jun. 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*: as funções da previdência e da Assistência Sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1987.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2.ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, Antonio José. Poder político e segurança interna. In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Org.). *I Colóquio de segurança interna*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Coimbra: Almedina, 2005(p. 23 – 37).

FERNANDES, Heloisa Rodrigues. *Política e segurança*. Alfa-Omega. São Paulo: 1973.

_____. Hobbes: o medo e a esperança. In WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2005.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de A. A N. (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Daquela Coleção de História, Livro 2.

FERREIRA, Roberto Martins. *Organização e poder:* análise do discurso anticomunista do Exército brasileiro. São Paulo: Annablume, 2005.

FISCHER, Maria. *O direito da população à segurança:* cidadania e violência urbana. Petrópolis: Vozes, 1985.

FONTOURA, et al. Segurança Pública na constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: *Políticas sociais, acompanhamento e análise*: vinte anos da Constituição Federal, 17, volume 3, Brasília: IPEA, 2009.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova Lei de Segurança nacional. *Revista de Direito Penal e Criminologia*, n° 35, Ed. Forense, RJ, de jan-ju. 1983, p. 60-69).

FRANCO, Augusto. *Mito da política pública*. Carta Rede Social 126, 07.12.2006.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e políticas públicas*, nº 21: Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, junho/2000.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupas. In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. Rio de Janeiro: Vozes, 5 ed., 2002.

GONH, Maria da Gloria. *História dos movimentos e lutas sociais*: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GUIDO, Liguori. Estado e sociedade civil: entender Gamsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p.117 – 144.

HABERMAS, Júrgen. *A inclusão do outro*: estudos de teoria política. 3ª. edição, Edições Loyola, São Paulo, 2007.

HOBBES, Thomas. *Leviatã, ou, a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

HOFFMAN, Renato. *Que polícia é essa*? Disponível em: http://www.sinpro-s.org.br/extra/ago97/capa1.htm. Acesso em abril 2010.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos*: uma história. Trad. Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IANNI, Otávio, A Idéia do Brasil Moderno. São Paulo: Brasiliense, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Livro. 6, Fev. 2003.

INSTITUTO DE CIDADANIA, *Síntese do projeto segurança pública*. 2002. Disponível em: www.icidadania.org.br. Acesso 05 de abril de 2010.

JOHNSON, Allan G. Cultura. *Dicionário de sociologia*: guia prático de linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

Jornal Correio da Paraíba, Adelson Barbosa dos Santos. *Peemedebista assume quinze compromissos com policiais.* Segunda - 23.10.2006 - Edição online - Ano 07.

Jornal Folha de São Paulo. *Presidente critica a ação da polícia no Rio*. 12/06/2000, http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u2339.shtml, acesso, 25.05. 2009.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Textos filosóficos. Lisboa: edições 70, 1964.

KOERNER, Andrei. *Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos*. São Paulo: Lua Nova: Revista de Cultura e Política n.57, 2002.

_____. O papel dos Direitos Humanos na política democrática: uma análise preliminar. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18 nº 63, 2003.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos*: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LAUREL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Ana Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 2. ed. São Paulo: Cortes, 1997.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

LEITE**,** Antonio José Maffezolli e MAXIMIANO, Vitore André Zílio. Pacto Internacional dos Direitos Políticos. In: *Direitos Humanos*: Construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2000.

LEVIN, Leah. *Direitos humanos*: perguntas e respostas. São Paulo: Brasiliense/UNESCO, 1985.

LIMA, Hermes. *Introdução à ciência do direito*. 32 ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

LIMA, Kant de e MISSE, R. Violência, criminalidade, segurança e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*, n. 50, 2. semestre, Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, Maria Helena de Almeida. *Serviço Social e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Cortez, 1984.

LOCKE, John. *Ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil*. Textos filosóficos, Lisboa: Edições 70,1999.

LYRA, Rubens Pinto. A esfera pública da cidadania: o caso do Conselho de Direitos Humanos da Paraíba. In: *A nova esfera pública da cidadania*. Rubens Pinto Lyra (Org.). João Pessoa: Editora universitária/UFPB, 1996.

