

Violência *versus* exercício da segurança pública em democracia no Brasil: um desafio a ser enfrentado

Marlene Inês Spaniol¹

Resumo: Este artigo trata da violência, das suas implicações e de como criou raízes e cresceu vertiginosamente, uma vez que sempre esteve presente ao longo da formação da sociedade brasileira, assim como tratará do emprego desta violência por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Segurança Pública do Brasil. É feita, também, a análise das mudanças impostas com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, chamada de “carta cidadã” e dos necessários ajustes na forma de atuação policial e dos desafios já enfrentados e muitos ainda por enfrentar frente aos altos índices de violência e criminalidade atuais, bem como do exercício da segurança pública que se espera em um estado democrático de direito. A metodologia utilizada foi predominantemente de levantamento bibliográfico e análise dos dados quantitativos acerca do tema pesquisado. Os resultados alcançados com a análise, tanto da revisão teórica quanto dos números levantados, confirmam o diagnóstico de uma violência e criminalidade crescentes no país e de que as mudanças no campo da segurança pública quando da redemocratização do Brasil foram apenas periféricas e insuficientes.

Palavras-chave: Violência. Segurança Pública. Democracia. Desafios.

Introdução

A violência faz parte da história de todas as sociedades, constituindo-se atualmente, junto com os altos índices de criminalidade, em uma das maiores preocupações do país, uma vez que as dimensões tomadas pelo medo e pela insegurança gerados pela violência não se limitam a fatores econômicos ou educacionais, atingindo todos os níveis sem distinção socioeconômica.

O recrudescimento da violência e da criminalidade tem sido motivo de grande inquietação da população, que clama por mais ação das forças de até agora tomadas, não combateram as causas da violência e nem ocasionaram uma contenção eficaz dos fatores geradores da sensação de medo e insegurança².

¹ Doutorado em Ciências Sociais pela pelo PPGCS da Escola de Humanidades da PUCRS, (PUCRS-2016), com doutorado sanduíche junto ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República do Uruguai (Udelar), em Montevideu, no primeiro Semestre de 2014 (Processo Capes/Udelar nº: BEX-0078/14-0), integrando o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), dos Programas de Pós Graduação em Ciências Criminais e Ciências Sociais da PUCRS e integra, também, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), na condição de sócia plena e integrante do Conselho de Administração. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com

²O medo é um estado emocional que surge em resposta a consciência perante uma situação de eventual perigo, de que algo ou alguma coisa possa ameaçar nossa segurança ou a vida de alguém, fazendo com que o cérebro ative, involuntariamente, uma série de compostos químicos que provocam reações que caracterizam o medo. Já a insegurança, por sua vez, é a ausência de segurança, de proteção. O sentimento de medo e insegurança para Adorno (1996, p. 131-138) não está mais restrito à vida nas grandes cidades, se ampliando e se generalizando “face à expectativa, cada vez mais provável, de qualquer cidadão ser vítima de uma ofensa criminal”. Na sociedade brasileira contemporânea, em particular nas grandes cidades brasileiras, o sentimento de medo e insegurança diante do crime é alimentado pelo sentimento de que os cidadãos se encontram desprotegidos, pois a organização material e institucional criada para proteger suas vidas e seus bens, materiais e simbólicos, não vem se mostrando eficaz no cumprimento de

Enquanto a população clama por ações imediatas e por mais segurança, principalmente em áreas de grandes concentrações urbanas, as autoridades responsáveis alegam dificuldades para enfrentar e amenizar o problema, atendo-se a questões pontuais em consequência de violências já ocorridas e não trabalhando nos aspectos preventivos de novas ações de violência.

A partir de uma revisão teórica acerca do tema abordado e da apresentação de dados de criminalidade pós anos 2000 se verá que combater e/ou diminuir a violência através do exercício democrático das forças de segurança pública brasileira e da implantação de políticas públicas de prevenção ao delito, tem sido um dos principais desafios dos gestores de todas as esferas de atuação.

1. A violência e suas implicações

A sociologia nos relata que a sociedade, desde seus primórdios, se calcou em imposições violentas, sejam elas físicas ou psicológicas, mudando suas características em razão do tempo, do local e da cultura de um determinado povo.

Velho (2000), ao desenvolver uma perspectiva antropológica da violência, lhe dá um conceito amplo, sustentando que:

Violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza. Vê-se que, de início, associa-se a uma ideia de *poder*, quando se enfatiza a possibilidade de imposição de vontade, desejo ou projeto de um ator sobre o outro. (VELHO, 2000, p. 11).

Neste mesmo sentido, Michaud (1989, p. 10-11) diz que a violência ocorre quando, “numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física ou moral”, ressaltando que esta também pode se dar em suas poses, participações simbólicas e culturais.

Zaluar (1999) recorre à origem latina da palavra para conceituá-la:

Violência vem do latim *violentia* que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou recursos do corpo para exercer sua força). Essa força torna-se violência 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. (ZALUAR, 1999, p. 8).

Chauí (1985, p. 23) trabalhou a acepção de violência aferindo problemas sociais, dizendo que “quando ela ocorre se converte os diferentes em desiguais e a desigualdade numa relação entre superior e inferior; de outro ângulo, enquanto ação transforma o ser humano em coisa, em objeto”.

Machado da Silva (2014, p. 28), ao escrever sobre violência e ordem social, salienta que a reflexão sobre violência “se particulariza através do foco dos atores na interferência do crime sobre as rotinas cotidianas, e a relação com a ordem é aproximada pela importância que ganham as políticas institucionais que enfatizam o aspecto coercitivo da regulação das práticas sociais”, ou seja, como garantias externas da ordem, estabelecendo a relação entre ordem social e violência como tópicos que configuram a vida coletiva das cidades.

Desta forma percebe-se que violência é um termo polissêmico, ou seja, tem muitos significados, e seu uso aponta para as formas diferenciadas de constrangimentos, coações ou agressões, etimologicamente, pode significar também o uso da força, mesmo que legítimo, pelo poder estatal, visando ao controle social. No Brasil essa questão foi trazida por Adorno e Dias (2014, p. 189-190), ao descreverem o monopólio estatal da violência pelas forças repressivas do Estado, ou seja, as polícias, destacando ser este “um dos maiores desafios ao controle democrático da violência e, conseqüentemente, à instauração de um Estado de Direito nesta sociedade”.

Adorno (2002, p. 277), já havia escrito que o monopólio estatal da violência não significa apenas o uso dela com exclusividade, mas, também, o “monopólio” de prescrevê-la e de interditá-la. Como consequência dessa posição ele identificou no pensamento weberiano “forte identidade entre poder, dominação e controle da violência”, sendo estes fundamentos que conferem ao Estado a capacidade de garantir as liberdades públicas e civis, diferenciando da interpretação de violência de Hannah Arendt (2011), que discorda do conceito de Weber, fazendo o contraponto de violência como o oposto do poder.

