

35º Encontro Anual da Anpocs

GT 38 Polícia e Políticas de Segurança

Debates sobre a Segurança Pública no Brasil

Vivian Zampa (UERJ)

Oswaldo Munteal Filho (UERJ)

Vanessa Dalcanal (LATEC/UFF)

Agosto

2011

Considerações Iniciais

Esta comunicação tem como principal finalidade fazer um balanço sobre a trajetória da Segurança Pública no Brasil, bem como das novas dimensões da mesma nas duas últimas décadas, tema o qual publicamos em artigo recente¹.

A segurança apresenta-se como um dos princípios mais almejados pelo Estado, tendo como pontos de referência a preservação da ordem pública, a proteção dos cidadãos e a garantia dos direitos de todos os indivíduos. Se a sua necessidade esteve presente desde as primeiras formas de sociedade, a partir dos séculos XVII e XVIII, a preservação da “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” tornaram-se os elementos fundamentais do próprio poder estatal². Nesse sentido, sua utilização como um dos atributos mais indispensáveis e legítimos do poder fora amplamente utilizada por estudiosos desde a era moderna, no período de nascimento dos Estados Nacionais europeus.³

No Brasil, as primeiras referências à segurança pública veiculam-se à colonização portuguesa, especialmente após a transferência da Corte, em 1808, e a criação de agrupamentos especializados na área. Nesse sentido, através do alvará de 10 de maio de 1808, ocorreu a criação da Intendência Geral de Polícia com atribuições que iam desde a organização do espaço urbano da cidade até a manutenção da ordem pública⁴. Em relação século XX, pesquisadores afirmam que, de forma direta, o ponto de partida para a sua definição e funções apresentou-se após a ditadura militar. Durante todo o período republicano, tanto nos regimes civis quanto nos militares, a segurança limitava-se em manter as forças e conter os crimes, de acordo com as orientações políticas de cada época.

¹ Ver: Ana Beatriz Leal, Oswaldo Munteal Filho e Vivian Zampa. “Perspectivas da Segurança Pública: teorias e práticas do Estado brasileiro”. In: Ana Beatriz Leal, Oswaldo Munteal Filho e Vivian Zampa (orgs.). *Perspectivas da Administração em Segurança Pública no Brasil*. Curitiba: CRV, 2011.

² Cláudio Pereira de Souza Netto. “Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública”. In: Deborah M. Zouain, Vicente Riccio et al. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 155.

³ Mario Stoppino. Violência. IN: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci; Pasquino Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 1995, p. 1293.

⁴ Marieta Pinheiro de Carvalho. *Uma idéia ilustrada de cidade*. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2008 p. 128.

Durante a chamada redemocratização, diferentes partidos políticos depararam-se com novas facetas da insegurança, veiculadas à violência difusa e ao crescimento das organizações criminosas⁵. Uma vez eleitos, tais parlamentares tiveram a incumbência de organizar, na Assembléia Nacional Constituinte, uma nova Carta para a nação, indicando um outro parâmetro de atuação para as políticas de segurança. Logo, somente após o regime militar, através da Constituição de 1988, fora indicado um capítulo próprio para a mesma, caracterizando-a, no artigo 144, enquanto “dever do Estado”, “direito e responsabilidade de todos”, visando a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.⁶

Em meio a uma série de discussões sobre a dubiedade do conceito de Segurança Pública na Constituição de 1988, calcadas na idéia de *combate* e de *prestação de serviço público*⁷, as políticas de segurança embasadas em concepções democráticas tornaram-se uma grande problemática para os pesquisadores e gestores da área. A efetivação dessas discussões, aliadas a demandas externas, ocorreu através da implantação de Programas e Planos específicos a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso – de acordo com as orientações da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, organizada pela ONU em 1993⁸ -; e de Luiz Ignácio Lula da Silva, que reuniu ações de prevenção, controle e repressão da violência, por meio de programas de segurança pública relacionados às políticas sociais já desenvolvidas.

Antes de adentrarmos mais propriamente na análise da Segurança Pública no Estado brasileiro, faz-se necessário um breve exame das relações entre a segurança e o Estado Moderno, uma vez que a manutenção da paz e da ordem se associa diretamente a construção desse modelo de Estado amplamente utilizado.

