

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de julho de 2017, Brasília (DF)

GT – 28 - Sociologia Histórica: rumos e diálogos atuais

Dilemas institucionais da segurança pública brasileira (pós-1946 e pós-1985).

Thaís Battibugli

Professora do UniAnchieta – Jundiaí;
Faccamp – Campo Limpo Paulista - SP
Doutora em Ciência Política - USP

Luís Antônio Francisco de Souza

Professor Livre-Docente da Unesp, campus de Marília

Dilemas institucionais da segurança pública brasileira (pós-1946 e pós-1985).

Thaís Battibugli

Professora do UniAnchieta – Jundiaí e da
Faccamp – Campo Limpo Paulista - SP
Doutora em Ciência Política - USP

Luís Antônio Francisco de Souza

Professor Livre-Docente da Unesp, campus de Marília

Resumo

No Brasil, a discussão sobre a efetivação de políticas de segurança pública, em períodos de democracia política, teve como preocupação básica tornar o sistema policial compatível com as demandas e exigências do estado de direito, tanto após a queda da ditadura Vargas em 1946, como no pós-regime militar em 1985. Em ambos os casos, essa compatibilidade não foi satisfatoriamente alcançada. Este artigo propõe a reflexão sobre alguns dos obstáculos que inviabilizaram projetos de reforma no setor. Para tanto, o conceito de cultura policial auxilia na compreensão dos valores e das práticas institucionais que formam a identidade do profissional e que, por vezes, resistem a mudanças. Toda cultura institucional está imersa em um corpo social e reflete, até certo ponto, seus valores e condutas. Desse modo, deve-se analisar a inter-relação da cultura policial e das peculiaridades da sociedade brasileira no trato com seus cidadãos. Vale ainda notar que ponto fundamental para a compreensão dos atuais dilemas da segurança pública brasileira reside no fato de que a Constituição de 1988 não avançou significativamente na reforma do aparato de segurança pública herdado do regime militar. As instituições policiais não foram suficientemente adaptadas para a vivência do estado de direito, para atuar nos ditames da legalidade, transparência, eficiência com sistemas de avaliação, controle e accountability independentes e confiáveis.

Palavras-chave: Reforma policial; segurança pública; violência policial; redemocratização.

Abstract

In Brazil, the main concern was to make the police system compatible with the demands and requirements of the rule of law, both after the fall of the Vargas dictatorship in 1946, and in the post-military regime in 1985. In both cases, this compatibility was not satisfactorily achieved. This article proposes to reflect on some of the obstacles that prevented reform projects in the sector. For this, the concept of police culture assists in understanding the values and institutional practices that form the identity of the professional and that sometimes resist changes. Every institutional culture is immersed in a social body and reflects to some extent its values and conduct. In this way, one must analyze the interrelationship of police culture and the peculiarities of Brazilian society in dealing with its citizens. It is also important to note that the fundamental point for understanding the current dilemmas of Brazilian public security lies in the fact that the 1988 Constitution did not advance significantly in the reform of the

public security apparatus inherited from the military regime. Police institutions have not been sufficiently adapted to the rule of law, to act in the dictates of legality, transparency, efficiency with independent and reliable systems of evaluation, control and accountability.

Keywords: Police reform; public safety; police violence; democratization.

Cultura policial, rivalidades e reformas

Cada corporação policial tem um sistema de valores próprio que forma uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e ideias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de padrão cultural específico, das relações de poder e do perfil da instituição (FISCHER, 1996, p. 66; REINER, 2004, pp. 131-132).

A cultura da polícia não é única, nem homogênea, uma vez que cada corporação tem um sistema de valores, uma identidade, e, em seu interior, existem ainda subculturas provenientes de cargos e funções de poderes distintos, hierarquicamente ordenados (REINER, 2004, p. 132).

Como estudo de caso, será analisada a cultura policial paulista e alguns projetos de reforma propostos para o setor entre 1946 e 1964, em comparação com período pós-1988.

Nesse primeiro momento, as principais corporações policiais paulistas eram a Polícia Civil (PC), a Força Pública (FP) (Polícia Militar, a partir de 1970) e a Guarda Civil (GC).

A Polícia Civil era a corporação que congregava maiores responsabilidades e prestígio. Atuava como polícia preventiva ou administrativa, a fim de evitar a prática de crimes, e também como polícia repressiva ou judiciária, para investigar infrações à lei e localizar seus respectivos autores (BATTIBUGLI, 2010).

O delegado apurava a ocorrência de crimes e instaurava inquérito policial. Além disso, diferentemente do que ocorre na atualidade, o delegado era a autoridade policial responsável pela coordenação do policiamento realizado pela FP e pela GC.

Já a Força Pública era a maior corporação policial do Estado. Tinha efetivo, em média, de três a quatro vezes superior ao da Polícia Civil, dependendo do ano, e, em média, duas vezes maior que o da Guarda Civil.

Criada em 1831, a FP era uma corporação militar, considerada reserva do Exército, podendo ser mobilizada em tempo de guerra externa ou civil, de acordo com a Constituição de 1946 (BATTIBUGLI, 2010, p. 49).

O caráter militar da carreira da FP e a subordinação ao Exército fizeram com que o treinamento da corporação fosse basicamente militar, com simulações de combates terrestres e treinamentos físicos intensos. Quando o treinamento se voltava para o policiamento civil, eram realizadas simulações de tumultos urbanos e greves.