Contrapondo-se à fórmula weberiana afirma que “o poder é de fato a essência de todo o governo, e não a violência. A violência é por natureza instrumental; como todos os meios, ela sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja.” Complementa sua posição argumentando que:

O poder não precisa de justificação, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas; o de que ele realmente precisa é legitimidade. O tratamento corriqueiro dessas duas palavras como sinônimas não é menos enganoso ou confuso do que a equação corrente entre obediência e apoio. O poder emerge onde quer que as pessoas se unam e ajam em concerto, mas sua legitimidade deriva mais do estar junto inicial do que de qualquer ação que se possa seguir. A legitimidade quando desafiada, ampara-se a si mesma em um apelo ao passado, enquanto a justificação remete a um fim que jaz no futuro. A violência pode ser justificável, mas nunca será legítima. [...] São opostos pois onde um domina absolutamente, o outro está ausente. A violência aparece onde o poder está em risco, mas deixada a seu próprio curso, conduz à desaparecimento do poder. (ARENDR, 2011, p. 69-73).

Outras literaturas recentes acerca do tema têm questionado a pertinência de se pensar o monopólio estatal da violência nos termos propostos por Weber. Neste sentido, Wieviorka (1997), ao escrever sobre o novo paradigma da violência diz que o Estado está cada dia menos capaz de controlá-la e que:

[...] É cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas. A fragmentação cultural contribui também para essa tendência geral. Ela torna mais delicada a fórmula do Estado-nação, já que a nação não pode tão facilmente como antes reclamar para si o monopólio ou o primado absoluto da identidade cultural das pessoas reunidas no seio da ‘comunidade imaginária’ que ela constitui, segundo a expressão de Benedict Anderson (1983): outras identidades se afirmam, exigem ser reconhecidas no espaço público, e os choques interculturais podem transformar-se em guerras comunitárias. (WIEVIORKA, 1997, p. 15).

Outro autor que analisa este processo é Garland (2008), na obra *A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea*, trazendo a realidade britânica e norte-americana, sustentando a tese de que atualmente vem se observando processos de transferência de responsabilidades públicas e estatais de controle do crime e da violência para as esferas privadas. Este modelo, segundo Adorno (2002, p. 280), também pode ser observado no Brasil referindo que “empiricamente, demonstra-se o argumento apontando para a crescente intervenção de comunidades civis no gerenciamento cotidiano da violência”, ou seja, a sociedade civil está chamando para si a responsabilidade de montar parcerias na contenção e prevenção do crime, quer por meio de associações de moradores, vizinhanças ou seguranças privadas na medida em que os problemas relacionados à violência vão se tornando mais densos e complexos.

Neste sentido ratifica-se a posição de Porto (2010, p. 58) sobre as significações, (re)significações e sentidos da violência ao dizer que “a multiplicidade valorativa e a fragmentação social em diferentes níveis, que a modernidade tem produzido, necessitam de espaços de manifestação das diferenças e do conflito, enquanto mecanismos de ‘prevenção’ contra a violência”.

Atualmente o fenômeno da violência tornou-se difuso, adquirindo novos contornos, disseminando-se por toda a sociedade, apresentando uma multiplicidade de formas. Neste sentido, Tavares dos Santos (2009) conceitua violência difusa como:

[...] As diferentes formas de violência, presentes em cada um dos conjuntos relacionais que estruturam o social, podem ser explicadas se compreendermos a violência como um ato de excesso, qualitativamente distinto, que se verifica no exercício de cada relação de poder presente nas relações sociais de produção do social. A ideia de força, ou de coerção, supõe um dano que se produz em outro indivíduo ou grupo social, seja pertencente a uma classe ou categoria social, a um gênero, a uma etnia, a um grupo etário ou cultural. Pode-se

verificar empiricamente na sociedade brasileira a seletividade social das vítimas: trabalhadores urbanos, moradores de bairros populares, pais, crianças, mulheres, jovens, negros, índios. *Do sexo masculino*: acidentes de trânsito, homicídios, armas de fogo; *jovens e adolescentes*: abuso sexual, *violência doméstica* (contra crianças, idosos, mulheres): contra crianças, castigos corporais e maus tratos; violência sexual contra mulheres e aumento do registro da violência doméstica. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 148).

A violência endêmica das últimas décadas tem gerado medo e insegurança em todas as partes do mundo, sendo que no Brasil ela se agravou durante a transição para o regime democrático, principalmente com o aumento da violência nos grandes centros urbanos, com estatísticas crescentes em todo o país.

2. Violência no Brasil: um capítulo em aberto

A violência no Brasil possui várias causas, porém as principais estão relacionadas aos problemas sociais, segundo estabelecido, em uma visão crítica, por Velho (2000), devido à perda de muitos valores éticos da nossa sociedade, afastando a ideia de que a violência esteja ligada tão somente à pobreza.

Sustento que uma das variáveis fundamentais para se compreender a crescente violência da sociedade brasileira é não apenas a desigualdade social, mas o fato de esta ser acompanhada de um esvaziamento de conteúdos culturais, particularmente os éticos, no sistema de relações sociais. Ou seja, a pobreza tomada isoladamente não explica a perda de referenciais éticos que sustentem as interações entre grupos e indivíduos. Isto fica mais evidente nas grandes cidades, devido à exacerbação da iniquidade social gerada pelo contraste agudo dos modos de vida. (VELHO, 2000, p. 16-17).

Zaluar (2002) destaca o patamar de insegurança que a violência e a criminalidade impuseram à sociedade brasileira atual, compactuando com a ideia do círculo vicioso de que a violência é geradora de mais violência ao dizer que:

A violência também tem um efeito inflacionário. Quando a taxa de crimes, especialmente os violentos, chega a um patamar mais elevado, o medo da população e a insegurança ameaçam a qualidade de vida conquistada a duras penas em décadas de desenvolvimento econômico e de reivindicações sociais. As pessoas trancadas em casa, seja na favela, seja no bairro popular, seja no bairro de classe média, deixam de se organizar, pouco participam das decisões locais que afetam suas vidas, pouco convivem entre si. Em vez disso, muitos se trancafiam, armam-se e preparam-se para enfrentar os próximos perigos como se estivessem numa guerra. O resultado disso é um generalizado desrespeito pelas regras da convivência social, para não falar de regras fundamentais à segurança de todos [...]. (ZALUAR, 2002, p. 76-77).

A autora retrata também (2002, p. 84), a situação arcada por quem sofre este problema, ao dizer que: “as vítimas da violência, quando sobrevivem, não tem apenas as deficiências físicas que

decorrem das agressões sofridas. As marcas traumáticas no seu psiquismo são tão ou mais graves e muitas jamais cicatrizam”.

O crime e a violência sempre fizeram parte da história brasileira, porém, com o desenvolvimento industrial e tecnológico do nosso país, vieram outros problemas que fomentaram o aumento da violência e da criminalidade, como, por exemplo, a má distribuição de renda, o desemprego, a desagregação familiar, a falta de políticas públicas sérias e comprometidas para o seu combate e prevenção, a fome e a miséria.