⁵ José Vicente Tavares dos Santos. “Segurança Pública e Violência no Brasil”. In.: *Segurança Pública*. Cadernos Adenauer IX, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 84.

⁶ Cláudio Pereira de Souza Neto. *Op. Cit.* p. 51.

⁷ *Idem*, p. 52

⁸ José Vicente Tavares dos Santos. *Op. Cit.*, p. 84.

A Segurança e o nascimento do Estado Moderno

A relação entre a violência e o seu controle fora utilizada desde primeiras formas de organização do homem. Todavia, após a fragmentação política da Idade Média e o enfraquecimento dos reis, a necessidade da Segurança fora colocada como uma das questões mais fundamentais para o nascimento do Estado Moderno, de forma a receber especial atenção de alguns estudiosos do período.

Um autor que se destaca, a partir desta perspectiva, é Nicolau Maquiavel. Para muitos estudiosos, a teoria por ele desenvolvida deve ser considerada o marco de nascimento de como se constitui o Estado moderno. De acordo com o mesmo, o Estado deveria ter características políticas próprias, comuns ao seu período, desvinculando-se de concepções anteriores, como a de Aristóteles, que o via como o mantenedor da felicidade e da virtude ou a de teóricos da Idade Média, segundo a qual ele deveria garantir a passagem dos homens para o Reino Superior de Deus. Para o autor, sua significação maior estaria em um poder central soberano legiferante e capaz de decidir tanto as questões internas quanto externas de uma coletividade, sem precisar compartilhar esse poder. Desta forma, a noção de política, compreendida como propriedade natural do homem, é substituída pela perspectiva de uma atividade que constitui a existência coletiva⁹.

De acordo com inúmeros autores, a teoria desenvolvida por Maquiavel deve ser considerada o marco de nascimento da Ciência Política como uma disciplina autônoma, separada da religião e da moral, tendo em vista que esse pensador elaborou, por meio da análise da história¹⁰, uma teoria de como se formam os Estados e, principalmente, se constitui o Estado moderno. O autor defende a objetividade na avaliação das trajetórias, e a independência contra preconceitos, a partir de uma metodologia calcada no exame da realidade

⁹ François Châtelet. *História das ideias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000, p. 38.

¹⁰ Maquiavel apresentou-se antes de tudo como um historiador, relacionando eventos particulares para a formulação de conclusões mais gerais. Para Ivani Cunha di Sarno, Maquiavel trabalhou com a noção de tempo cíclico, fundamentando que toda sociedade política está sujeita à corrupção e à degeneração, cujas causas são atribuídas à natureza humana e à história própria de todos. Ver: Ivani Cunha di Sarno. *Maquiavel defensor da Liberdade*. São Paulo, PUC-SP, 2006, p. 15.

concreta,¹¹ a partir da observação do passado e a reativação de seus exemplos bem sucedidos.

De acordo com Maquiavel, o Estado moderno deveria ter características políticas próprias, comuns ao seu período, desvinculando-se de concepções anteriores, como a de Aristóteles, que o via como o mantenedor da felicidade e da virtude ou a de teóricos da Idade Média, segundo a qual ele deveria garantir a passagem dos homens para o Reino Superior de Deus. Para o autor, sua significação maior estaria em um poder central soberano legiferante e capaz de decidir tanto as questões internas quanto externas de uma coletividade, sem precisar compartilhar esse poder. Desta forma, a noção de política, compreendida como propriedade natural do homem, é substituída pela perspectiva de uma atividade que constitui a existência coletiva¹².

Por meio de sua obra mais comentada, *O Príncipe*, Maquiavel analisa a conduta que deve ser adotada para a instauração ou restauração de um Principado forte, duradouro, honrado e feliz, lançando, para tal e por meio da história, constatações estratégicas sobre a natureza da atividade política – permeada pela violência, astúcia e vontade de poder. O bom Príncipe, isto é, governante, seria aquele capaz de conhecer e reverter essas características da atividade política, utilizando-as a serviço do bem público¹³.