A Guarda Civil foi criada em outubro de 1926, nos moldes da Polícia Metropolitana de Londres. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da Polícia Civil, mas recebia instrução na Escola de Polícia, com professores da GC e da Polícia Civil. Entre 1946 e 1964, a atuação da GC se restringia, basicamente, às cidades de grande e médio porte, como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente. Realizava policiamento urbano preventivo e ostensivo (BATTIBUGLI, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 manteve o caráter militar da Polícia Militar e a atuação da mesma “como força auxiliar, reserva do Exército”, como estabelecido pela Constituição de 1946. Além da Polícia Militar (PM) e da Polícia Civil, a Constituição de 1988 permitiu aos municípios a criação das Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações, e, em 2014, garantiu poder de polícia, pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais

Embora a Constituição de 1988 não tenha estabelecido mudanças estruturais no sistema policial brasileiro, o equilíbrio de poder da polícia paulista sofreu alterações no pós-1985. Entre 1946 e 1964, a Polícia Civil era a instituição de maior prestígio, e os delegados eram as principais autoridades policiais.

No entanto, durante o regime militar (1964-1985), foi criada a PM, com a fusão da FP e da GC, em 1970, e gradativamente passou a ser principal corporação policial até os dias atuais. Tal fato gerou maior poder e prestígio para a PM e marcou o distanciamento entre cidadania e segurança pública durante o regime militar e mesmo após o seu término. Deve-se levar em consideração que a Polícia Civil, marcadamente através do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) (1924-1983), também tenha desde a Primeira

República oligárquica cumprido seu papel repressivo contra a cidadania política, foi também um braço de ilegalismos da ditadura militar até 1983 (BATTIBUGLI, 2010; SOUZA; ROMERO; JANUÁRIO; PEREIRA, 2017).

Para a análise da cultura institucional, é necessário considerar dois níveis de articulação: o primeiro formado por legislação, doutrina policial, regulamentos internos e políticas públicas; o segundo, formado por práticas, estratégias, astúcias e discursos presentes na instituição, não veiculados como parte efetiva da mesma, mas vitais para a compreensão do seu funcionamento (FISCHER, 1996, p. 75). É parte constitutiva da cultura policial de vários países a existência de distanciamento entre o que é ensinado nas academias de polícia e o que é praticado, diariamente, nas ruas, caso da polícia paulista (BATTIBUGLI, 2010).

Havia certo distanciamento entre o que era ensinado nas escolas de formação e o que era praticado pela polícia, entre 1946 e 1964. Por um lado, os manuais de instrução reiteravam a necessidade de o agente da lei se ater aos preceitos legais sem abusar do poder de polícia. Os textos enfatizavam a importância da civilidade na interação policial-cidadão. Por outro lado, várias denúncias de violência policial, na época, eram acompanhadas de duras críticas da imprensa paulista e do legislativo estadual (BATTIBUGLI, 2010).

Exemplo de arbitrariedade policial está em matéria do jornal *A Noite*, de 1949, que criticou duramente “os métodos científicos de policiais boçais, sádicos para arrancar a confissão de um delinquente, substituindo a argúcia pela borracha e a habilidade pela tortura” (BATTIBUGLI, 2010).

No pós-1988, os relatos de arbitrariedades não foram menores, pois tanto a PM como a Polícia Civil têm sido marcadas por reiterados casos de violência policial (como a tortura e a execução sumária), corrupção e impunidade. Além disso, a corrupção e a violência nas organizações policiais e no sistema penitenciário contribuem para o fortalecimento de organizações criminosas (ADORNO e IZUMINO, 1999, pp. 114-116; PINHEIRO, 1999, pp. 84-94; MESQUITA NETO e ALVES, 2007, pp. 91-107; FBSP, 2010; 2016).

Dessa forma, as críticas à polícia entre 1946 e 1964 e os dados de violência policial após a promulgação da CF de 1988, indicam a existência de forte dissonância entre a instrução recebida nas academias de polícia e a prática policial cotidiana, com impunidade ante a práticas abusivas.

Em contexto de conflito, como de críticas da imprensa, de ONGs de proteção de direitos humanos, ou mesmo de propostas de reforma no setor, cada corporação revela seus valores, sua estratégia de luta pela manutenção, ou mesmo ampliação do poder corporativo (FISCHER, 1996, p. 79; BATTIBUGLI, 2010).

Vários projetos de reforma da polícia foram propostos, com o retorno da democracia em 1946, como em 1985, com propostas bastante similares no seu teor, para os dois períodos, mas a maioria dos projetos não se concretizou, como a unificação entre a polícia civil e militar, a equivalência de atribuições, hierarquia e salários entre policiais civis e militares e a equiparação de salários entre delegados, juízes e promotores (BATTIBUGLI, 2010; SILVA, 2008, pp. 193-209).

A cultura policial paulista tem por característica intensa rivalidade entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, em constante competição por maiores verbas, atribuições e poder, tanto no pós-1946, como no pós-1985. Cada qual age como se fosse única, autossuficiente, defende os valores de sua instituição, e pode, inclusive, denegrir a imagem da rival para a população, a imprensa e a esfera política.

Como exemplo de manutenção da rivalidade, pode-se citar o confronto ocorrido entre a PM e a PC nos arredores da sede do governo paulista, em 2008, em meio à greve dos policiais civis. Houve luta campal e agressões entre policiais, uma demonstração clara da hostilidade e da falta de diálogo entre policiais das diferentes instituições e da inoperância da Secretaria de Segurança Pública (SSP) em administrar a situação. Em entrevista, o secretário da SSP, disse que o silêncio da mesma diante do confronto foi “estratégico”, ou seja, revelador da inépcia da secretaria na administração do sistema policial (PAES MANSO, 2008).