LUCIANO, Júlio César. O conceito de Polícia. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Estudos de Polícia*: seminário de direitos administrativo de 2001/2002. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

LUCAS, Javier de. Alguns equívocos sobre el concepto y fundmentación de los derechos humanos como derechos subjetivos. In: BALLESTEROS, Jesus (Org.). *Derechos humanos*. Madrid: Tecnos, 1992.

LUNA, Francisco Vidal e KLEIN, S. Herbert. O Brasil desde 1980. São Paulo: A Girafa, 2007.

LUÑO, Antonio E. Perez. *Los Derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 2005.

MACHADO, Eduardo Paes e NORONHA, Ceci Vilar. Padrões de Trabalho e Tendências do Uso da Força Policial no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Direitos humanos, os desafios do século XXI*: Uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MARIANO, Benedito Domingos. Criar uma polícia democrática. In: MARIANO, Benedito Domingos e FREITAS, Isabel (Orgs.). *Polícia*: desafio da democracia brasileira. Coleção Estado e Sociedade, Porto Alegre: Corag, 2002.

MARINO, Leonardo. *As origens da violência policial no Brasil*. Disponível em: http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/4543/As-origens-da-violencia-policial-no-Brasil. Acesso em 29/07/2009.

MARSHALL, T H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de janeiro: Zahar Editoras, 1967.

MARTÍNEZ, Peces-Barba Gregório. *Curso de derechos fundamentales*: teoria general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

MELGARÉ, Plínio. *Direitos humanos*: uma perspectiva contemporânea – para além dos reducionismos tradicionais. Brasília 39, n. 154 abr/jun. 2002.

MELUCCI, Alberto. *Por uma sociologia reflexiva*: pesquisa qualitativa e cultura. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MÉNDEZ, Juan E.. Problemas da violência ilegal. In: MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: CARVALHO, José Murilo de. Et. al. (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MESQUITA NETO, Paulo, et. Al. Prevenção do crime e da violência e promoção da Segurança Pública no Brasil. In: LESSA, Renato, et. al. (Coordenadores). Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública. Acordo de Cooperação Técnica do MJ/SENASP/SNI/FIRJ/SESI e PNUD. 2003.

MONDAINI, Marco. *Direitos humanos*. São Paulo: Contexto, 2006.

_____. Direitos Humanos. In: PINSKY, Jaime. *O Brasil no contexto 1987 - 2007*. São Paulo: Contexto, 2007.

_____. *Direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2008.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. Núcleo de Estudo da Violência, São Pulo: Edusp, 2002.

MOURA, Paulo Vieira. *O Regulamento Disciplina da Polícia Militar da Paraíba sob a ótica dos direitos Humanos e da Constituição de 1988*. Dissertação (mestrado) UFPB/CCJ, 2007.

NAZIAZENE, Ademar. *Polícia Militar da Paraíba*: sua historia. Centro Gráfico Senado Federal, João Pessoa, 1972.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República: o Brasil da virada do século XIX para o século XX. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O Brasil Republicano, o tempo do liberalismo excludente*: da Proclamação da República a Revolução de 1930. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro: 2003.

NUNES, Antonio José Avelãs. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUNES, Paulo Giovani Antonio, et al. Estado e sociedade civil na Paraíba na época da transição para Democracia (1974 – 1985). In: *XII Encontro Estadual de História, 2008*, Guarabira – PB. Entre o nacional e o regional. Campina Grande: Editora Universitária da UFCG, 2008. Disponível em: http://www.anpuhpb.org/anais_xiii_eeph/autores.html. Acesso em 03.02.2010.

O'DONNEL, Guilhermo. Tradições, continuidades e alguns paradoxos. In O'DONNEL, G e REIS, F.W. *A democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas, Ed. Vértice, São Paulo, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. *Revista de Ciências Sociais* – Dados v.42 n.4 Rio de Janeiro 1999

OLIVEIRA, José Ferreira de. *As políticas e os modelos de policiamento*: a emergência do policiamento de proximidade. Almedina, Coimbra: 2006.

OLIVEIRA, Rosane. A criação do fórum metropolitano de Segurança Pública e as iniciativas de prevenção em São Paulo. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 93 – 116.

ONU, Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993. In: VILHENA, Oscar Vieira (Org.). *Direitos humanos*: normativa Internacional. São Paulo: Max Limonad, 2001.