Ao analisar a natureza humana, emprega uma visão profundamente pessimista, mostrando que os homens são seres ingratos, caprichosos, mentirosos e embusteiros, sendo ávidos por vantagens, por isso um dos principais deveres do governante deve ser o de cuidar de sua “segurança e força”, e, principalmente, garantir que seu súditos vivam “estavelmente em segurança”.¹⁴

¹¹ Eli Diniz. Ética e Política. IN: http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/etica_e_politica.pdf. Acesso em 25/07/2010.

¹² François Châtelet. *História das ideias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 2000, p. 38.

¹³ François Châtelet. *Ibidem*, p. 40.

¹⁴ Quentin Skinner. *As fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 144.

Um tema caro do período, a virtude (*virtus*), foi pensado a partir de outra perspectiva por Maquiavel. Na Antiguidade clássica, Platão enumerou quatro virtudes principais que deveriam estar presentes no governante: a prudência ou sabedoria; a temperança, a fortaleza da alma, e, por fim, a totalizante da justiça, que dever ser considerada o bem supremo de todos. Em período concomitante ao de Maquiavel, os humanistas conferiram-lhe um sentido próximo ao heroísmo, marcado pelas qualidades morais individuais, que capacitam os líderes a enfrentar a fortuna (o acaso) para atingir a glória, a honra e a fama. Maquiavel, por sua vez, lança um olhar diferenciado sobre tal conceito: a *virtude* é vista como uma força criativa e mutável, fundamental para que aqueles que estão no poder mantenham seu estado e se capacitem a esmagar seus inimigos¹⁵. Um Príncipe bem sucedido é aquele consegue avaliar o melhor momento para colocar a seu favor, tanto as virtudes quanto as fortunas.¹⁶ O Príncipe deve ter todas as virtudes, porém não deve estar preso a elas já que as circunstâncias, por vezes, os obrigam a tomar decisões contrárias às mesmas.

Ainda em uma linha de crítica as obras conhecidas como “Espelhos dos Príncipes”¹⁷, Maquiavel os denuncia por não enfatizarem a importância da *força bruta* na política. Para o autor, as metas supremas da honra, da glória e da fama por meio de uma vida virtuosa compõem uma visão ingênua, não capaz de manter um governante no poder. Para a manutenção de um governo bem sucedido é necessário uma grande disposição de suprir as artes da persuasão pelo recurso da

¹⁵ Quentin Skinner. *Ibidem*, p. 146.

¹⁶ François Châtelet. *Op. Cit.*, pp. 40-41

¹⁷ Os chamados “Espelhos de Príncipes” ou “Manual de Príncipes” formaram uma espécie de guias elaborados na Idade Média, com reflexões de orientação moral e política ligadas ao modelo cristão de virtudes presente na teoria de Santo Agostinho. Na transição para a Idade Moderna manuais desse gênero continuaram sendo produzidos, com destaque as obras de Erasmo de Rotterdam e Maquiavel. Este último, entretanto, defendeu a reformulação de alguns aspectos dos guias, propondo um novo modelo de virtudes e vícios para os príncipes, a partir da noção de flexibilização da moral. Maiores detalhes em: Fábio André Hahn. *Espelho de Príncipes: considerações sobre o gênero*. In: www.historiaehistoria.com.br

força militar, isto é a *Virtu* do Príncipe deve ser um conceito que abrange, pelo menos uma parte, de qualidades militares¹⁸.

Nesse sentido, Maquiavel confere importância primordial à relação entre a Força Bruta e os negócios do governo, dedicando, para tal, três capítulos centrais de *O Príncipe*, à análise dos assuntos militares, defendendo que os fundamentos principais de todo Estado consistem em os mesmos terem boas leis e boas armas, e que, inevitavelmente, aqueles governos que tiverem boas armas terão boas leis¹⁹.

Em relação a um tema deveras discutido pelos humanistas do século XIX – os mercenários – afirma que um príncipe que tem nesses a base de defesa de seu Estado jamais alcançará segurança. Por meio da análise da história, conclui que pouco precisa discorrer sobre esse tema, tendo em vista que a ruína Itália de seu tempo se deve substancialmente à confiança depositada nas tropas mercenárias. Logo, em consonância com as teses de seus predecessores humanistas, o Príncipe deve e empenhar em constituir uma milícia formada por cidadãos, a qual deve comandar diretamente, já que: nenhum principado está seguro; viverá a mercê da fortuna, pois não terá *virtu* que o defenda quando os tempos se fizerem adversos²⁰.

