

# Entre Palavras e Números

Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil

Renato Sérgio de Lima

Com a co-autoria de

Cristina Neme

Jacqueline Signoretto

Wagner de Melo Romão

Frederico de Almeida

Juvelino Strozake





# Capítulo 1

## Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã<sup>1</sup>

Após 56 emendas promulgadas e as despesas da União, dos Estados e do Distrito Federal atingirem o patamar de 27 bilhões de reais gastos na função segurança pública em 2005 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007), falar sobre como a Constituição de 1988 lidou com o tema implica contextualizar o papel da Carta Magna no ordenamento desta sensível esfera da vida da população brasileira e, sobretudo, refletir sobre os desdobramentos contemporâneos dela derivados. Significa discutir aspectos sobre políticas democráticas e eficientes de segurança pública e de garantia de direitos e separar, de um lado, a atuação pública e, de outro, o modo como a questão foi sendo incorporada na sociedade brasileira em termos técnicos, políticos e sociais.

---

<sup>1</sup> Texto elaborado com contribuições feitas por Ana Sofia S. de Oliveira. Alguns trechos repetem discussões que serão feitas no capítulo 5, porém optei por mantê-los nos dois capítulos para que seja possível contextualizar os pontos de vistas defendidos. Originalmente publicado em "Segurança pública e os 20 anos da Constituição Cidadã". Cadernos Adenauer. Ano IX, volume 1, 2008.

Como ponto de partida, é necessário reconhecer que a Constituição de 1988 foi a primeira a definir o conceito de segurança pública como distinto do de segurança nacional, a partir do qual todas as demais Constituições brasileiras disciplinavam, de algum modo, as atividades de enfrentamento ao crime e à violência. Seu capítulo III, que trata do tema, é inédito no ordenamento constitucional brasileiro e, digno de destaque, sua redação sobrevive às 56 Emendas Constitucionais citadas.

Em termos políticos, o contexto brasileiro entre 1987 e 1988 colocava ao constituinte o desafio de superar o paradigma da segurança nacional, que aparelhou as polícias para o combate aos inimigos da ditadura instalada em 1964, e inserir o tema da segurança pública no processo de democratização das instituições. Afinal, por trás desse movimento, percebia-se que na vigência do paradigma da “segurança nacional” seria difícil conceber a atividade policial como exercício de uma atividade de proteção ao indivíduo e, menos ainda, como o exercício de atividade-meio para a consecução dos direitos e garantias individuais. Os traumas provocados pelo regime autoritário obrigavam a uma nova declaração de princípios, um novo arcabouço jurídico.

Assim, a Constituição de 1988, de forma emblemática, abandona a expressão “segurança nacional” e passa a tratar da “segurança pública”, numa mudança não só terminológica, mas indicativa da premissa de uma teoria da atividade policial, com a qual o monopólio do uso legítimo da violência, que caracteriza o Estado Moderno, estivesse nas mãos de organizações que não provocassem medo na população e sim fossem vistas como instrumentos de garantia de direitos e de paz.

Porém, ainda em razão dos traumas do período autoritário, o tema era bastante indigesto, em especial para os intelectuais de esquerda, não assumindo relevância política e a consequente centralidade legislativa. A discussão sobre reformas nas polícias e do sistema de justiça criminal fi-

cou para um segundo plano, talvez subsumida pela força da ênfase nas reformas macroeconômicas e das tensões e fricções inerentes ao tema, que carecia de consensos mínimos em torno de modelos e parâmetros de trabalho. Dito de outra forma, a CF de 1988 avançou na construção de um novo conceito de segurança pública, mas, ao que tudo indica, apenas em oposição ao de segurança nacional, na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos. Na prática, pouco alterou a estrutura normativa e burocrática responsável por mediar e solucionar conflitos.

Já em termos técnicos, como exemplo, num eloquente e revelador silêncio da Constituição de 1988, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, reafirmando-o, como já destacado, do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo e no modelo bipartido de organização policial (civil e militar) não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos princípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (Muniz e Zacchi, 2004).

Ou seja, a Constituição de 1988 acabou reproduzindo aquilo que Theodominio Dias Neto afirma como sendo a redução de políticas de segurança ao espaço da política criminal notadamente marcada pela intervenção penal (Dias Neto, 2005: 114), num processo de reificação e supremacia de um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais, concentrador da segurança pública no universo jurídico e policial, e deslegitimador da participação social e da contribuição de outros profissionais que não os do campo jurídico.

Como resultado dessa redução, a pressão por ações efetivas de redução da insegurança acaba reapropriada no sentido da manutenção desse quadro, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido empiricamente e/ou normativamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de diagnósticos e de planejamento estratégico, bem como do debate republicano de posições e construção de consensos. Ações espetaculosas são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes.