Nesse contexto, prejudica-se o sistema de segurança pública como um todo, pois a falta de ações coordenadas, conjuntas, entre as instituições acarreta não só desperdício orçamentário, devido à existência de sistemas administrativos autônomos em cada corporação e de policiamento concorrente nas mesmas áreas, como também a ineficiência do trabalho realizado sem planejamento, integração e sistemas de controle, monitoramento e avaliação confiáveis.

A segurança pública no contexto da transição democrática de 1946 e de 1985

O ano de 1946 marcou o final de longa fase de autoritarismo político e a reinstalação da democracia política no país. A ditadura de Getúlio Vargas, iniciada em 1930, foi apenas interrompida pela Constituição de 1934, para ser novamente retomada em 1937, com o Estado Novo. Nesse contexto, o sistema policial foi utilizado como instrumento de repressão política, de inúmeras práticas arbitrárias contra os cidadãos (BATTIBUGLI, 2010).

O sistema político democrático foi marcado por traços de continuidade em relação ao regime anterior, visto que apesar da nova Constituição e do retorno das eleições para o executivo e o legislativo e da reorganização dos partidos, o primeiro presidente do regime era o ex-ministro da guerra de Vargas, general Eurico Gaspar Dutra, que tomou medidas repressivas contra movimentos grevistas e sindicatos.

O sistema de segurança pública não sofreu qualquer tipo de reestruturação para se adaptar à nova fase democrática. O DOPS, criado em 1924, foi amplamente utilizado na repressão política durante do governo Vargas, e foi mantido sem maiores reestruturações, após a restauração democrática de 1946.

Certamente, seria de se esperar que um órgão eminentemente ligado à repressão política passasse por profunda reorganização de suas funções e objetivos, o que não ocorreu, já que houve a continuidade da legislação de repressão a partidos e movimentos de esquerda, o que lhe possibilitou continuar como órgão de monitoramento e repressão de práticas consideradas *subversivas* (BATTIBUGLI, 2010).

A democracia brasileira era vista pelos partidos como um sistema frágil sob constante perigo de golpe de estado, fosse de esquerda ou de direita. Prevalcia a tradição personalista, centralizadora, autoritária e golpista da política nacional a subestimar partidos, mecanismos eleitorais legítimos e a se aproximar de militares para a realização de seus intentos políticos pouco legítimos. O sistema político entre 1946 e 1964 revelou, assim, fragilidades que comprometeram o próprio funcionamento da democracia (BATTIBUGLI, 2010).

O processo de urbanização, de industrialização e o crescimento econômico, por que passou a sociedade brasileira no pós-IIª Guerra Mundial,

foram acompanhados do aumento da pobreza nas grandes cidades e da sensação de insegurança. Nesse contexto, a polícia se sentia despreparada para conter a criminalidade, pois alegava treinamento inadequado, além de número insuficiente de policiais e de recursos, o que causava insatisfação na sociedade, no governo e na imprensa quanto à eficácia e conduta do sistema policial (BATTIBUGLI, 2010).

A solução para muitas autoridades policiais e do executivo estadual estaria na maior alocação de recursos, na contratação de novos policiais e na reforma no sistema de segurança pública. Essas soluções são tradicionalmente levantadas, mas têm um alcance limitado, seja porque as reformas não são plenamente planejadas, executadas e avaliadas, seja porque a polícia é, em si, incapaz de prevenir crimes (BAYLEY, 1994, p. 31).

De um modo geral, a opinião pública, a imprensa e o executivo estadual queriam um sistema público de segurança não-arbitrário e adaptado aos novos contornos democráticos. Mesmo entre certos setores policiais, havia a consciência de que a relação cidadão-policial deveria ser pautada pela civilidade. A percepção social era a de uma polícia despreparada para conter o crescimento da criminalidade em grandes centros como a capital e para atuar na legalidade do Estado de direito.

Por sua vez, a falta do exercício democrático entre 1964-1985, gerou governos e instituições sem subsídios para elaborar, e, sem compromisso com políticas públicas de resultados, dotadas de mecanismos de controle e avaliação, abertas ao *feedback* público (CORREA, 2008, p. 266).

No entanto, durante o regime militar (1964-1985), foi criada a PM, com a fusão da FP e da GC, em 1970, e gradativamente passou a ser principal corporação policial até os dias atuais.

Com o novo retorno democrático e com a promulgação da CF de 1988, houve o esforço de redimensionar o setor, mas, novamente, sem significativas transformações na estrutura do aparato de segurança e justiça criminal do país herdada do regime militar.

A Constituição no art. 144 caracteriza a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” o que ampliou os atores da área, antes formalmente adstritos aos governadores, secretarias estaduais de segurança pública e suas respectivas corporações policiais. O debate passou a

incluir o governo federal e a sociedade civil e o Ministério Público (MP) como agentes influenciadores da construção da agenda das políticas públicas de segurança (FONTOURA *et al*, 2009, p. 146).

A segurança pública passou a ser direito difuso, cuja titularidade pertence a todos. O MP é promotor da tutela do direito difuso à segurança pública e do controle externo da atividade policial. Contudo, a apuração de desvios de conduta de policiais continua, na prática, somente a cargo das corregedorias internas. É realizado apenas controle externo sobre o processo investigatório da polícia, a realização de boletins e inquéritos policiais (FREIRE, 2009, p. 42-46).