Hobbes também foi um autor que vinculou questões relativas à violência a sua análise sobre o Estado. Elaborou sua obra em meio às turbulências políticas e sociais do período em que viveu, na primeira metade do século XVII, por meio do entendimento do Estado, a partir de uma concepção individualista, realista e pessimista do Homem. De acordo com essa perspectiva, o homem é um animal social por natureza que, enquanto ser formado por emoções só é capaz de viver em sociedade se abdicar de sua liberdade em favor do Estado.

Ao contrário de Maquiavel, que fundamentou sua obra tomando por base estritamente a história, Hobbes afirmará que a experiência humana não é variada e

¹⁸ Ressalta-se que Maquiavel não foi o primeiro a analisar o caráter inescapável da força na atmosfera dos Príncipes. Bartolomeo Sacchi, em sua obra *O Príncipe*, de 1471, já insistia que um governante deve estar sempre preparado para combinar a diplomacia com a coerção, e que, para tal, precisa contar com um Exército bem treinado, formado por seus cidadãos. Quentin Skinner, *Op. Cit.*, p. 151.

¹⁹ Quentin Skinner, *Ibidem*, p. 151.

²⁰ Niccoló Machiavelli. *Op. Cit*, pp. 69-79.

que o mundo não é como parece. Logo, o único sistema necessário para se para conhecer a história do homem é aquele fundamentado a partir da razão e da investigação. Com base no princípio do racionalismo e do empiricismo, parte de concepções científicas que se estruturam a partir da natureza para explicar o comportamento humano e a organização em sociedade. Desta forma, Hobbes inicia a produção de teoremas a respeito da vida moral, a partir das chamadas Leis Naturais.

Em sua concepção de Estado Moderno, Hobbes parte do conceito de Estado de Natureza, segundo o qual, no princípio, todos os homens eram iguais e, por meio da força, defendiam seus interesses, o que levou a uma situação de guerra de todos contra todos e uma condição de inimizade e miserabilidade permanentes, que só poderiam ser superada através da instituição de uma organização maior, o Estado.

Hobbes identifica o Estado de Natureza à falta de continuidade das ações políticas e na autonomia das vontades individuais junto à diversidade social e cultural da comunidade. Ao fazer uma analogia do homem com criaturas que convivem socialmente, como as abelhas e as formigas, o autor destaca que os primeiros não poderiam viver de forma natural, necessitando de um pacto, criado artificialmente, ancorado em um poder comum²¹.

Nessa perspectiva, Hobbes argumenta que caso não se constituísse um poder suficiente para a segurança, cada pessoa só poderia confiar em sua própria força e capacidade na proteção de todos contra todos.²² Em outras palavras, o Estado surge para controlar os meios desordenados, servindo para a auto-preservação dos homens. Na argumentação sobre as bases constituintes do Estado, para Hobbes, Maquiavel se ateve demais à prudência, tida como conhecimento da experiência, e não elaborou uma análise adequada sobre as Leis Naturais e o Estado de Natureza, afirmando que o agravamento do último mais a utilização da razão levariam necessariamente à constituição do Estado.

²¹ Thomas Hobbes. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico ou Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974, (Coleção os Pensadores), p. 109.

²² *Ibidem*, p. 108.

Somente através do cumprimento do pacto ou contrato social, com a transferência do poder individual para um homem, teríamos a passagem do Estado de Natureza, ligado à selvageria, para o Estado, uma Instituição ligada à organização e à paz, elementos esses fundamentais para a garantia da preservação coletiva.

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injurias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, e conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade²³.

Nesse Estado, constituído de forma contratual, o representante maior chamar-se-ia soberano, indivíduo ou órgão dotado de personalidade jurídica, que só poderia ser destituído quando deixasse de fornecer proteção e respeito aos direitos fundamentais do homem. Essa destituição, todavia, deveria gerar o mínimo possível de violência.