Adorno (1996), ao escrever sobre a gestão urbana do medo e da insegurança, relata questões de violência, crime e justiça na sociedade brasileira contemporânea dizendo que:

A história da sociedade brasileira pode ser contada como uma história social e política da violência. Os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero e, geração, foram frequentemente solucionados mediante recurso às formas mais hediondas de violência. Basta lembrar a longa tradição de lutas populares, desde o século XIX, nas diferentes regiões do país, violentamente reprimidas (Adorno, 1988); a sucessão de golpes na estabilidade político institucional que, no mínimo, comprometem a vigência e continuidade do Estado de Direito; as agressões cometidas silenciosamente e cotidianamente no mundo doméstico contra mulheres, velhos e crianças; enfim, a vida nos estabelecimentos de isolamento e de reparação social como manicômios judiciários, prisões, delegacias de polícia, instituições de tutela de crianças e de adolescentes. Em seus mais diversos espaços, disseminam-se na sociedade brasileira formas díspares de violência, carregadas de forte simbolismo, cujos propósitos têm por alvo não apenas reprimir direitos, alguns dos quais inclusive consagrados legalmente, como também conter reivindicações, impor pesadas barreiras à constituição de uma vida coletiva autônoma e promover a reforma moral dos cidadãos enquanto estratégia de dominação e de sujeição dócil de muitos à vontade de alguns. (ADORNO, 1996, p. 48).

Adorno (1996, p. 41) problematiza Foucault (1984) para explicar a demanda de ordem na sociedade brasileira contemporânea, em face ao crescimento da violência urbana no Brasil nas décadas de 1970 e 1980 em consequência da emergência das demandas por forças sociais múltiplas e antagônicas. Destaca que este aumento de controle da violência foi impulsionado “por dois movimentos da sociedade, aparentemente não conectados entre si: por um lado, o processo de transição e de consolidação democráticas; por outro lado, a emergência do crime organizado, sobretudo às voltas do narcotráfico”.

Na sociedade agrária tradicional brasileira, a violência sempre esteve incorporada ao cotidiano dos homens livres, libertos e escravizados, apresentando-se, via de regra, como solução para os conflitos sociais e para o desfecho de tensões nas relações intersubjetivas, em que as respostas violentas estimulavam reações uniformes em agrupamentos sociais diferenciados, constituindo um modelo socialmente válido de conduta, aceito e reconhecido publicamente, visto como legítimo. Este cenário parece referir-se exclusivamente ao Brasil tradicional, ainda dependente de práticas herdadas do passado colonial, quando predominava um padrão de vida

Revista Conversas e Controvérsias, Porto Alegre, vol.3, n.2, 2016.

associativa, cujas bases materiais assentavam-se no parentesco, no escravismo e nos interesses ditados pelas grandes propriedades rurais, marcado por rígidas hierarquias cuja quebra das normas consuetudinárias e a transgressão das fronteiras sociais constituíam-se em estímulo ao recurso da violência como forma de repor laços e elos rompidos na rede de relações sociais.

Adorno (1996) ressalta que, com o advento da sociedade capitalista no Brasil e da adoção da forma republicana de governo em 1889, esperava-se o início de uma nova era, marcada pelo crescimento econômico, pelo desenvolvimento social, pelo progresso técnico e, sobretudo pela consolidação de governos estáveis, regidos por leis justas, pela existência de instituições políticas modernas e capazes de conduzir o país ao compasso das nações civilizadas, com instituições qualificadas para coibir a violência nas suas mais variadas formas de manifestação. Destaca, porém, que não foi isso que aconteceu, pois:

Ao longo de mais de cem anos de vida republicana, a violência em suas múltiplas formas de manifestação permaneceu enraizada como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado - isto é, moralmente imperativo -, de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de privilégio, de prestígio. Permaneceu atravessando todo o tecido social, penetrando em seus espaços mais recônditos e se instalando resolutamente nas instituições sociais e políticas em princípio destinadas a ofertar segurança e proteção aos cidadãos. Trata-se de formas de violência que imbricam e conectam atores e instituições, base sob a qual se constitui uma densa rede de solidariedade entre espaços institucionais tão díspares como família, trabalho, escola, polícia, prisões tudo convergindo para a afirmação de uma sorte de subjetividade autoritária na sociedade brasileira. (ADORNO, 1996, p. 51).

Tavares dos Santos (2009), ao descrever as novas questões sociais e a violência, diz que houve profunda mutação na sociedade contemporânea nos últimos trinta anos, podendo esta ser definida como processo de formação da sociedade globalizada, em que novos dilemas e problemas sociais emergem, configurando novas questões sociais mundiais que:

[...] Manifestam-se de forma articulada e análoga, com distintas especificidades, nas diferentes sociedades, [...] Paradoxalmente o internacionalismo está fundado em problemas sociais, tais como: a violência, discriminação por gênero, os vários racismos, a exclusão social e a pobreza, os problemas do meio ambiente e a questão da fome. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 22-23).

Sobre os fenômenos de violência e as dificuldades enfrentadas pelas sociedades e estados contemporâneos, Giddens também se manifestou:

O problema da democracia [...] está intimamente ligado a uma dimensão adicional da modernidade: o controle dos meios de violência. [...] Um programa de política radical deve estar preparado para enfrentar o papel da violência nas questões humanas. (GIDDENS, 1996, p. 20 e 27).

Machado da Silva (2008, p. 39) argumenta que a academia tem debatido sobre o crime e a violência urbana, enfatizando a incapacidade do aparelho estatal de manutenção da ordem em controlá-la. Afirma que essa abordagem, embora relevante para vincular a discussão sobre a consolidação democrática e a não expansão da cidadania a todos os segmentos da população, peca ao ignorar o sentido das práticas violentas e criminosas que geram medo e insegurança. Diz que a ineficácia dos órgãos responsáveis pelo controle da violência e do crime é explicada “seja pelas dificuldades econômico-financeiras e de formação de pessoal das agências, seja pela corrupção e impunidade ou simples incapacidade técnica dos agentes”.

Ao falar da experiência brasileira no campo da violência, Tavares dos Santos (2009) destaca que a sociedade parece aceitar a violência, ou resignar-se, incorporando-a como prática social e política normal coletiva, com a proliferação de exemplos nas cidades, nos campos e nas florestas, descrevendo-a como uma violência difusa e generalizada que marca o cotidiano das populações de todos os centros urbanos brasileiros. Ressalta que:

Para conhecer as práticas de violência, tanto na história como na sociedade brasileira, trabalhamos com a noção de “cidadania dilacerada”, pois evoca o dilaceramento do corpo e da carne e a crescente manifestação da violência física na sociedade, a qual ameaça as possibilidades da participação social e da cidadania. Isso nos leva a identificar um paradoxo na sociedade brasileira atual: malgrado o regime político democrático, o autoritarismo faz parte da vida social. (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 23).

Zaluar (2002) sintetiza a característica da violência moderna em nosso país, salientando problemas políticos vivenciados recentemente e pondo em questão a busca da redemocratização e o aumento proporcional da violência na sociedade brasileira.

Os últimos 25 (vinte e cinco) anos também cobrem um período da história do país marcado por profundas mudanças políticas, sociais e econômicas, das quais os cientistas sociais participaram como pesquisadores e como cidadãos. O grande desafio para estes, bem como para os militantes de movimentos políticos e os cidadãos do país foi como explicar que, justamente no período em que o país recuperava as instituições da democracia, ocorreu grande aumento da criminalidade e da violência, seja a institucional, seja a doméstica, seja a difusa violência urbana. (ZALUAR, 2002, p. 77-78).