O modelo institucional de segurança pública no pós-88 manteve grande margem de autonomia dos estados regionais para a gestão da segurança local. Com isso, o sistema se apresenta descentralizado e multiplamente descoordenado, com a atuação de corporações rivais e antagônicas na mesma área, com significativa autonomia em relação ao governo estadual e à secretaria de segurança pública (BATTIBUGLI, 2009, p. 40-46).

Os anos 1980-2000 foram marcados por crescimento da violência urbana, com aumento dos crimes violentos e do uso de arma de fogo, principalmente nas capitais e nas regiões metropolitanas, em grande parte, tal fato reflete a crescente presença do tráfico de drogas e do crime organizado, a vitimar jovens moradores das imensas periferias urbanas do país (ADORNO, 1998; SAPORI, 2007).

Desta forma, os governos civis, em suas políticas de segurança pública, enfrentaram sérias dificuldades para assegurar o monopólio estatal da violência e garantir o exercício pleno da legalidade democrática. Tais resistências refletem os limites da democratização da sociedade brasileira, em termos da adesão aos valores democráticos, da aceitação da universalidade dos direitos fundamentais e da necessidade de instalação de mecanismos de controle externo efetivo das instituições (MESQUITA NETO, 1999; PINHEIRO, 2001).

Não se pode deixar de notar o crescimento populacional nas áreas urbanas, fator que também preocupava a sociedade e autoridades públicas entre 1946 e 1964. As cidades sofreram acelerado processo de expansão, sem o necessário complemento em termos de serviços públicos e de qualidade de vida, moradia e emprego. Por um lado, observa-se processo de degradação

urbana, com a proliferação de favelas e a expansão do mercado de trabalho informal. Por outro lado, houve aumento dos privatismos, com a expansão de condomínios fechados e empresas de segurança privada e da sensação de insegurança (CALDEIRA, 2001).

Essa sensação de insegurança e de perda de qualidade de vida, e o aumento da criminalidade, reforçam a opção pelo endurecimento das leis penais, com projeto de redução da imputabilidade penal de adolescentes; aumento das taxas de encarceramento; perpetuação de altas taxas de violência policial (LEMGRUBER, 2002; ANISTIA INTERNACIONAL, 2017, p. 82-87; FBSP, 2016).

As agências de segurança, particularmente as polícias, têm primado pelo controle violento da criminalidade, pela discriminação de determinadas faixas da população, como jovens negros de periferia, e pela ineficácia em controlar os membros de seus próprios quadros. Ao mesmo tempo, essas agências têm-se mostrado indulgentes com os crimes e ilegalidades das elites, com honrosa exceção feita para o recente processo e julgamento do Mensalão (2006-2014) e do processo da Lava Jato (2014-) (SOARES, 2000; MESQUITA NETO, 1999; UOL, 2015; MPF, 2017, FBSP, 2016).

Enquanto as instituições adiam a aplicação das regras do jogo democrático, as violações sistemáticas de direitos se tornam cenas comuns na sociedade brasileira. O resultado desse cenário encaminha-se na direção da distribuição desigual da segurança. As comunidades periféricas tornaram-se reféns do medo, do controle territorial promovido pelas quadrilhas do tráfico de drogas, da violência policial (ZALUAR, 1999; PINHEIRO, 2001; FBSP, 2016).

Os movimentos de luta pelos direitos humanos que, nos anos 1970, objetivavam proteger os direitos políticos daqueles reprimidos pelo regime militar, nos anos 1980, concentraram forças no combate à violência policial e à ineficiência e impunidade reinantes no setor.

A luta pela efetivação dos valores democráticos de transparência e controle público do poder levou à reformulação de políticas públicas de segurança, como a que criou o Plano Nacional de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva. Grande desafio da política de segurança pública brasileira é estruturar um sistema de justiça criminal que garanta o respeito aos direitos humanos, atenda à

demanda por maior eficiência policial e que seja menos permeável à impunidade e à corrupção (SAPORI, 2007; SOUZA, 2004).

Nos anos 1990, sobretudo diante da repercussão nacional e internacional de casos de execuções envolvendo policiais¹, medidas foram tomadas para mudar o processo de julgamento de homicídios dolosos cometidos por policiais militares contra civis, houve a criação das Ouvidorias de Polícia, a implantação de mecanismos de controle dos policiais envolvidos diretamente com fatos violentos e do uso do armamento policial. Entretanto, essas medidas tiveram impacto reduzido sobre a eficiência da atuação e sobre o *ethos* do policial. Ao longo desta década houve, ainda, discussão intensa em torno da necessidade de unificação das polícias civis e militares e em torno do problemático caráter cartorial da investigação policial, o que não resultou em resultados práticos (SOARES, 2000; MISSE, 2010).

Até meados dos anos 1990, o governo federal pouco atuou na área da segurança pública local, deixada a cargo dos governos estaduais. Nesse período foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), sucedida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), em 1997. Nos anos 2000, novas iniciativas de reforma emergiram no contexto do amplo debate em torno da persistência da violência policial, das campanhas nacionais de desarmamento, do aumento dos seqüestros e da virulência das rebeliões no sistema prisional e de internação de jovens infratores.

O governo federal lançou agenda para a elaboração práticas inovadoras de policiamento e de políticas de segurança pública pelas unidades da federação. Além do Plano Nacional de Segurança Pública, foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FUSP), do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de 2003, e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que vigorou de 2008 a 2013. O governo priorizou a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã (SAPORI, 2007; LOCHE, 2012).