Ao justificar a existência do soberano, Hobbes propõe uma Monarquia Absoluta firmada não na vontade de Deus, mas em causas pragmáticas: superar a violência inata do Homem, permitindo que ele estabeleça uma convivência social pacífica e harmoniosa em Comunidade. Sua tese ratifica a existência política como validade moral do Estado, não em sistemas autônomos de moralidade, tais como a Religião e a Ética, mas no objetivo real do próprio Estado - proporcionar segurança e bem estar social geral – chegando, para tal, a afirmar que o grau de legitimidade de um Estado deve ser mesurado em função da sua capacidade de manter a paz e propiciar segurança aos seus cidadãos.

Um outro olhar sobre o tema foi lançado por John Locke, autor que conviveu muito próximo aos altos circuitos da intelectualidade e da política da Inglaterra, nos séculos XVII e XVIII, chegando a participar da elaboração de uma Constituição

²³ *Ibidem*, p. 108.

para a colônia de Carolina, situada na América do Norte. Sua aproximação com o conde de Shaftesbury levou-o ao cargo de Secretário para a Apresentação de Benefícios do mesmo, quando esse ascendeu ao cargo de chanceler. A ligação do chanceler com os interesses do Parlamento, e, dessa forma, contrários ao Rei Carlos II, levou a destituição de seu cargo e o conseqüente afastamento de Locke da política. Foi a partir desse período, exilado na Holanda, que o autor escreveu inúmeros artigos, tendo suas principais obras publicadas após a Revolução Gloriosa e seu retorno a Inglaterra, entre 1688 e 1689, tendo estaque *Carta sobre a Tolerância, os Dois Tratados Sobre o Governo Civil e o Ensaio sobre o Entendimento Humano*²⁴.

Assim como Hobbes, Locke se inspirou em uma concepção de conhecimento baseada na experiência e no racionalismo para a promoção do pacto dos homens. Entretanto, se diferencia do deste ao refutar a tese do que chama *Contrato de Submissão* elaborado como espinha dorsal do Estado²⁵. Desenvolvendo uma teoria do conhecimento fundamentada em um empirismo moderado, pelo qual os conhecimentos provêm da experiência, mas também da capacidade reflexiva do entendimento humano a que ela se aplica, Locke embasa sua investigação política por meio da análise dos direitos naturais, criando uma concepção otimista do Homem enquanto ser político e social. Enquanto Hobbes concebia o homem em constante disputa com os que o cercavam, Locke elaborou uma assertiva oposta, por meio da crença na capacidade humana do consenso e do diálogo. Para o autor, o Estado de Natureza é tido como um momento de paz e reciprocidade, no qual os homens viviam livres, iguais e independentes em suas propriedades, sem serem submetidos ao poder político de outros sem o seu consentimento²⁶.

²⁴ John Locke. *Carta acerca da Tolerância; segundo Tratado sobre o Governo; Ensaio acerca do Entendimento Humano*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores). pp. X-XI.

²⁵ Nesse sentido, as críticas de Locke aos modelos centralizadores monárquicos se dirigem tanto ao “Contrato” elaborado por Hobbes em o *Leviatã*, quanto à tese do Direito Divino dos Reis, elaborada por John Filmer. François Châtele. *Op. Cit.* p. 57.

²⁶ John Locke. *Idem*, p. 71.

No estado de natureza, apesar de inúmeros privilégios, a ameaça da preservação da propriedade, a falta de um juiz conhecido e indiferente para resolver desacordos e a falta de um poder que apoiasse e sustentasse a sentença quando justa, dentre outros, levou os homens a se organizarem em Sociedade, destinada à preservação e desenvolvimento dos interesses civis. Nessa perspectiva, para a plena realização dos direitos naturais, sem a ocorrência de ameaças, seria necessário o desenvolvimento dos seres em sociedade, organizada sobre regras comuns e através dos meios mais adequados para a aplicação das mesmas²⁷.

O grande objetivo da passagem do homem para a convivência em sociedade viria da garantia da propriedade – em paz e segurança – por meio de leis elaboradas não pelo Soberano, como defendia Hobbes, mas por meio do Parlamento.²⁸

É para esse fim que os homens transferem todo poder natural que possuem a sociedade para qual entram, e a comunidade põe o poder legislativo nas mãos que julga mais convenientes para esse encargo, a fim de que sejam governados por leis declaradas, senão ainda ficarão na mesma incerteza a paz, a propriedade e a tranqüilidade, como se encontravam no estado de natureza²⁹.