Em outras palavras, o debate sobre segurança pública é reduzido, mesmo após 1988, quase que exclusivamente ao debate legal e normativo, abrindo margens para a emergência da chamada "legislação do pânico", toda vez que uma tragédia ganha as manchetes da mídia impressa e eletrônica (Lei de crimes hediondos, etc). Na tentativa de aplacar as pressões da população, leis nem sempre coerentes e quase sempre supressoras de direitos e com a marca do rigor penal tornam ainda mais complexo o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, e as políticas de segurança pública ficam como que num pêndulo entre os tempos de gestão e os tempos políticos, quase sempre inviabilizando processos de médio e longo prazo. A atribuição de responsabilidades e o monitoramento das políticas públicas se diluem num rol de múltiplas esferas de Poder e de Governo, cabendo às Polícias o papel de vidraça da ineficiência de um sistema bem mais amplo.

Paradoxalmente, voltando à premissa de uma teoria de polícia, a crença no campo político era que, com as mudanças iniciadas pela Constituição, seria possível uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. Nesse sentido, a relegitimação, nos termos weberianos, da burocracia

entrou na pauta do dia. Esse será o mesmo pressuposto que permaneceu vigente nos anos 90 e culminou com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, e dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva (Segurança para o Brasil e Pronasci).

Os planos nacionais e políticas estaduais específicas, como as que foram adotadas em São Paulo e que, em maior ou menor grau, são responsáveis por parcela importante do sucesso deste estado em reduzir em cerca de 70% os homicídios cometidos entre 1999 e 2008, são a tradução de uma nova aposta, pela qual as políticas de segurança pública que começaram a ser desenhadas tomaram os fenômenos do crime, da violência, da desordem e do desrespeito aos direitos humanos como resultantes de múltiplos determinantes e causas e, portanto, compreenderam que não cabe apenas ao sistema de justiça criminal a responsabilidade por enfrentá-los. Condições socioeconômicas e demográficas, fatores de risco, políticas sociais, estratégias de prevenção, programas de valorização dos policiais, entre outras ações foram mobilizadas.

O problema é que, ao serem operacionalizadas, muitas dessas políticas enfrentam as resistências técnicas e organizacionais acima destacadas e, com isso, perdem eficácia e eficiência, reforçando as permanências em detrimento das mudanças. Entretanto, não obstante esse pêndulo de forças e, mesmo, o jogo de soma zero que parece ser o jogado na área, serão os discursos construídos em torno da agenda de direitos humanos formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980 que irão transformar o cenário político-ideológico do momento histórico e lançarão as bases para a entrada em cena dos pressupostos democráticos de transparência e controle público do poder.

Esse será, a meu ver, o principal legado da Constituição de 1988 para o debate acerca da segurança pública no país – o recente êxito de São Paulo, por exemplo, parece fortalecido na associação de múltiplos deter-

minantes para a queda dos homicídios, mas, entre eles, destacam-se os investimentos na criação da Ouvidoria de Polícia, na adoção de modelos de policiamento comunitário, da compatibilização de áreas das duas polícias estaduais e na adoção de ferramentas de geoprocessamento e de divulgação permanente de estatísticas criminais.

Significa dizer que o foco estava, nos anos 70, na proteção e luta pela defesa dos direitos políticos daqueles que faziam oposição ao regime autoritário e que eram violentamente reprimidos. Findada a ditadura, nos anos 80, os movimentos de luta pelos direitos humanos concentram suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial e contra a ausência de ações que dessem conta do crescimento das taxas de violência criminal. Nesse período, o Brasil viu diminuir a capacidade do Estado em impor lei e ordem, manifestada no crescimento da criminalidade e no número de rebeliões em presídios e nas favelas, na morosidade da justiça para julgar processos criminais, entre outros indicadores (Adorno, 2003: 111). Isso sem contar nas novas configurações do crime organizado em torno das drogas, das armas de fogo e das prisões superlotadas, que vários dos estudos de Alba Zaluar (1999) cuidaram de detalhar seus processos constituintes e suas consequências nas formas de sociabilidade.

Nesse contexto, a sociedade assume proeminência na conformação das agendas de políticas públicas do período. A década de 1990 inicia-se, portanto, com a consolidação do deslocamento do olhar sobre crimes e criminosos, iniciado nos anos 80, para os processos sociais e simbólicos de construção de discursos sobre ordem, medo, crime e violência (Zaluar, 1984).