O Pronasci tinha a função de efetivar as diretrizes do SUSP, de articular ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos

¹ Chacina de Acari (1990), Massacre do Carandiru (1992), Chacina da Candelária (1993), massacre de Vigário Geral (1993), massacre de Eldorado dos Carajás (1996); o caso da Favela Naval (1997).

humanos no âmbito federal, estadual e municipal com ação nas próprias comunidades. As principais metas do programa eram: valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial, o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. O programa tinha como público-alvo profissionais de segurança pública e jovens de 15 a 24 anos, vulneráveis à criminalidade (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Ponto a ser destacado, foi a formação, nos municípios participantes do programa, do Gabinete de Gestão Integrada Municipal para a integração entre a sociedade civil, representantes das forças de segurança e da secretaria de segurança pública. Houve ainda a formação de Gabinete de Gestão Integrada Estadual, como em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso etc. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; 2010; SENTO-SÉ, 2011).

No modelo proposto pelo Pronasci, a política pública de segurança passa a ser formulada e implementada no modelo de baixo para cima (*bottom-up*), cuja característica era identificar o problema a ser enfrentado pelo governo local a partir do envolvimento dos mais diversos atores sociais (público e privado) tanto na fase de formulação como de implementação da política pública. A ênfase do programa estava, assim, na participação do público-alvo, ou seja, as comunidades mais vulneráveis à criminalidade e violência (FGV, 2009, p. 7).█

Cumprir notar que Pronasci buscou articular políticas institucionais e repressivas com políticas sociais e preventivas, e enfatizou que as últimas formariam a diretriz norteadora do programa. Entretanto, o dispêndio de verbas entre 2008 e 2013 foi de 73% para políticas institucionais, corporativas, ligadas a treinamento, aperfeiçoamento das instituições de segurança, reformas e construção de presídios e de apenas 24% para as políticas sociais e preventivas, de assistência social e suporte às vítimas de violência doméstica e urbana (ALMEIDA, 2014, p. 77).

Em 2008, por exemplo, boa parte das demandas dos Estados ao Pronasci se referiu à aquisição de equipamentos, com 46,5% do total de recursos aprovados. Já os municípios demandaram mais projetos de fortalecimento e apoio às ações de prevenção e violência, com 19,6% do total dos recursos aprovados (FGV, 2009, p. 49). Portanto, os Estados se

interessavam mais pelas verbas que, isoladamente, modernizavam apenas superficialmente as instituições policiais, como os equipamentos, sem realmente alterar o *modus operandi* da instituição, objetivo formal do programa. De modo geral, os Estados não estariam abertos a reformas institucionais mais amplas do setor policial, mesmo ao aderir ao programa.

Dessa forma, a conjugação das políticas repressivas tradicionais, de aperfeiçoamento e valorização dos profissionais de segurança, com as políticas de caráter social de prevenção da violência e proteção às populações mais vulneráveis como as mulheres e a população negra não foi bem coordenada e efetivada (ALMEIDA, 2014, p. 102)

Pela tabela abaixo sobre a participação do Pronasci no orçamento da Segurança Pública de 2008 a 2013 (ALMEIDA, 2014, p.61), nota-se que a partir do governo Dilma Rousseff (2011-2016), as verbas para o programa declinaram consideravelmente e foi finalmente extinto no governo Michel Temer (2016-) (PLANALTO, 2017).

Anos	Empenhado pela Função Segurança Pública	Empenhado pelo Pronasci	% Pronasci na Segurança
2008	6.970.425.722	1.086.757.021	15,59
2009	8.463.576.430	1.310.975.606	15,49
2010	10.303.223.976	1.510.007.370	14,66
2011	8.154.763.654	830.299.210	10,18
2012	9.158.367.437	453.054.760	4,95
2013	9.107.176.853	210.092.888	2,31
Total Geral	52.157.534.073	5.401.186.855	10,36

Fonte: Orçamento Brasil (Câmara Federal)/SIAFI/STN

(Tabela Orçamento Segurança Pública Federal e Pronasci: ALMEIDA, 2014, p.61)

Tais fatos revelam os limites do Pronasci que foi concebido para mudar o paradigma da segurança pública no Brasil. Limites que estariam presentes desde a alocação de verbas do próprio programa à falta de reforma efetiva das instituições responsáveis pela segurança. Porém, o pior foi a sua própria descontinuidade desde 2013, ao invés buscar o aperfeiçoamento do programa. Desde então, houve retrocesso nas diretrizes da segurança pública com o respectivo fortalecimento de políticas públicas de segurança de caráter mais militarizado e repressivo com a aproximação da Copa do Mundo de 2014 e das

Olimpíadas de 2016, sediadas no país e com a divulgação do plano de segurança pública do governo Temer. (GUSSO, 2013; ALMEIDA, 2014, p. 61; SOUZA, 2012; PLANALTO, 2017).

A contínua descontinuidade das políticas públicas, é, aliás um dos traços mais característicos da vida política e da gestão pública brasileira, levando-as a um eterno recomeço, cada vez mais difícil, talvez, devido ao dispêndio de recursos, esforços para congregar apoiadores, implantar novos valores e práticas (ESTEVAM, 2010)

A opção por mudanças que maquam, mas não alteram a essência da conduta, a eficácia da polícia já era feita há décadas no Estado de São Paulo. Entre 1946 e 1964, os governadores estavam cientes das dificuldades da polícia e do desafio de acompanhar a demanda pelos serviços policiais. Entretanto, apesar de alguns governadores terem iniciado um planejamento cuidadoso para o setor, nenhum deles enfrentou o imenso desafio político de implantar reformas estruturais que, certamente, iria colocar em intensa atividade os mecanismos de defesa, resistência e pressão das instituições policiais.