A partir de sua análise sobre o homem e a experiência do Parlamento³⁰, o autor formulou sua concepção de Estado, que só pode existir mediante o consentimento dos cidadãos que o compõem. Se Locke entra em consonância com Hobbes em seu pensamento sobre a sociedade Civil – vista como fruto de um contrato social, na qual os homens livres, iguais e dotados de razão renunciam parte de seus direitos naturais para se livrarem de problemas gerais – tal pacto é visto em Hobbes como uma concessão total do súdito sem nenhuma obrigação do Estado, enquanto para Locke, é um acordo no qual os homens transferem seus

²⁷ François Châtelet. *Op. Cit.*, p. 59.

²⁸ John Locke. *Op. Cit.*, p. 86.

²⁹ John Locke. *Ibidem*, p. 88

³⁰ O autor vivenciou o modelo da Monarquia Parlamentar na Inglaterra após a Revolução Puritana de 1688.

direitos ao governo, mas podem revogá-los caso o ultimo se revele opressor e contrário aos interesses daqueles que o colocaram no poder.³¹

De forma oposta a Hobbes, o autor defende a necessidade da divisão de poderes do Estado, que será aperfeiçoada por Montesquieu em momento posterior. Para Locke, essa divisão deveria abarcar três poderes: o do legislador, que definiria as regras de exercício da soberania e as Leis Orgânicas do Estado; o poder dos juízes, que puniriam as faltas contra a Lei e se empenhariam para a ordenação da justiça e das Leis Naturais; e o do governante, que tomaria decisões sobre a guerra, a paz, bem como medidas administrativas para assegurar a segurança dos cidadãos e a proteção de suas atividades³². Logo, Locke defende a necessidade do Estado, com seu aparelho legislativo, judiciário, policial e militar, não de maneira centralizada, entretanto, como o modelo ideal para a contenção da violência.

A manutenção da paz e da ordem fora utilizada como um forte argumento para a implantação do Estado por Maquiavel, Hobbes e Locke, pensadores que, mesmo com pontos de vista diferentes em relação à estruturação e funções do Estado, reconheceram e indicaram a segurança como um dos pressupostos mais fundamentais para a existência e continuidade do mesmo.

A Segurança Pública no Estado brasileiro

No Brasil, as primeiras referências à segurança pública veiculam-se à colonização portuguesa, especialmente após a transferência da Corte, em 1808, e a criação de agrupamentos especializados na área. Nesse sentido, através do alvará de 10 de maio de 1808, ocorreu a criação da Intendência Geral de Polícia com atribuições que iam desde a organização do espaço urbano da cidade até a manutenção da ordem pública³³.

A partir da Intendência Geral de Polícia, organizou-se a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia – primeiro sistema de polícia militarizado organizado no Brasil – em 1809. Esta proveio da importância de se contar à época com um corpo

³¹ John Locke. *Op. Cit.*, pp. 118-131.

³² François Châtelet. *Ibidem*, p. 59.

³³ Marieta Pinheiro de Carvalho. *Op. Cit.*, p. 128.

de policiais de infantaria e de cavalaria, orientados para a ordem e vigilância aos “vadios”, que circulavam pelas ruas da capital do Reino. Entretanto, seu âmbito de ação não se restringiu ao Rio de Janeiro, exercendo em momentos de instabilidade política atuação nas demais partes do Império e servindo de modelo para as demais instituições policiais criadas no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX³⁴. A formalização de uma organização policial militarizada no Brasil representou o controle do crime como assunto público e não mais privado. Além da noção de patrulhamento cotidiano preventivo, tal processo promoveu a presença de uma autoridade facilmente identificada nas ruas o que, por sua vez, permitiu uma atuação mais padronizada e preocupada com a eficiência da recolha de denúncias e suspeitas de crimes e desordens³⁵.

Em relação século XX, pesquisadores afirmam que, de forma direta, o ponto de partida para a definição e funções da Segurança Pública apresentou-se após a ditadura militar. Durante todo o período republicano, tanto nos regimes civis quanto nos militares, a segurança limitava-se em manter as forças e conter os crimes, de acordo com as orientações políticas de cada época.