PANDOLFI, Dulce. Os anos 30: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de A. A N. (Orgs.). *O Brasil Republicano*: o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, vol 2.

PARAIBA. *Constituição do Estado da Paraíba Atualizada.* Walmir Porfírio (Org.). João Pessoa: Gráfica JB Ltda, 2005.

PARAIBA, Governo do Estado, Lei 8.444, de 28 de dezembro de 2007, publicada no Diário
do Estado da Paraíba, 29 de dezembro de 2007.

PARAÍBA. *Plano estadual de segurança pública*. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, 2005. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ Acesso em: 12.04.2006.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T; SILVA, V. R. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: Dilemas e perspectivas. In: PEDRI, Maria Dalila, et al (Orgs.). *Controle social de políticas pública*: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PERALVA, Angelina. *Violência e democracia*: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Juan Pablo Fernandes. *Seguridad humana.* Barcelona: Ariel, 2006.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina, introdução. In: MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. In: *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, v. 9, n°1, São Paulo: 1997.

REDE DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA LATINO AMERICANA (RITLA), Instituto Sangari e Ministérios da Saúde e da Justiça, Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, Brasília: janeiro de 2008.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social*: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

RICARDO, Carolina de Mattos. *A prevenção do crime e da violência como dimensão necessária de uma política de segurança pública*. São Paulo, 2004, (mimeo).

RIDENTE, Marcelo. Cultura e Política: os anos1960-1970 e sua herança. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano*: o tempo da ditadura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

RIQUE, Célia; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. Identidade e direitos humanos: a prolongada crise da Polícia Miltar. In: RIQUE, Célia et. al. *Direitos humanos nas representações sociais dos policiais*. Recife: Bagaço, 2004.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Oxford, Inglaterra: University Oxford, Centre for Brasilian Studies, 2006.

SABADELL, Ana Lúcia. O conceito ampliado da Segurança Pública e a segurança das mulheres no Debate Alemão. In LEAL, César Barros e PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Orgs.). *A violência multifacetada*: estudos sobre a violência e a Segurança Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências e lutas dos trabalhadores da grande de São Paulo 1970 – 1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, Ivandro da Costa. *Ainda é possível tomar gosto pela política?* (os desafios para uma gestão democrática), Mimeo. 2008.

SAMIONATTO, Ivete. A cultura do capitalismo globalizado: Novos consensos e novas subalternidades. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTORO, Emilio. As políticas penais na era da globalização. In: LYRA, R. P. (Org.) *Direitos humanos*: os desafios do século XXI. Uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Jurídica, 2002.

SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil*: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro:Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice*: o social e político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.(a)

_____. Em defesa das políticas sociais. In: *Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível*. Caderno Ideação, 1º Seminário Balanço e Perspectivas das políticas sociais no cenário mundial atual. II Fórum Social Mundial, Porto Alegre: 2002(b)

_____. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002 (c)

_____. *A crítica da razão indolente*: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos et. al. (Orgs.). *Política Social e Combate à Pobreza.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça.* 3ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Jorge da Silva. Violência policial e ideologia dos algozes-vítima. In: OLIVEIRA, Djaci David de et. al. (Orgs.). *Violência policial*: tolerância zero? Goiânia: UFG, 2001.

SILVA, Joseilton Matias. Polícia comunitária e Democracia – um novo modo de fazer Segurança Pública na Paraíba. In: RATTON, José Luiz e BARROS, Marcelo (Orgs.). *Polícia, democracia e sociedade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 20007, p.255 – 264.

SILVA, Joseilton Matias. *A Polícia Militar da Paraíba e a polícia comunitária*. UFPB/CCHLA e CDH/Curso de Especialização em Direitos Humanos. Monografia. João Pessoa. 2002.

SILVA, Washington França. Mandato policial na prática: procedimentos policiais no atendimento às ocorrências criminais e não-criminais. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 4, Edição 6, fev/mar 2010,

SIMÕES, Carlos. *Curso de direito do serviço social*. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de coronel*: quinhentos dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro, São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. A racionalidade do "politicamente correto" ou: Weber errou porque estava certo. In: A atualidade de Max Weber, Jessé Souza (Org.). Brasília: Editora UNB, 2000.