Peralva (2000) diz que a redemocratização brasileira veio acompanhada do aumento da criminalidade urbana e da desorganização das instituições formais responsáveis por manter a ordem pública, a resposta da sociedade foi enclausurar-se atrás de cercas e grades devido ao medo e à insegurança. Sobre este paradoxo, disse também que:

A inserção da violência no seio da sociedade civil, na ausência de arbitragem legal, levou à banalização das formas mais extremas do crime, notadamente o homicídio. Mas a modernização sociocultural também abriu caminho para expressões violentas da juventude pobre, com dois significados principais: de um lado, conflitos diretamente derivados da nova experiência de integração social; de outro, o sentimento de viver situações de risco intenso, que suscitam em reposta condutas de risco. Em um contexto marcado pela fragilidade e pela decomposição da ordem pública, paira sobre essas expressões violentas a sombra do crime. (PERALVA, 2000, p. 96).

Por outro lado, Cano (2002), elenca algumas causas como fatores determinantes, tais como: a intensa ocupação urbana, a exclusão social, o fácil acesso a armas de fogo, dentre outros. Salienta que:

A América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo, com altas taxas de homicídio e de criminalidade violenta. As causas deste fenômeno são múltiplas e complexas, entre elas a urbanização acelerada e a conseqüente destruição das redes sociais tradicionais, estruturas socioeconômicas de ampla desigualdade que condenam importantes setores à exclusão social, a disponibilidade de armas de fogo e o alto grau de impunidade, que acompanha as deficiências do sistema de justiça criminal com baixas taxas de resolução de crimes e escassa capacidade de ressocialização dos presos. (CANO, 2002, p. 130).

O quadro da “sociedade violenta” em que vivemos, assim descrito pelos pesquisadores das ciências sociais, resta comprovado quando se analisam as estatísticas de violência e criminalidade dos últimos anos, que crescem vertiginosamente em todos os grandes centros, migrando, inclusive, para outros redutos, como cidades pacatas, por exemplo, que eram consideradas “seguras e tranquilas” até poucos anos atrás.

3. Violência e criminalidade no Brasil em números

O quadro da sociedade violenta em que vivemos descrito pelos doutrinadores das ciências sociais resta comprovado quando se analisam as estatísticas de violência e criminalidade dos últimos anos, que crescem vertiginosamente em todos os grandes centros, migrando, inclusive, para outros redutos, como cidades pacatas, por exemplo, que eram consideradas “seguras e tranquilas” até poucos anos atrás.

O mapa da violência expedido pelo governo federal brasileiro em 2014, traz importante diagnóstico da violência contra os jovens brasileiros e oferece subsídios ao trabalho de gestores de políticas públicas, parlamentares, governantes, profissionais de segurança pública e instituições de pesquisa nacionais e internacionais, na formulação de políticas de combate à violência contra a juventude.

O diagnóstico apresentado neste estudo confirma que os homicídios são hoje a principal

causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do Subsistema de Informação sobre Mortalidade/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (SIM/Datasus), do Ministério da Saúde, mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% eram negros (pretos ou pardos) e 93,30% do sexo masculino, percentuais que tornam esta uma questão nacional de saúde pública, violência que está deixando marcas profundas em parte significativa dos jovens brasileiros, revelando um inesgotável potencial de talentos perdidos para o desenvolvimento do país. (WAISELFISZ, 2014, p. 9).

Adorno (2006, p. 247-252), ao escrever “A violência brasileira: um retrato sem retoques” destaca a evolução da violência urbana e a falta de estatísticas criminais oficiais até fins da década de 1990, lacuna que passou a ser suprida recentemente pela Secretaria Nacional da Segurança Pública (SENASP) e pelo Ministério da Justiça, destacando que entre as modalidades de violência, a de maior repercussão e impacto de medo e insegurança nas percepções coletivas é o homicídio, cujas estatísticas mais fidedignas para avaliação provêm do Ministério da Saúde que compila a mortalidade por causas externas nesta modalidade delituosa. O autor diz ainda que:

Recentes estudos sobre as tendências do homicídio, para estados, regiões metropolitanas e capitais brasileiras, constataam que: a) o número de homicídios causados por armas de fogo vem crescendo desde 1979; b) esse número cresceu mais rapidamente do que o crescimento da população. [...] A presença do tráfico de drogas no cotidiano das classes populares é também outro elemento que tem contribuído para a inflação das taxas de homicídio, sobretudo em jovens, como demonstram os estudos de Zaluar (2004), Peralva (2002) e Soares (2000). [...] Em todo o país o alvo preferencial destas mortes são adolescentes e jovens adultos masculinos, em especial das chamadas classes populares urbanas, tendência que vem sendo observada em inúmeros estudos sobre mortalidade por causas violentas. (ADORNO, 2006, p. 249-252).

As estatísticas criminais são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais e de investimentos no setor. A compilação dos dados é realizada pela SENASP por intermédio do módulo de estatísticas do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), sendo que o sistema é alimentado pelos órgãos de Segurança Pública das Unidades de Federação desde 2004. O SINESP tem como objetivo padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais junto às polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais.

Até 2012, as estatísticas criminais eram geradas somente com dados dos municípios com população superior a 100 mil habitantes e, desde janeiro de 2013, já é possível o tratamento e a análise de dados de todos os municípios brasileiros, permitindo, assim, retratar o Brasil de forma

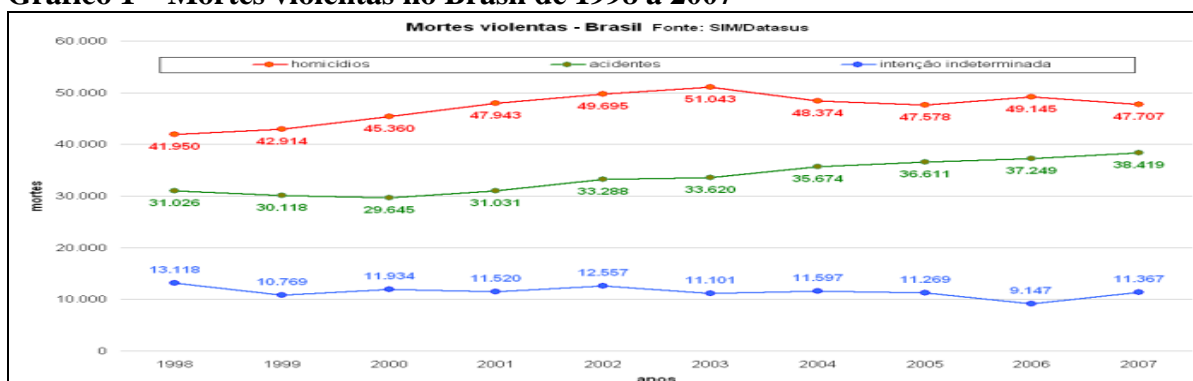
mais detalhada e fidedigna. Esta compilação só foi possível através da assinatura de um termo de adesão ao SINESP realizada pela União com os Estados e o Distrito Federal, tornando efetivo o apoio dos participantes no que tange ao cumprimento da Lei Federal nº. 12.681, de 04 de julho de 2012, que instituiu o SINESP, dando um passo importante na centralização de dados confiáveis. É preciso incorporar esses dados ao cotidiano das instituições policiais, visando torná-las o embrião de um movimento que visa fortalecer o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança, com o objetivo de fazer frente à escalada do crime e da violência no Brasil e uma alocação mais eficiente de recursos.

As estatísticas do SIM/Datasus são muito fidedignas para se tratar de mortalidade em geral e das mortes violentas, em particular, pois quem alimenta a base dos dados é um amplo sistema descentralizado que envolve médicos, secretarias municipais de saúde, Institutos Médico-Legais, serviços de verificação de óbitos, além de outras instituições.