O foco vai mudando do Estado para a sociedade. Os estudos sobre o tema na década de 90 cuidam de enfatizar mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminalidade urbana (Adorno, 1994a; Caldeira, 2000; Feiguin & Lima, 1995; Lima, 2002; Zaluar, 1984;

1994 e 1998). Ao mesmo tempo, cuidam de discutir os aspectos de legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como fóros adequados de medição e resolução de conflitos sociais (Tavares dos Santos e Tirrelli, 1999; Adorno, 1996; Lima, 1997).

Em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial (Adorno, 2002: 291-293). Isso num ambiente político e social no qual, vale ressaltar, a estabilização da economia iniciada no governo Itamar Franco (1992-1993) trazia a preocupação com instrumentos de ajuste fiscal e com a reestruturação do Estado, tanto em termos funcionais quanto gerenciais. Durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar mudanças significativas no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor. Ao que parece, tais áreas ganham destaque e dinamismo democrático ao terem mecanismos de controle criados ou sofisticados (conselhos municipais de educação, de saúde, maior destaque ao trabalho do Ministério Público, entre outros).

Como resultado, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomaram boa parte da década de 1990, na perspectiva de que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, táctica e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos. O plano macroeconômico criaria as condições para a consolidação do ambiente de respeito à cidadania e acesso à justiça da população brasileira. Não obstante esse diagnóstico, a execução fiscal das parcelas dos orçamentos públicos voltados ao cumprimento da agenda de direitos humanos ficou muito aquém daquilo que foi inicialmente programado (Adorno 2003: 119). Mais recentemente, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, já no Gover-

no Lula, transformaram o cenário socioeconômico do país, diminuindo as desigualdades e melhorando o ambiente para a construção de políticas de inclusão social e defesa da cidadania – não à toa o Programa de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci propõe-se a aliar a dimensão do investimento no aparato de segurança pública, em termos ampliados, com a necessidade de salvaguardar e estimular direitos e garantias individuais.

E é exatamente na atuação do Estado na configuração desses direitos que, segundo José Murilo de Carvalho (2001), há, no caso brasileiro, uma mudança na ordem dos direitos estabelecida pelos modelos europeu e norte-americano, onde os direitos civis precedem os demais. Para Carvalho, a história do País conta como os direitos políticos foram os primeiros a serem assumidos como bandeira nacional e os direitos sociais foram, mesmo em tempos autoritários, utilizados para negociar o apoio aos projetos de poder de cada época. Ainda segundo esse autor, foi exatamente apenas após a Constituição de 1988 que os direitos civis ganham destaque e começam a constituir um novo campo de demandas, para além da universalização do voto, da redemocratização, da educação e da saúde – que deram o tom das agendas políticas do século passado.

A defesa dos direitos difusos (direitos humanos, meio ambiente, cultura, consumidor) foi se caracterizando como o elemento de mudança no cenário sociopolítico do País, inclusive dinamizando o crescimento do chamado Terceiro Setor e de um novo espaço público, e foi recolocando a temática dos direitos civis na agenda política. Entretanto, a discussão sobre esses direitos envolve outros fatores decisivos e delicados na produção da violência (impunidade, corrupção de operadores do sistema de justiça criminal, violência policial e desrespeito aos Direitos Humanos, superpopulação carcerária, maus tratos e torturas em prisões e nas instituições de tutela de adolescentes em conflito com a lei, inexistência de programas permanentes de valorização dos profissionais da área), que ajudam a criar

o quadro atual da insegurança no Brasil e nos lembra que somente com a articulação de várias esferas e poderes é que saídas poderão surgir, re-colocando a agenda de reformas técnicas e burocráticas como essencial, mas somente se associada a uma corajosa pactuação na esfera política que transforme segurança pública numa pauta de e para todos.

A Constituição de 1988, em conclusão, teve o mérito de representar a ruptura simbólica com um modelo pouco democrático de segurança pública e desafiar o estado brasileiro a repensar a forma como formula e executa as suas políticas públicas. Porém, não conseguiu viabilizar por completo a incorporação de valores democráticos nas práticas de funcionamento das instituições encarregadas de garantir lei, ordem e cidadania, atribuindo publicamente responsabilidades e mensurando processos e resultados (Avritzer e Costa, 2004: 02-03; Bobbio: 2000:395). Para tanto, o desafio contemporâneo obriga-nos a observar as condições nas quais os mecanismos institucionais operam e se não se tornaram por demais opacos aos controles democráticos, sob o risco de acreditarmos que tudo mudou para, na prática, nada mudar na forma como a sociedade brasileira concebe e garante direitos e cidadania. Em suma, a agenda do constituinte de 1988, no campo da segurança pública, continua em aberto e sujeita às fricções que paralisam mudanças substantivas... Para superá-la, cabe perguntar: há consensos mínimos possíveis?