_____. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

_____. *Políticas sociais 2. Acompanhamento e análise*, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: DF, Ano 2001.

SOARES, Luiz Eduardo, et al. *O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil* (Síntese do Relatório da Pesquisa) Brasília: Ministério da Justiça/SENASP, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo e GUINDANI, Miriam. Um pacto republicano em defesa da vida. In: IUASSU, Arthur e ALMEIDA, Rodrigo de (Orgs.). *O Brasil tem jeito?* Educação, saúde, justiça e segurança. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

SOUZA, Jessé. (Não) reconhecimento e subcidadania, ou o que é "ser gente"? *Lua Nova*, São Paulo, n. 59, 2003.

SOUZA, Jessé. A gramática social da desigualdade brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – vol. 19, nº 54, 2004.

SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary Jane (Org.). *Praticas discursiva e produção de sentidos no cotidiano*: aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americana na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. *Caderno Ideação*, 1º Seminário Balanço e Perspectivas das políticas sociais no cenário mundial atual. II Fórum Social Mundial, Porto Alegre: 2002.

STOPPINO, Mário. Autoridade. In: BOBBIO, Norberto et. al. (Orgs.). *Dicionário de política*. Brasília: Editora UNB, 1999 Vol. 1.

STRECK. Luiz Lenio e MORAIS. José Luis Bolzan. *Ciência política & teoria do Estado*. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90*: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

TOSI, Giuseppe. Anotações sobre a história conceitual dos direitos do homem. In: DIAS, Lúcia Lemos e ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (Orgs.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: Editora Universitária, 2001.

_____. Liberdade, igualdade e fraternidade na construção dos Direitos Humanos. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al. (Orgs.). Direitos Humanos: capacitação de educadores. Volume, fundamentos histórico-filosóficos e político-jurídicos da Educação em Direitos Humanos. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2008.

TOSI, Giuseppe e SILVA, Marlene Helena Oliveira. Por que punir? Qual a punição? Que Segurança Pública? In: NEVES, Paulo Sergio da Costa, RIQUE, Célia D.G. , FREITAS, F. *Polícia e democracia*: desafios à educação em Direitos Humanos. Recife: Bagaço, 2002a.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos como ética republicana. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Direitos humanos os desafios do século XXI*: uma abordagem interdisciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2002b.

TOURAINE, Alan. *Crítica da modernidade*, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

_____. *O que é a democracia?* Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

UNIVERIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, Resolução 25/90, CONSELHO UNIVERSITÁRIO – CONSUNI, João Pessoa, 1990. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar*: Epistemologia e metodologia operativa. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.

VIDAL, Dominique. A linguagem do respeito: a experiência brasileira e o sentido da cidadania nas democracias modernas. *Dados.*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

VILLA, Hernando Valencia. *Diccionario Esparsa, Derechos Humanos*. Madrid, Espasa: 2003.

WACQUANT, Loic. *Punir os pobres:* a nova gestão da miséria nos Estados. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WAISELFISZ, Julio J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros – 2008*. RITLA, Insituto Sangari, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. Brasília: Ideal Gráfica Editora, 2008.

WAISELFISZ, Julio Jacobo, A violência Institucionaliza: ausência do Estado e do poder público. Entrevista, observatório Recife. http://www.observatoriodorecife.org.br/?p=1625 – Acesso em 10/08/2010.

WEBER, Marx. *A política como vocação*. Trad. Maurício Tragtenberg, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

_____. *Economia e Sociedade*. 4. ed. São Paulo: UNB e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, Vol. 1.

WEEKLEY, Kathleen e DAVIDSON, Alastair. Gramsci e os Direitos Humanos. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 83 – 99.

WEFFORT, Francisco. Por que democracia? In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Trad. Ana Luíza Pinheiro et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. In: *Tempo Social,* Revista de Sociologia da USP, n° 9, São Paulo: USP, FFLCH, 1997.

WOOD. Ellen Meidsins. *Democracia contra capitalismo*: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boimtempo, 2003.

ZAFFARONI. E. Raul. *O inimigo no direito penal*. Instituto Carioca de Criminologia, Editora Revan, Rio de Janeiro: 2007. Coleção Pensamento Criminológico.

ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na Ciência social brasileira (1970 – 1995)* São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS, Brasília: CAPES, 1999.