O governo poderia economizar muito, se planejasse e monitorasse com eficiência a distribuição de recursos antes de ceder às pressões corporativas por mais verbas, contingente e poder, mas teria de resistir à tentação política de causar impacto positivo no eleitorado com a simples ação de contratar novos policiais e adquirir equipamentos (BATTIBUGLI, 2010, p. 264).

Em 2006, governo paulista continuava a investir na polícia sem realizar reestruturação estratégica para aumento da eficiência do trabalho policial de investigação, controle da corrupção policial, diminuição dos níveis de letalidade policial. Havia ocorrido aumento no orçamento da Secretaria de Segurança Pública em 70% de 2001 a 2006, e investiu na expansão do sistema prisional, desde 1997. Entretanto, grande parte dos recursos foi destinada à PM, tanto em aumento de efetivo como em equipamentos, o que é revelador do direcionamento da política pública de segurança para o policiamento ostensivo, tradicionalmente arbitrário e violento da PM nas áreas mais vulneráveis, em detrimento do policiamento investigativo (JUNQUEIRA, 2006).

O problema da violência policial

Nos últimos vinte e cinco anos, o debate sobre as mortes ocorridas em ações da PM foi pautado na persistência do autoritarismo, na impunidade proporcionada pela Justiça Militar, na suposta legitimação das ações violentas da polícia por parte do público e pela necessidade de julgamento dos policiais considerados violentos (LIMA, 2011).

O controle da letalidade policial no Brasil, é um dos grandes desafios desde a redemocratização e a promulgação da CF de 1988. Mesmo com algumas iniciativas para conter tal arbitrariedade, pouco se avançou para o seu controle (SOUZA; ROMERO; JANUÁRIO; PEREIRA, 2017).

O uso desproporcional da violência letal por policiais pode ser medido por três vias: a) a relação entre o número de mortos e feridos; b) a relação entre o número de não policiais e de policiais mortos; e c) a relação entre o número de não policiais mortos e o número de homicídios dolosos.

Pode-se notar a persistência de alto padrão de letalidade ao longo do tempo, para as três vias, pois os números de mortos variam muito, mas o número de feridos é constante. Dessa forma, a polícia mata mais que fere e há desproporção entre a morte de policiais e não policiais. Tais fatos indicam a falta do uso gradativo da força pela polícia e o uso institucionalizado da violência como resolução de conflitos. As taxas de homicídios em São Paulo, por exemplo, estão em queda, porém a letalidade policial está em alta. (SOUZA; ROMERO; JANUÁRIO; PEREIRA, 2017).

O número de pessoas mortas pela polícia, incluindo por policiais fora de serviço, aumentou em quase 40 por cento em 2014, chegando a mais de 3.000 (HRW, 2016).

Como comparativo que ilustra bem o quanto a polícia brasileira mata, em 2015, Honduras, o país mais violento do mundo, tem taxa de letalidade policial de 1,2 e taxa de homicídio é de 62,5 por grupo de 100 mil habitantes/ano. Já o Brasil, teve taxa de letalidade policial de 1,6 em ritmo ascendente e a taxa de homicídio é de 25,7 por grupo de 100 mil hab./ano. O número de 3.320 pessoas mortas pela polícia é superior ao de vítimas de latrocínio no mesmo ano, 2.314. Foram consideradas como letalidade policial ocorrências de “morte decorrente de intervenção policial” e “homicídio doloso cometido por policiais fora de serviço” (FBSP, 2016, p. 6; 25; 31; 130).

Letalidade Policial e Homicídio

Período	País	Vítimas de Letalidade Policial	Taxa	Vítimas de Homicídio Doloso	Taxa
2014/2015	Honduras	98	1,2	5.047	62,5
2015	Brasil	3.320	1,6	52.463	25,7
2015/2016	África do sul	582	1,1	18.673	34,0

Conclusão

Fonte: Observatorio de la Violencia de la UNAH; Sistema Estadístico Policial en Línea (Sepol); Independent Police Investigative Directorate Annual Report/ Republic of South Africa; Banco Mundial; Anuário Brasileiro de Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: Os dados coletados da África do Sul referem-se às somas das categorias "deaths as a result of police action" e "deaths in police custody".

Observação: Dados atualizados em 16 de novembro de 2016, em função de retificações enviadas pelo estado do Maranhão em 04 de novembro de 2016.

Tabela de letalidade policial e Homicídio: FBSP, 2016, p. 30

A violência letal da polícia de São Paulo está bem abaixo do número recorde de 1421, no ano de 1992, mas ainda é significativa. Em 2000 foram mortas 837 pessoas. Em 2007, esse número se reduziu para 444 mortes, em 2008, 397, em 2009, 543 e em 2011, 438 mortes. Já em 2014, foram contabilizadas 958 mortes, e em 2015, 848. Portanto, a letalidade policial quase dobrou em São Paulo entre 2007 e 2015. A taxa de letalidade da polícia paulista foi de 1,9 em 2015, quase 20% superior à taxa brasileira, de 1,6 e ainda atingiu a marca de 2,2 em 2014 (FBSP, 2010, p. 32; MARTINS & VIEIRA, 2012, p. 29; FBSP, 2016, p. 25).

A violência policial está ligada ao aumento das mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil, já que policiais têm participação em grupos de extermínio (chacinas). Foram registradas 34 chacinas em São Paulo, com total de 134 mortes em 1994. Entre maio de 2006 - quando ocorreu o pico de mortes no rastro da reação contra os ataques do PCC - até dezembro de 2007, a Ouvidoria de Polícia registrou 166 ações classificadas como execução sumária ou chacina, que vitimaram 355 pessoas em todo o estado.