Ressalta-se que a qualidade dos dados varia muito regionalmente, sendo melhor em alguns municípios mais estruturados e pior em outros, com ênfase no fato de que a fonte dos dados é da área médica, que não tem interesse na maquiagem desses índices e nem na omissão do número de mortes violentas, pois não é seu dever combatê-los e não são eles os agentes públicos pressionados pela mídia e pela população sobre a diminuição dessas incidências.

Os números disponíveis no site do Datasus, na base de dados do Sistema de Informações de Mortalidade, trazem as estatísticas comparativas das consideradas mortes violentas, separadas pelas categorias “homicídios”, “acidentes” e “intenção indeterminada”, restando clara na análise a escala ascendente da vitimização dos brasileiros por homicídios e também por acidentes no transcorrer dos anos 1990 e com dados ainda mais elevados no transcorrer dos anos 2000, como se depreende do gráfico 1.

Gráfico 1 – Mortes violentas no Brasil de 1998 a 2007

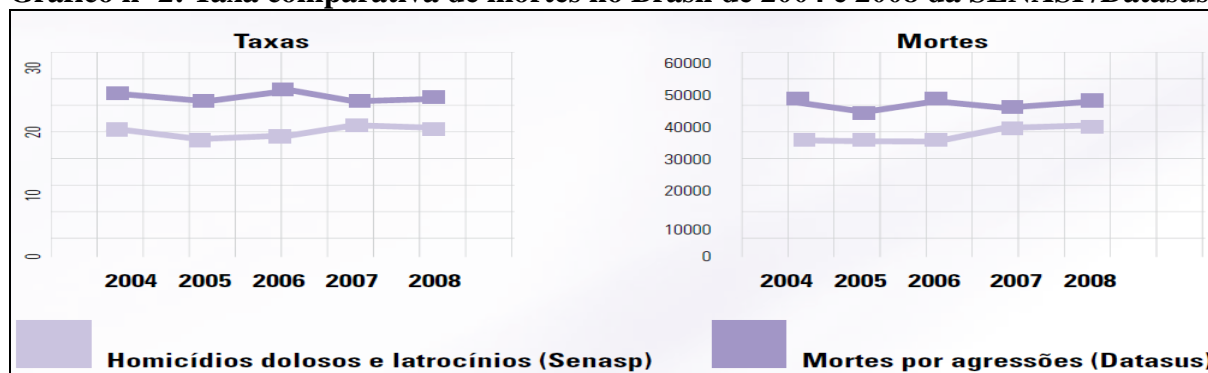


Fonte: SIM/DATASUS. Disponível em: <http://toledol.com.br/2009/08/15/parem-as-maquinas-datasus-atualizados-de-mortalidade-e-tem-noticia/>. Acesso em: 06/10/2016.

Sobre a modalidade identificada como “intenção indeterminada”, são consideradas as mortes por agressões, que vem a ser o termo técnico da Classificação Internacional de Doenças (CID) para designar os assassinatos, este foi o percentual que mais se manteve estável ao longo dos anos pesquisados, ficando na faixa de 9.000 (nove mil) a 13.000 (treze mil) mortes/ano, enquanto que o número de homicídios oscilou entre 41.000 (quarenta e um mil) e 51.000 (cinquenta e uma mil) mortes por ano neste período.

Mais recentemente, a partir do ano de 2007, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) passou a elaborar anuários para divulgação e análise de dados estatísticos acerca da violência e da criminalidade nos Estados da federação, traçando dados comparativos levantados tanto pelo Ministério da Justiça (MJ), através da SENASP, com dados fornecidos pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública, como pelo Datasus, elaborando análises como a descrita no gráfico 2.

Gráfico nº 2: Taxa comparativa de mortes no Brasil de 2004 e 2008 da SENASP/Datasus

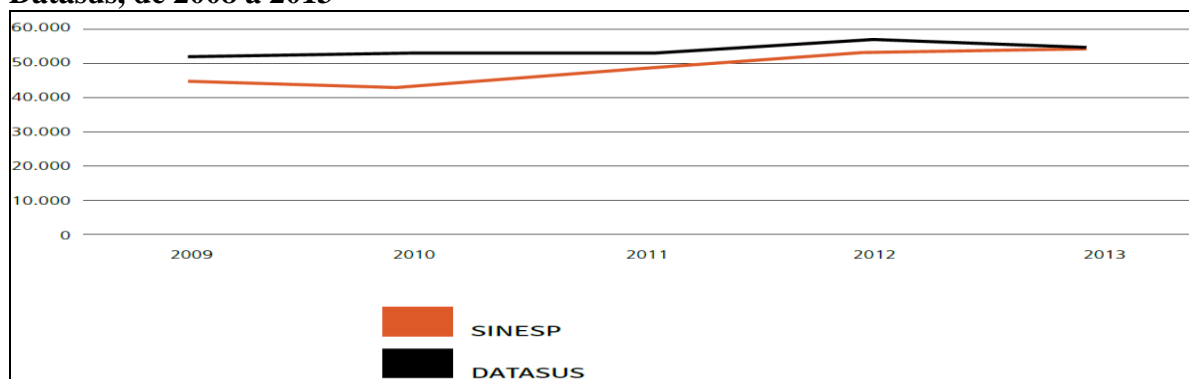


Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública nº 4, Ano: 2010, p. 9.

A análise comparativa do gráfico 2, de homicídios dolosos e latrocínios pela SENASP, através do SINESP e de mortes por agressão, do Datasus, do Ministério da Saúde, nos traz dados extraídos dos dois principais sistemas de informações sobre mortes violentas no país, apresentando alguns dados diferentes para o mesmo período pesquisado.

Os pesquisadores do FBSP que elaboram o Anuário de Segurança Pública (2010, nº 4, p. 9) destacam que não existe número certo ou errado para medir as mortes por atos violentos, pois nos dados apresentados por estes órgãos há diferenças metodológicas e critérios próprios, “Existem números gerados para objetivos diferentes, com lógicas inerentes às instituições que os produzem”. Cabe, portanto, aos usuários dos dados apreendê-los e interpretá-los de forma correta a fim de gerar novos conhecimentos.

Gráfico 3: Comparação de fontes estatísticas para mortes violentas no Brasil pelo SINESP e Datasus, de 2008 a 2013



Fonte: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nº 8, Ano: 2014, p. 33.

O gráfico 3 volta a fazer o levantamento comparativo entre os dois órgãos responsáveis pela tabulação dos dados, para mortes violentas no Brasil, percebendo-se um leve acréscimo dos dados deste do ano 2009 a 2012, igualando-se em 2013.

Os dados da SENASP originam-se dos boletins de ocorrência que seguem a tipificação do Código Penal Brasileiro para homicídios dolosos e latrocínios, enquanto os dados do Ministério da Saúde são classificados segundo critério epidemiológico da CID, originando os dados a partir dos registros de óbito. Tem-se, portanto, duas formas distintas de registrar o mesmo fenômeno social, cujos dados servem como fonte de informação estatística para monitorar as tendências da prática de violência e criminalidade e também na construção e estruturação de um sistema de estatísticas policiais confiáveis.