ZAVERUCHA. Jorge. *FHC, forças armadas e polícia*: entre o autoritarismo e a democracia (1999 – 2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares e DIAS, Lucia Lemos. A construção dos Direitos Humanos na UFPB. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al. (Orgs.). *A formação em direitos humanos na universidade*: ensino, pesquisa e extensão. João Pessoa: Editora UFPB, 2006.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Construção conceitual dos Direitos Humanos. In**:** ZENAIDE, Maria de Nazaré e DIAS, Lucia Lemos (Orgs.). *Formação em direitos Humanos na Universidade*. João Pessoa, Editora Universidade Federal da Paraíba, 2001.

ANEXOS

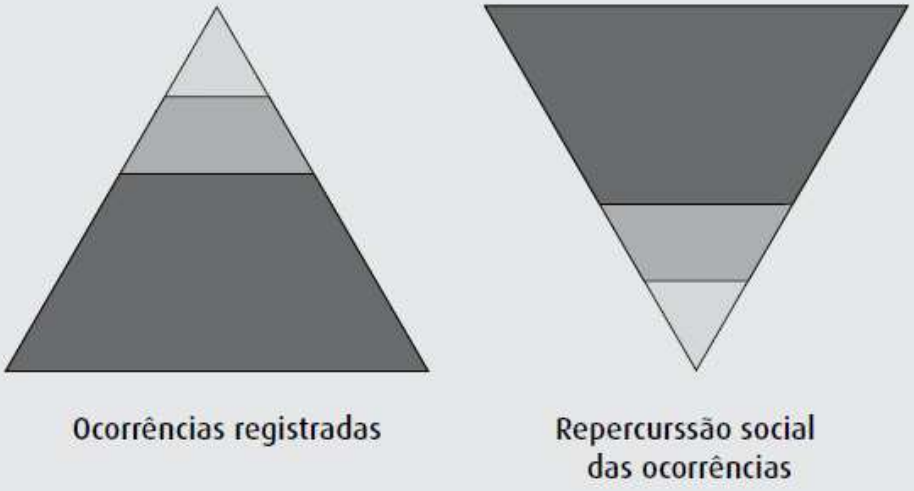
ANEXO 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. O que você tem a dizer sobre a política de segurança pública do governo Lula?
2. O que acha do programa Sistema Único de Segurança Pública?
3. É possível introduzir os direitos humanos na prática policial? Como?
4. O que tem a dizer sobre a o modelo repressivo de segurança pública?
5. Qual sua opinião sobre prática preventiva em segurança pública?
6. Qual a sua opinião sobre policiamento comunitário?
7. O que você sabe sobre o Plano Estadual de Segurança Pública (2003 – 2007)?
8. O que você tem a dizer sobre a segurança pública implementada na Paraíba?
9. O que você sabe sobre as experiências de policiamento comunitário implementadas na Paraíba?
10. Por que os projetos de policiamento comunitário na Paraíba têm fracassado?
11. O que seria preciso para o policiamento comunitário dar certo na Paraíba?
12. Se fosse convidado para elaborar um plano de segurança pública, quais as principais medidas adotaria?

ANEXO 2

Figura 1
Representação comparativa entre as ocorrências policiais registradas, por potencial ofensivo, e sua repercussão sobre a população



Fonte: Silva, W. (2009).

ANEXO 3

Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública

(MODELO DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES – SUSP)

PROTOCOLO DE INTENÇÕES MJ / N.º /2003 PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, _____, VISANDO RESOLVER OS PROBLEMAS IDENTIFICADOS COMO FOCOS ESTRATÉGICOS DA CRIMINALIDADE E DA VIOLÊNCIA.