No período de nascimento da República, os governos estaduais foram indicados como os responsáveis pela manutenção da ordem e segurança pública, além da defesa e garantia da liberdade e direitos dos cidadãos. Para tal, as polícias estaduais foram reestruturadas, em cada estado da Federação, como *mini-exércitos* a serviço da ordem sócio-política então vigente³⁶.

Em meio às agitações político sociais da década de 1920, ligadas aos movimentos anarquistas, comunistas e os levantes militares, as forças de segurança foram acionadas constantemente, de forma a combater as ameaças políticas à nação. Nesta conjuntura, o nascimento da República no Brasil esteve

³⁴ Marieta Pinheiro de Carvalho. O Período colonial. In: LEAL, Ana Beatriz (org.) *200 anos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora da PUC/RJ, 2010. pp. 20-21.

³⁵ Segundo Robert Reiner, o que distingue a polícia moderna não está “no desempenho de uma função social específica, mas em ser a fonte de especialistas para a monopolização, pelo Estado, da força legitimada em seu território”. Mesmo que a coerção seja apenas uma das muitas formas de policiamento. Ver: REINER, Robert. *A Política da Polícia*. São Paulo: Edusp, 2004, p. 26.

³⁶ Nazareno Marcineiro e Giovanni Pacheco. *Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI*. Florianópolis: Insular, 2005. pp. 27-33.

ligado diretamente a participação militar, através de intervenções para o restabelecimento da ordem institucional e a devolução do poder aos meios civis. Entre 1889 e 1964, identificamos diferentes operações militares justificadas por sua missão constitucional de defensora da segurança. Em torno desta prática, autores como Nilton Borges pontuam o chamado “padrão moderador” das Forças Armadas, que esteve presente em diferentes momentos do período republicano: no golpe que pôs fim ao Estado Novo varguista em 1945; nas articulações militares de 1955, que garantiram a posse de Juscelino Kubitschek e naqueles que visavam não empossar João Goulart em 1961³⁷. A mudança mais profunda desta prática se fez presente em 1964, quando grupos militares controlaram o Estado brasileiro por mais de vinte anos, utilizando a segurança como uma das principais justificativas para a continuidade de sua prática.

Através da Constituição de 1967 e de suas emendas principais, o regime militar ratificou a Doutrina de Segurança Nacional e o fortalecimento do Estado como fatores indispensáveis à ordem e segurança da nação.³⁸ O final do regime, todavia, coincidiu com variados debates sobre o futuro da segurança nacional, já que caberia aos governantes na retomada de um regime civil, escolher entre manter uma estrutura de segurança ligada ao militarismo ou repensá-la em termos mais gerais frente a novas realidades, tais como o crime organizado, ao crescimento do tráfico de drogas e à discussão sobre direitos humanos.

No final do regime militar, as forças políticas iniciaram uma série de discussões sobre novos parâmetros relativos à segurança. Diferentes partidos políticos, de esquerda, direito e centro, depararam-se com outras dimensões da insegurança, veiculadas à violência difusa e ao crescimento das organizações criminosas³⁹. Os políticos destes partidos, uma vez eleitos, tiveram a incumbência

³⁷ Nilton Borges. “A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares”. IN: *O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 17.

³⁸ Vivian Zampa. “Período Republicano (1964-2008)”. In: Ana Beatriz Leal; Oswaldo Munteal Filho; Íbis Pereira Silva (org.) *200 anos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora da PUC/RJ, 2010, p. 157.

³⁹ José Vicente Tavares dos Santos. “Segurança Pública e Violência no Brasil”. In.: *Segurança Pública*. Cadernos Adenauer IX, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 84.

de organizar, no legislativo federal, uma nova Constituição, a partir de parâmetros diferenciados e adaptados à realidade que se colocava.