Tabela 1 – Número e taxa de homicídios no Brasil de 2004 a 2014

| Ano | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Homicídios | 48.909 | 48.136 | 49.704 | 48.219 | 50.659 | 52.043 | 53.016 | 52.807 | 57.045 | 57.396 | 59.627 |
| Taxa | 26,5 | 25,7 | 26,2 | 25,2 | 26,2 | 26,6 | 26,7 | 26,4 | 28,3 | 28,3 | 29,1 |

Fonte: IPEA/FBSP, Nota Técnica nº 17 – Atlas da Violência 2016, p. 8.

Da tabela 1 se depreende que do período pesquisado o número de homicídios oscilou entre 48.136 (em 2005) ao pico de 59.627 (em 2014), cuja taxa por 100 mil habitantes foi dos 25,7 a 29,1. Ressalte-se que a Organização Mundial de Saúde (OMS) considera locais com índices iguais ou superiores a 10 são tidos como zonas endêmicas de violência, portanto a taxa dos últimos anos equivale a quase três vezes esse percentual de área conflituosa.

4. A segurança pública no Brasil e seu histórico de violência

A atuação dos integrantes da segurança pública brasileira sempre esteve ligada a denúncias de violência no seu dia a dia, práticas estas que, no período da ditadura, foram usadas para ações ilícitas e de tortura, cujas sombras pairam até hoje sobre seus históricos. O entendimento de como surgiram, se formaram e se estruturaram as forças policiais são importantes para entender a formação do atual sistema de segurança pública, delineado no art. 144 da Constituição Federal.

Para se entender a gênese da atividade policial no Brasil, precisamos pensar na sua evolução desde a colonização, a chegada da família real, do período imperial, a criação das duas polícias estaduais, a civil e a militar, sua evolução após a Proclamação da República, estendendo-se aos dias atuais e às mudanças esperadas quando da promulgação da Constituição Federal, até as alterações previstas em várias Propostas e Emenda Constitucional (PEC) em tramitação nas casas legislativas, ressaltando-se que o desenvolvimento e a estruturação das instituições de segurança pública estão atreladas à composição das relações de poder existentes na sociedade em cada um desses períodos históricos, que lhes conferiram diferentes recortes e funções.

As primeiras forças de segurança pública brasileiras, nos moldes como se estruturam atualmente, foram criadas antes mesmo da independência do Brasil, ressaltando-se que foi neste período que surgiram as duas instituições policiais estaduais existentes ainda hoje no nosso país, ou seja, a Polícia Civil e a Polícia Militar. Holloway (1997) ressalta que esse processo de criação das forças policiais foi condicionado pelas disputas políticas entre o poder central e as lideranças locais, bem como pela realidade social e econômica da época, marcada por uma sociedade conservadora de base escravista.

Mariano (2004), ao fazer um histórico das polícias brasileiras do império, descreve que o sistema de segurança pública neste período engendrou três características que estão presentes até os dias atuais. Quais sejam:

A primeira é a dualidade na atividade policial. Diferentemente de outros países em que as instituições policiais já nasceram exercendo o ciclo completo da atividade policial, ou seja, uma parte da mesma polícia investiga e outra parte majoritária realiza o policiamento ostensivo, o sistema de segurança pública brasileiro institucionalizou duas “meias polícias”. Uma só para investigação (que surgiu como intendência de polícia e depois veio a se denominar Polícia Civil) e outra “meia” polícia para o policiamento ostensivo responsável pela manutenção da ordem pública, que no final do século XIX, passou a chamar-se, no Estado de São Paulo de Força Pública. [...] A segunda característica do sistema de segurança pública imperial é o caráter de “polícia judiciária” da instituição policial. Os chefes de polícia desempenhavam também atividades de juiz municipal e juiz de paz. A reforma judiciária do império institucionalizou essa “mistura” de atribuições, criando em 1871 (regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano) o instituto do Inquérito Policial, que conferiu natureza inquisitorial à investigação preliminar realizada pela autoridade policial. [...] A terceira característica é que o policiamento ostensivo era feito por instituições

militares, corporações aquarteladas, com disciplina, estrutura e regras das Forças Armadas, treinadas para enfrentar inimigos internos e externos. Essa característica, que não foi alterada com o surgimento da República, marcou a lógica repressiva do policiamento ostensivo. (MARIANO, 2004, p. 21-22).

Mariano (2004) diz, ainda, que essa característica da dualidade da atividade policial acarretou conflitos de competência, criando, conseqüentemente, o distanciamento das direções das instituições envolvidas, gerando duplicidade de equipamentos e de gerenciamento das operações. Ele destaca que este modelo e a centralização do sistema nos Estados federados continuaram nas polícias da república, ressaltando que esta constitui uma das principais causas estruturais da ineficiência no campo da segurança pública brasileira, no controle e prevenção à violência e à criminalidade.

A passagem histórica do período imperial para o republicano no Brasil, foi marcada por grandes transformações sociais em que os escravos libertos tornaram-se operários livres, o crescimento industrial ampliou-se significativamente, e surgiram, também, as primeiras contestações salariais e greves, ameaçando a ordem estabelecida, o que culminou com atuação mais violenta e repressiva por parte das instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública.

Neste período pós-Proclamação da República foi inaugurada uma nova ordem política e houve a reorganização do aparato repressivo estatal. Embora o advento da República não tenha significado uma alteração fundamental na composição da classe dominante, a nova ordem política modificou consideravelmente as relações entre as diferentes elites políticas, e também alterou as relações entre as classes dominantes e subalternas. Sobre esta fase Sousa e Morais (2011) relatam que:

A abolição da escravidão, a instauração de um federalismo altamente descentralizado e o rápido crescimento urbano das principais cidades brasileiras exigiram profundas modificações nas instituições policiais. [...] O papel das polícias no controle social concentrava-se na vigilância das classes urbanas perigosas e, com o fim da escravidão, as polícias reinterpretaram sua função na estrutura de controle social. Uma das primeiras tarefas impostas ao aparelho policial foi o controle da população rural que migrou em massa para os principais centros urbanos. Novos instrumentos e mecanismos de controle social precisaram ser desenvolvidos. Sob forte influência do direito positivo, o Código Penal foi reformado em 1890. Uma vez que a ênfase deveria recair sobre o criminoso e não sobre o ato criminal, o novo código passou a dar maior importância às práticas comuns das ditas classes perigosas como vadiagem, prostituição, embriaguez e capoeira. A ideia era permitir um melhor controle dos grupos perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crime. (SOUSA e MORAIS, 2011, p. 5-6).

Também sobre este período, Bicudo (1994, p. 38-39), ao escrever a obra *Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem*, refere que as forças públicas da república não mudaram a sua forma violenta de atuação, passando a ser hierarquizadas, disciplinadas e com remuneração vinda dos cofres públicos, sendo definidas, também, com maior clareza a função da polícia de “manutenção

da tranquilidade pública”.