A UNIÃO, por intermédio do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, CNPJ 00.394.494/0001-36, por meio da SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, CNPJ 00.394.494/0005-60, situado na Esplanada dos Ministérios,Bloco “T”, Brasília, doravante denominado CONCEDENTE, representado neste ato pelo MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA _____, domiciliado na Esplanada dos Ministérios, Bloco ____, ____ andar – Gabinete do Ministro – Brasília/DF, RG _____, CPF _____, designado por Decreto de 1.º de janeiro de 2003, e pelo SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA _____, domiciliado na Esplanada dos Ministérios, Bloco __, ___ andar, sala ____, Brasília/DF, _____, _____, e o ESTADO DE_____, CNPJ _____, por intermédio da SECRETARIA DE _____, CNPJ_____, daqui por diante denominado CONVENENTE, representado neste ato pelo GOVERNADOR _____, residente na Rua _____(CIDADE E UNIDADE FEDERATIVA), RG _____, _____, e pelo SECRETÁRIO DE _____, _____, residente na _____ Bairro – Cidade - Estado, RG _____, CPF _____, resolvem celebrar o Convênio, de conformidade com o Processo _____, observado o contido, no que couber, na Lei 8.666/93 e no Decreto 93.872/86.

CONSIDERANDO

A intenção das partes de reduzir a criminalidade e a insegurança pública, em todas as suas formas;
A vontade de promover a expansão do respeito às leis e aos direitos humanos;
O propósito de valorizar as polícias e os policiais, qualificando-os continuamente, levando-os a recuperar a confiança da sociedade e reduzindo o risco de vida a que estão submetidos;
A deliberação de ampliar a eficiência policial;
A resolução de aplicar com rigor e equilíbrio as Leis no sistema penitenciário, respeitando os direitos dos apenados e eliminando suas relações com o crime organizado;
A disposição de contribuir para a democratização do Sistema de Justiça Criminal;

RESOLVEM:

Celebrar o presente Protocolo de Intenções estabelecendo um sistema de interface entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria de Estado _____, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal, buscando identificar os principais focos de criminalidade e violência, propor conjuntamente soluções, com base no Sistema Único de Segurança Pública, e coordenar a atuação dos participes,segundo as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

1) Criação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública que coordenará no Estado o Sistema Único de Segurança Pública.
O Gabinete será composto pelos titulares dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal, nos níveis Federal (Representante da SENASP, Superintendentes da Polícia Federal e da Policia Rodoviária Federal) e estadual (Secretário de Estado _____, a seu critério, o Chefe de Polícia, Comandante Geral da Policia Militar e demais Dirigentes dos órgãos subordinados a Secretaria de Estado _____).
O Gabinete, órgão deliberativo e executivo, preservará plenamente a autonomia e a identidade dos órgãos integrantes e não estabelecerá qualquer relação de hierarquia entre eles. As decisões do Gabinete serão tomadas por consenso.
À Secretaria Estadual _____, a Secretaria Executiva do Gabinete, a qual será responsável pela articulação de seus membros e organização das atividades a ele relacionadas.
Os partícipes envidarão esforços para integrar no Gabinete representantes das Secretarias Municipais de Segurança Pública e/ou Guardas Municipais, bem como Ministério Público e Judiciário.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES

Os Partícipes assumem desde já o compromisso de elaborar instrumentos específicos, a fim de implementar ações preventivas, qualificação da formação policial, modernização da gestão do conhecimento, reorganização institucional, valorização da perícia e otimização do controle externo, visando o aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Segurança Pública para o cumprimento de sua missão constitucional de controle da criminalidade e da violência;

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública
O financiamento da execução das medidas e políticas acima referidas dar-se-á mediante a celebração de convênios posteriores, que estejam em conformidade com o disposto na Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, e demais exigências legais.

CLÁUSULA QUARTA – DO PRAZO DE VIGÊNCIA

O presente Protocolo de Intenções terá vigência, a partir de sua assinatura, até 31 de dezembro de 2006, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, por consenso dos Partícipes.

CLÁUSULA QUINTA – DA RESCISÃO

O presente Protocolo poderá ser rescindido, a qualquer momento, bastando, para tanto, comunicação expressa nesse sentido com 30 (trinta) dias de antecedência.