Além disso, é notório o uso constante e excessivo da força física nas operações de despejo de sem-teto e de sem-terra, bem como no policiamento de choque em manifestações e greves. O modelo militarizado de confronto, ocupação e de sufocamento dos oponentes ainda persiste nas ações das polícias do país inteiro.

Exemplo é o caso da favela do Pinheirinho, em São José dos Campos (São Paulo). Em janeiro de 2012, a PM paulista executou ação de despejo de 1,5 mil famílias que habitavam o local há mais de oito anos. Note-se que o despejo foi autorizado pela Justiça, mas a forma abusiva como foi realizado, não. As famílias foram expulsas em ação marcada por violência, coação, gritos, tiros e ferimentos (MARTINS & VIEIRA, 2012, p. 26).

Outro caso notório foi a expulsão de centenas de dependentes de crack da Cracolândia, localizada no centro de São Paulo, em dezembro de 2011. A PM utilizou cavalos, motos, spray de pimenta, balas de borracha. Como resultado conseguiu-se, na prática, apenas espalhar os viciados para outras regiões da cidade e até mesmo para outras cidades, como Campinas. A ação, além de violenta, foi marcada pela falta de articulação política entre prefeitura, estado e União e reflete a ausência de políticas públicas na área de saúde para que os dependentes químicos tenham amparo do Estado e que não sejam tratados apenas como mais um fardo, lixo social, (MARTINS & VIEIRA, 2012, p. 26).

Tal fato ocorrido na Cracolândia em 2011, voltou a se repetir em maio 2017 de forma violenta, desastrosa, sem a captura dos grandes responsáveis pelo tráfico. Houve ainda a extinção do programa De Braços Abertos, da gestão anterior, que teria sido o mais exitoso programa já iniciado naquela região. Os usuários de drogas foram dispersos pelo dentro da cidade (MELLO, 2017; BOEHM, 2017)

O Brasil é, junto com os EUA, um dos países que mais prendem no mundo, enquanto as estatísticas criminais não apresentam redução proporcional. Do mesmo modo, a polícia do Estado de São Paulo tem apresentado altas taxas de prisões, e mesmo assim, as taxas de criminalidade continuam altas, exceção aos casos de homicídios. O resultado dessas medidas de detenção é a superpopulação carcerária do sistema penitenciário paulista (FBSP, 2010, p. 11-12).

O modo como a polícia trata o cidadão é para este um forte definidor da forma como o Estado o respeita ou o desrespeita, pois é uma instituição estatal de grande visibilidade (BITTNER, 1990, p. 19).

A polícia como agente do Estado reflete, até certo ponto, em suas ações, as diretrizes governamentais, ainda que tenha relativa margem de

autonomia para estruturar e realizar as tarefas de policiamento. A polícia é, portanto, uma instituição chave para se avaliar a efetividade dos valores democráticos de um país, de seu governo e sociedade (BATTIBUGLI, 2010).

Considerações finais

Não é por menos que a segurança pública no Brasil é questão urgente e prioritária. É certo que a reforma das instituições policiais deve entrar definitivamente na pauta dos programas de governo dos Estados brasileiros. A polícia reflete a fragilidade da democracia brasileira, o que revela as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la às exigências do estado de direito.

Entre 2000 e 2010, a segurança pública se tornou um dos pontos centrais da agenda política brasileira com aumento considerável de gastos e de implantação de novas estratégias para o setor. Contudo, tais iniciativas esbarram nos limites da democracia brasileira, da própria cultura policial, na medida em que colocam desafios às formas tradicionais de ação das polícias.

Após o ano de 2013, tem-se um retrocesso na área da segurança pública com a extinção do Pronasci, e com a priorização de políticas repressivas.

A proposta da PEC nº 51, de 2013, que concebe uma política de segurança em ciclo completo, “responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal; todo órgão policial deverá se organizar por carreira única”, de natureza civil, pode ser considerada um passo difícil, mas importante na construção de uma polícia que faça jus aos anseios da sociedade brasileira contemporânea, parece esquecida na relatoria da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, desde novembro de 2015, em meio à grave crise política do país (SENADO, 2017).

A polícia reflete os valores da sociedade na qual está inserida e a própria fragilidade da democracia brasileira, revela as dificuldades para se modificar uma cultura institucional e adaptá-la ao estado de direito, ainda mais aliada às discontinuidades de condução das políticas públicas de segurança.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio, IZUMUNO, Wânia Pasinato. “As Graves Violações de Direitos Humanos: o tema e a pesquisa”. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio

- (Pesquisador Resposável). **Continuidade Autoritária e Construção da Democracia**. Relatório Final, Volume 1. São Paulo: NEV-USP, 1999.
- ALMEIDA, Fabrício Bonecini de. **Orçamento e Segurança Pública**: um estudo de caso do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Dissertação de Mestrado em Ciência Política - UNB. Brasília, 2014.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Internacional – informe 2016-2017. O Estado dos Direitos Humanos no mundo**. Disponível em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.3.pdf. Acesso em 15 de mai. 2017
- ADORNO, Sérgio. “Consolidação Democrática e Políticas de Segurança Pública no Brasil: rupturas e continuidades”. In: Zaverucha, Jorge (org) **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX**. Recife: Bagaço, 1998.
- BATTIBUGLI Thaís. **Polícia, Democracia e Política em São Paulo (1946-1964)**. São Paulo: Humanitas/Fapesp.
- BAYLEY, David H. **What works in policing**. Readings in crime and punishment. New York: Oxford University Press, 1998.
- BITTNER, Egon. **Aspects of police work**. Lebanon (New Hampshire, EUA), Northeastern Uni-versity Press, 1990.
- BOEHM, Camila. **Repressão não vai resolver problemas da Cracolândia paulistana, diz pesquisador**. EBC – Agência Brasil, 16 de mai. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/repressao-nao-vai-resolver-problemas-da-cracolandia-paulistana-diz-pesquisador>. Acesso em: 30 de mai. 2017.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp/Editora 34, 2001.
- CORREA, Luiz Fernando. Um novo pensar na segurança pública. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma de (Org.) **Política de Gestão Pública Integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MELLO, Daniel. **Operação policial dispersa usuários da Cracolândia pelo centro de São Paulo**. EBC, Agência Brasil, 22 de mai 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/operacao-policial-espalha-usuarios-da-cracolandia-para-o-centro-de-sao-paulo>. Acesso em 30 de mai. 2017.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce; CARNEIRO Leandro Piquet; CARVALHO, José Murilo. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: II SEMINÁRIO DE CIÊNCIA SOCIAIS APLICADAS (2: 2010 : Criciúma, SC). **Anais...** [recurso eletrônico]: estado, organizações e desenvolvimento, Criciúma, SC : UNESC. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/issue/archive>. Acesso em 01 de mai. 2017.
- FISCHER, Rosa Maria. O Círculo do Poder – As práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. **Cultura e Poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

- FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanish. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: **IPEA. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal**, n. 17, vol, 3, 2009, p. 135-196. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar. Acesso em 01 de mar de 2012.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016**. Ano 10, 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em 03 de mai. 2017.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 4, 2010
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano 5, 2011.
- FREIRE, Alice de Almeida. **Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: MP, 2009.
- GUSSO, Rodrigo Bueno (2013). **Eu previno, tu reprimes**. Uma análise da política criminal ofertada pelo Pronasci por meio do programa Protejo, Curitiba-PR. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná.
- HRW. **World Report 2016**. Brazil – Events of 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/brazil>. Acesso em 01 de abr. 2017
- JUNQUEIRA, Caio. Orçamento da segurança pública cresceu 70% na gestão Alckmin. **Valor Econômico**, 22 de mai. de 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/dados/custos>. Acesso em 01 de ago. 2012.
- LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. In: OLIVEIRA, Nilson Vieira (Org.) **Insegurança Pública**. Reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana. São Paulo: Nova Alexandria, 2002.
- LIMA, João Marcelo Maciel de. **Democracia e accountability**. Violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar no Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Unesp, campus Marília, 2011
- LOCHE, Adriana Alves (2012). **Segurança e controle social**: uma análise do policiamento comunitário. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH-USP.
- MARTINS, R.; VIEIRA, W.. “A truculência como padrão”. **Carta Capital**, nº 682, fev. 2012, p. 26-29.
- MESQUITA NETO; P de; ALVES, R. **3º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil (2002-2005)**. São Paulo, Universidade de São Paulo, Vol. 1, pp. 581, 2007.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **O que é o Pronasci**, 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24DOEE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>. Acesso em: 23 de abr. de 2012.
- _____. **Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública**. Coletânea 2003-2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e->

- [pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-1/15livro-ggi-capaverde.pdf](#). Acesso em 23 de abr. 2017.
- MISSE, Michel (org). **O inquérito policial no Brasil**. Uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.
- MPF. **Lava Jato**, 2017. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/lavajato/index.html>. Acesso em 10 de mai. de 2017.
- PAES MANSO, Bruno. (01/11/2008), “Para SP, o silêncio era a melhor opção”: Para secretário, calar-se diante do confronto entre as Polícias Civil e Militar na frente da sede do governo do Estado foi estratégico (entrevista do ex-secretário de Segurança Pública de São Paulo, Ronaldo Marzagão)”. **O Estado de S. Paulo**, Metrópole, p. C3.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (Pesquisador Responsável). **Continuidade Autoritária e Construção da Democracia**. Relatório Final, Volume 1. São Paulo: NEV-USP, 1999.
- _____. “Transição política e não-Estado de Direito na República”. Em: SACHS, Ignacy et all (Orgs.) **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.
- PLANALTO. Presidência da República. **Plano Nacional de Segurança Pública vai racionalizar sistema penitenciário**. 05 de jan. 2017. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/01/plano-nacional-de-seguranca-publica-vai-racionalizar-sistema-penitenciario>. Acesso em 06 de mai. 2017
- SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- SENADO. **Atividade Legislativa**. Proposta de emenda à Constituição, nº 51 de 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em 15 de mai. 2017.
- SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre a segurança pública no âmbito nacional: apontamento para um programa de pesquisa. **Dilemas**. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, n. 3, vol. 4, 2011, pp. 501-522.
- SILVA, Jorge da. (2008), **Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Forense.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.
- SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Segurança Pública, polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 51, 2004, pp. 253-288.
- _____. A militarização da Segurança. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. 7 de mar. 2012. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/a-militarizacao-da-seguranca/>. Acesso em 01 de fev. 2016.
- UOL. MENSALÃO julgou 37 e condenou 24; relembre o caso dez anos depois... 05 de jun. de 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/06/05/dez-anos-depois-relembre-o-caso-mensalao.htm>. Acesso em 02 de mai. 2017.
- ZALUAR, Alba. (1999), “Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização”. In: **São Paulo em Perspectiva**. Revista da Fundação Seade. Vol. 13, número 3; 1999, julho-setembro.