Em 1964, um golpe militar pôs fim à curta experiência democrática brasileira implantada nos anos 1950, estabelecendo um regime autoritário, conduzido por militares e civis, que acabou se estendendo até 1985. Esse regime restringiu a participação política e ampliou o poder das forças armadas, e a nova ordem política era justificada a partir da noção de “inimigo interno” inscrita na doutrina de segurança nacional. Costa (2004) retratou o cenário histórico da época, onde se observa que as polícias militares exerceram seu trabalho violento e repressivo orientadas pelas forças armadas, nos seguintes termos:

A exemplo da era Vargas, o aparato policial foi utilizado para conter a oposição política. Para tal, usou e abusou da repressão, da tortura e das prisões. A violência policial foi o instrumento utilizado contra a dissidência política. Diferentemente do que ocorreu na ditadura de Vargas, não foram apenas as Polícias que praticaram a repressão política, mas também as Forças Armadas que, nesse período, detiveram o monopólio da coerção político-ideológica. (COSTA, 2004, p. 97).

Na segunda metade dos anos 1980, com o fim da luta armada e a redemocratização no Brasil, as polícias militares viram-se na obrigação de adaptar seus procedimentos para fazer frente no combate ao crime, adaptar-se a nova realidade do país, voltada para os direitos humanos e a defesa da cidadania. No entanto, a Assembleia Nacional Constituinte acabou não implementando muitas das mudanças que haviam sido discutidas por uma comissão especialmente formada para esta finalidade, inserindo o capítulo “segurança pública” no art. 144 da Carta Magna, mantendo a estrutura bipartida das duas polícias: a civil e a militar, cabendo às polícias militares a preservação da ordem pública pelo exercício da polícia ostensiva e às polícias civis as atividades investigativas e de polícia judiciária.

5. O desafio do exercício da segurança pública em democracia

O exercício da segurança pública em democracia foi um tema que ganhou relevância, principalmente a partir dos anos 1990, pois além do crescimento dos índices de violência, houve, também, uma necessidade de adaptação das forças de segurança aos novos ditames constitucionais. Em razão dessas questões encontrou-se muita dificuldade em equacionar a questão segurança pública *versus* violência *versus* democracia, tema ainda controverso e em debate.

O que se tem desenvolvido, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina é um conceito de segurança pública voltado para a garantia dos direitos de cidadania, uma vez que os regimes democráticos predominam atualmente na maioria dos países latino-americanos. Este tema

foi desenvolvido por Mesquita Neto (2011, p. 23), na obra *Ensaio sobre Segurança Cidadã*, na qual esclareceu que este conceito “ganhou força nos últimos vinte anos, particularmente nos países de língua espanhola, associado aos processos de transição para democracia e de reforma das instituições, práticas, políticas e organizações na área da segurança pública”. Embora, no Brasil, continue sendo dominante o uso do termo segurança pública, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) fez clara alusão a este novo conceito. Destaca, também, o autor (2011, p. 23) que “o conceito de segurança cidadã tem sido utilizado para diferenciar e valorizar uma concepção democrática de segurança, em oposição a concepções autoritárias, associadas aos conceitos de segurança nacional e interna”.

O termo “segurança cidadã” passou a ser usado de forma global quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), expediu o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 1994, delineando o seguinte conceito:

Ao se falar em segurança cidadã ou segurança pública, faz-se alusão a uma dimensão mais ampla do que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que, hoje em dia, implica uma forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Essa forma de ‘trato civilizado’ representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não somente a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade. (ONU, PNUD, RDH 1994).

O PNUD também trabalha com um conceito de segurança cidadã como sendo aquele que visa à promoção da segurança a partir de fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais, com o objetivo de mudar a realidade dos municípios, reforçando a ideia de convivência nesses espaços, buscando fortalecer as instâncias responsáveis pela prevenção e enfrentamento da violência em qualquer esfera que ela se apresente.

A ONU também sempre buscou fomentar programas de enfrentamento à violência e às ameaças à segurança humana, sendo o PNUD também um dos pioneiros na análise da temática da segurança pública na América Latina, discutindo a rede de violência urbana, muito incidente no Brasil, e a forma como esta incide sobre o desenvolvimento humano e a segurança pública nesses países. Salienta-se neste programa que na medida em que a violência e o delito atentam contra a vida, as liberdades e os bens de todos os cidadãos de uma sociedade, criam-se obstáculos à luta contra a pobreza que produzem efeitos corrosivos sobre a governabilidade democrática e o desenvolvimento humano. Destaca o relatório do PNUD (2007) que:

[...] Na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e de crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais, além de se estar intimamente ligada a condições de mau governo e

alta corrupção política. [...] O problema mais profundo é que os fatores associados à violência e ao conflito se reforçam entre si, constituindo um tipo de círculo vicioso que dificulta o desenvolvimento. (ONU, PNUD, 2007, p. 4).

A política de convivência, segurança cidadã e desenvolvimento humano é compreendida como uma estratégia interdisciplinar e coletiva, baseada em fatores socioculturais e articulada em vários níveis da atuação governamental na busca de uma cultura de paz e segurança, devendo ser prestada de forma integral e participativa, uma vez que esta pressupõe a construção de um controle social democrático.

Esta forma de ação agrega também múltiplos atores (os poderes constituídos, sistema de justiça, poder público, sociedade civil, família, escola, entre outros) para o trabalho conjunto, incluindo ações variadas que vão da prevenção ao controle. Este formato de ação conjunta que inclui desde as instituições de socialização (família, escola, associações, *etc.*) até as organizações do controle social formal (polícias, sistema judiciário, instituições prisionais), pois todas elas (re)constróem os objetivos de uma gestão preocupada com os cidadãos no seu cotidiano e nas suas trajetórias sociais.

Dentre as vantagens, apontadas pelo PNUD, de se adotar esta forma de prestação de serviços através da segurança cidadã estão: 1) oferece novas possibilidades para enfrentar os aspectos multicausais da violência; 2) potencializa a governança democrática local; 3) desenvolve capacidades para a promoção da segurança e da cultura cidadã; 4) estimula a participação comunitária no processo; 5) reorienta e ajusta ações à realidade territorial; e 6) facilita a prestação de contas, tão necessária para dar transparência à gestão.

No entender de Zaverucha (2011), o marco brasileiro para o exercício da segurança pública em democracia é a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deixou a desejar no aspecto de democratizar a atividade das forças de segurança, ao afirmar que:

O artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribui para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o Governo Federal é responsável pela organização das Polícias Militares, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização destas forças. Já o segundo artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do Exército. O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum durante os regimes autoritários. Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é quem se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias passam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas. Ambos os artigos, terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. (ZAVERUCHA, 2011, p. 108-109).

Depreende-se que nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram, constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão. Zaverucha (2011, p. 112) traz como justificativa o fato de que em 1997, o presidente criou um grupo de trabalho sobre reestruturação das polícias. Entre as justificativas para a criação desse grupo (através da Portaria nº. 369, de 13 de maio de 1997), mencionou “que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do Estado Democrático de Direito”. Consequentemente, fazia-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta, que se diz cidadã. Este projeto de reestruturação não evoluiu.

A Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a constituição autoritária anterior (1967/69). Percebe-se, porém, que os artigos que versam sobre as forças armadas e a segurança pública foram alterados apenas de forma periférica, sendo mantidos vários enclaves autoritários dentro do Estado.

Lima e Bueno (2015, p. 15) destacam que a democracia brasileira e o processo de discussão que visa inserir a segurança pública neste contexto devem-se, também, à ação pontual de vários profissionais pesquisados na obra “*Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças*”, além de universidades e pesquisadores afins com o tema que estão materializando a “premissa de aproximar diferentes segmentos envolvidos na temática da segurança pública e qualificar o debate com base em conhecimento e informação”. Salientam que este foi o fator motivador da criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2006, e que renova as esperanças das transformações necessárias na busca de uma sociedade mais digna, pacífica e menos violenta.