CLÁUSULA SEXTA – DO FORO

As cláusulas e conflitos oriundos do presente Protocolo de Intenções serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, em conformidade com a alínea “f” do inciso I do art. 102 da Constituição Federal. E, por estarem de acordo, os Participes assinam este instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo.
Brasília, 23 de julho de 2003.
MÁRCIO THOMAZ DE BASTOS
Ministro de Estado da Justiça

_____

Governador do Estado _____

_____
Secretário Nacional de Segurança Pública

_____

TESTEMUNHAS:

Difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública
Nome:
Identidade:
CPF:
Nome:
Identidade:
CPF:

ANEXO 4

PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DA PARAIBA (2003 – 2007)

DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS AOS ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA[74]

Diretriz 1 – O GOVERNO DO ESTADO IMPLEMENTARÁ O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA EM PARCERIA COM O GOVERNO FEDERAL

Diretriz 2 – O GOVERNO DO ESTADO IMPLEMENTARÁ LEGISLAÇÃO ADEQUADA AO FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS E AO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Diretriz 3 – A POLÍTICA DO GOVERNO DO ESTÁ VOLTADA À QUALIDADE DE VIDA E AO BEM ESTAR SOCIAL DO CIDADÃO PARAÍBANO

Diretriz 4 – O GOVERNO ATUARÁ EM PROTEÇÃO DO CIDADÃO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

Diretriz 5 – A SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL ATUARÁ COMO ÓRGÃO DIRETOR E COORDENADOR DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA

PROGRAMAS INSTITUCIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

1. PROGRAMA DE MELHORIA E RACIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

2. PROGRAMA DE ELIMINAÇÃO DE DUPLICIDADE DE ESFORÇOS, VISANDO A RACIONALIZAÇÃO DE MEIOS ENTRE AS POLÍCIAS

3. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO

4. PROGRAMA DE QUALIDADE NO SERVIÇO POLICIAL

5. PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

6. PROGRAMA DE COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

7. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FILOSOFIA DE POLÍCIA COMUNITÁRIA

8. PROGRAMAS SOCIAIS DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

9. PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO DO PROFISSIONAL

10. PROGRAMA DE APRIMORAMENTO TÉCNICO-PROFISSIONAL

11. PROGRAMA DE OTIMIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DO ENSINO POLICIAL

12. PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

13. PROGRAMA DE RECOMPOSIÇÃO SALARIAL

PROGRAMA DE OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA E BENEFÍCIOS AOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....

PROGRAMA DE REAPALHERAMENTO E MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA.....

PROGRAMA DE PREVENÇÃO E PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIOS E EMERGÊNCIAS.....

Fonte: PARAIBA, Plano Estadual de Segurança Pública (2003 -2006), João Pessoa, 2003.

[74] (PARAÍBA, PESP, 2005)

ANEXO 5

QUADRO 1 – Diferenças Básicas da Policia Tradicional e Policia Comunitária

POLÍCIA TRADICIONAL
• A polícia é uma agencia governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei;
• Na relação entre polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes;
• O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime;
• As prioridades são por exemplo roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violências;
• A polícia se ocupa mais com os incidentes;
• O que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta;
• O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios;
• A função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais;
• As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular;
• O policial trabalha voltado unicamente para a marginalidade de sua área, que representa, no Maximo 2% da população residente ali onde “todos são inimigos, marginais ou paisano folgado, até prova um contrario”;
• O policial é do serviço;
• Emprego da força como técnica de resolução de problemas;
• Presta contas somente ao seu superior;
• As patrulhas são distribuídas conforme o pico de ocorrência.

FONTE: Cd Rom do encontro nacional de policia Comunitária, promovido pelo Ministério da Justiça, Brasília – DF, dez-2001.

QUADRO 2 – Diferenças Básicas da Policia Tradicional e Policia Comunitária

POLÍCIA COMUNITÁRIA
• A polícia é o publico e publico é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos;
• Na relação com as demais instituições de serviço publico, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade;
• O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando a resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção;
• A eficácia da política é medida pela ausência de crime e de desordem;
• As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade;
• A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos;
• O que determina a eficácia da policia é o apoio e a cooperação do publico;
• O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade;
• A função do comando é incutir valores institucionais;
• As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos;

• O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras;
• O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade, que no Maximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho;
• Os 98% da comunidade devem ser tratados como cidadãos e clientes da organização policial;
• O policial presta contas de seu trabalho ao superior e à comunidade;
• As patrulhas são distribuídas conforme a necessidade de segurança da comunidade, ou seja 24 horas por dia;
• O policial é da área.

FONTE: Cd Rom do encontro nacional de policia Comunitária, promovido pelo Ministério da Justiça, Brasília – DF, dez-2001.