6. Considerações Finais

No Brasil a preocupação com a violência, a criminalidade, e em contrapartida, com a segurança, transcende às favelas, às comunidades, os bairros, às cidades, ou seja, os locais onde se imagina encontrar os autores das infrações penais e as suas vítimas, estendendo-se a todos os segmentos sociais, contrapondo-se frontalmente ao que se espera de um convívio seguro e cidadão. Confirmando o que, no entender de Zaffaroni (1996), são “fábricas da realidade” que constituem uma preocupação coletiva que, somadas à intensa cobertura da mídia sobre esses eventos, vêm

contribuindo sobremaneira para a produção do pânico, confundindo-se, por vezes, o real e o imaginário.

A prestação da segurança pública à sociedade é motivo de preocupação que remonta às origens do nosso país, representando um tema complexo a ser enfrentado e que gera muitos questionamentos sobre a qualidade do serviço de segurança pública prestado à população, assim como sobre a divisão dos serviços entre as polícias no combate à criminalidade, uma atuação dividida, sem ciclo completo, ou de duas meias polícias (a civil e a militar) como dizem os pesquisadores da área, em pleno período de violência e criminalidade crescentes e de grande sensação de insegurança coletiva.

A história da formação das forças de segurança brasileiras nos mostra que neste campo sempre se buscou atender interesses das classes dominantes e que, quando houve discussões acerca de um modelo menos violento ou mais adequado do que o atualmente adotado para a segurança pública, estas intenções e tentativas não se concretizaram e as mudanças implantadas pós-Constituição Federal de 1988 foram mínimas.

A reforma policial encontra-se presente na agenda política de diversos países da América Latina que recentemente realizaram transições para a democracia. Em países que passaram por experiências autoritárias e apresentaram aumento dos índices criminais e da violência durante esse processo de transição, como é o caso da Argentina, do Uruguai e do Brasil, por exemplo, a reforma policial é considerada um passo essencial para adequar as suas polícias às exigências de um regime democrático e, também, às necessidades de uma política de segurança pública capaz de prevenir, controlar e combater o crime e a violência.

Conclui-se ratificando posição de Mesquita Neto (2011) ao dizer que são muitas as causas da crise de segurança pública no Brasil, que se encontram inseridas nos elevados índices de violência, criminalidade e de desconfiança da sociedade em relação às organizações policiais resultantes das ações dos governos estaduais e federal nesta área. Destaca-se que uma das causas dessa crise, é a não adequação das polícias brasileiras e das políticas de segurança pública às exigências da democracia, do estado de direito e da sociedade contemporânea.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio Estatal da Violência, *In*: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 187-197.

ADORNO, Sérgio. A Violência Brasileira: um retrato sem retoques. **Revista CLIO – Revista do**

Curso de História da Universidade de Lisboa, nº 14, 2006, p. 241-261.

_____. Monopólio Estatal da Violência na Sociedade Brasileira Contemporânea. In: MICELI Sérgio (Org.), **O que ler na Ciência Social Brasileira**. v.4, São Paulo: ANPOCS/CAPES, 2002, p.267-3079. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal>. Acesso em: 09 de jan. 2016.

_____. **A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea**. Tese do Concurso de Livre Docência do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1996.

AMARAL, Luiz Otávio O. **Violência e Crime, Sociedade e Estado**. 1997. Disponível em: < <http://www.Jus.uol.com.br> >. Acesso em: 13 de jan. 2015.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: José Olympio Ltda. Ed., 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao. Acesso em: 06 de jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, IPEA, FBSP. **Nota Técnica nº 17 – Atlas da Violência 2016**. Brasília, março de 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/17_atlas_da_violencia_2016.pdf. Acesso em: 11 de nov. 2016.

_____. **Lei nº 12.681, de 04 julho de 2012**, institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2014/2012/Lei/L12681.htm. Acesso em 25 de out. 2016.

BICUDO, Hélio Pereira. **Violência: o Brasil cruel e sem maquiagem**. São Paulo: Moderna, 1994.

CANO, Ignácio. **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Nilson Vieira Oliveira (Org.). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Participando sobre o debate da violência**. In: **Perspectivas antropológicas da violência**. Rio de Janeiro: Sahar, 1985.

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

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 4**, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em: 09 de out. 2016.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 8**, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em 09 de out. 2016.

_____. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, nº 10**, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes>. Acesso em: 09 de out. 2016.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIDDENS, Anthony. **O Estado - Nação e a Violência**. São Paulo: Edusp, 2001.

_____. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

LIMA, Renato Sérgio de, BUENO, Samira (Orgs). **Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças**. São Paulo: Alameda, 2015.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. *In*: MACHADO DA SILVA, Luiz A. (Org.) **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/FAPERJ, 2008, p.35-45.

_____. **Violência e Ordem Social**. *In*: LIMA, Renato S. de; RATTON, José; AZEVEDO, Rodrigo G. de. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014, p. 26-34.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de Polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no Sistema de Segurança Pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

MICHAUD, Yves. **A violência**. São Paulo: Ática, 1989.

ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano**, New York: PNUD, 1994.

_____. PNUD. **Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina: marco conceitual de uma interpretação-ação**. 2007. Disponível em: http://www.pnud.org.br/publicacoes/marcoconceitualpnud_segurancacidade.pdf. Acesso em: 11 de jan. 2016.

PERALVA, Angelina. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência: do conceito às representações sociais**. Brasília: Verba, 2010.

_____. **Entre a Política e a Religião: caminhos da contribuição weberiana à análise da violência**. *In*: Sociologias, Porto Alegre: Ed. UFRGS, Ano 1, nº 1, jan/jun 1999, p. 14-33.

SOUSA, Reginaldo Canuto; MORAIS, Maria do Socorro Almeida. **Polícia e Sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. *In*: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 5, 2011, São Luís. Anais eletrônicos. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas.pdf>. Acesso em: 11 de dez. 2016.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violência e Conflitualidades**, Porto Alegre: Tomo Editorial, (Série Sociologia das Conflitualidades, n. 3), 2009.

_____. Segurança Pública e Violência no Brasil. *In*: **Cadernos Adenauer**, v. 10, nº. 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer no Brasil, 2008.

VELHO Gilberto. **Violência, Reciprocidade e Desigualdade: uma perspectiva antropológica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ / FGV, 2000.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. **Mapa da Violência 2014: homicídios e juventudes no Brasil**. Brasília, 2014.

_____. **Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2010.

WIEVIORKA, Michel. O Novo Paradigma da Violência. In: **Tempo Social (Revista de Sociologia da USP)**, v. 9, nº 1, 1997, p. 4-41.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização**. Perspectiva, vol.13, nº3, São Paulo, July/Sept. 1999.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000300002&>. Acesso em: 04 de jan. 2016

_____. **Insegurança Pública: reflexões sobre a criminalidade e a violência urbana**. Nilson Vieira Oliveira (Org.). São Paulo: Nova Alexandria, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: REVAN, 1996.

ZAVERUCHA Jorge. Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira. In: **Segurança Pública e Democracia**. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados, 2011. p. 93-116 (Série ação parlamentar; nº. 441).