A Constituição de 1988 foi a primeira a indicar um capítulo específico para a Segurança Pública, no artigo 144, de forma a defini-la enquanto “dever do Estado”, “direito e responsabilidade de todos”, visando a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”⁴⁰. Igualmente, estabeleceu como órgãos para a efetivação da mesma a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis estaduais, as polícias militares e os corpos de bombeiros. Como fora assinalado por Jorge da Silva

A Constituição de 1988 destinou um capítulo exclusivo para o tratamento específico da segurança pública e no art.144, estabelece que se trata de um direito de todos os brasileiros, cujo dever de prestação cabe ao Estado, porém em concorrência de responsabilidade entre todas as pessoas. Nele a segurança pública é atribuída aos órgãos policiais que devem exercer suas atividades na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio⁴¹.

Indicou, também, que as leis sobre segurança nos diferentes planos federativos do governo, a saber: a União, os estados e os municípios, devem estar em consonância com as suas disposições, veiculadas ao artigo 144, que trata especificamente do tema, e a todos os outros eixos do sistema constitucional⁴², especialmente no tocante aos princípios constitucionais fundamentais da República, democracia, Estado de Direito, cidadania, dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais da vida, liberdade, igualdade e segurança⁴³.

O espaço próprio na Constituição de 1988, longe de garantir um consenso sobre a definição e práticas da Segurança Pública, evidenciou, a partir de então, a

⁴⁰ Cláudio Pereira de Souza Neto. *Op. Cit.* p. 51.

⁴¹ Jorge da Silva. *Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica e aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 178.

⁴² Cláudio Pereira de Souza Neto. “A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.”. In: *RDE. Revista de Direito do Estado*, Vol. 8, 2007.

⁴³ Cláudio Pereira de Souza Neto. “A Segurança Pública na...” *Op. Cit.* p. 52.

discussão de duas concepções sobre a mesma, centradas na idéia do *combate* e de *prestação de serviço público*⁴⁴.

A ideia de combate concebe a missão institucional da segurança em termos bélicos, com a finalidade principal do combate a criminosos, pensados como inimigos internos, em uma lógica de segurança orientada para guerra. Nesta definição, O “inimigo interno” do período do regime militar, – o comunista – é substituído pelo “traficante”, que deve ser igualmente combatido através de estratégias bélicas de controle social⁴⁵, em uma visão sobretudo militarista, baseada no combate e na guerra ao crime, focada na reação⁴⁶. Para Cláudio Pereira de Souza Neto, mesmo encontrando contradições na Constituição com a ideia de prestação de Serviço Público, esse modelo foi amplamente utilizado, sendo herança de uma lógica ainda existente nas corporações policiais, ligada ao autoritarismo os discursos por ele produzido.⁴⁷.

O modelo de Prestação de Serviço Público, por sua vez, define a segurança pública enquanto um serviço prestado pelo Estado ao cidadão, no qual o combate militar é substituído pela prevenção, integração de políticas sociais e ênfase na investigação criminal⁴⁸. A partir destas perspectivas, mais importante do que um inimigo a combater seria a possibilidade dos órgãos de Segurança Pública servirem ao cidadão. Esta compreensão democrática de Segurança Pública tende a estimular a participação popular em sua gestão, bem como a transparência das instituições policiais⁴⁹.

A dialética em torno de uma definição sobre a Segurança Pública na Constituição brasileira é fruto das duas concepções apresentadas, sem a definição dos momentos em que seriam aplicadas. Segundo Souza Neto, a Constituição Federal apresenta uma série de imprecisões conceituais (...) *É o caso de “ordem pública”, que pode ser mobilizado, de acordo com as circunstâncias, para justificar*

⁴⁴ *Idem*, p. 52

⁴⁵ *Idem*, p. 52

⁴⁶ Carolina de Mattos Ricardo e Haydée Caruso. “Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros”. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1. Editora 1, 2007, p. 105.

⁴⁷ Cláudio Pereira de Souza Neto. “A Segurança Pública na ...”. *Op. Cit.*, p. 52.

⁴⁸ *Idem*, p. 53.

⁴⁹ *Idem*. p. 53.

um ou outro tipo de intervenção policial. (...) Mas também pode habitar o discurso democrático, ao ser concebida como ordem republicana do Estado de direito democrático⁵⁰. Todavia, o mesmo autor adverte que interpretações apressadas poderiam levar a ideia de que a Constituição pode justificar tanto as políticas autoritárias quanto as democráticas. Para ele, um conceito de Segurança Pública adequado à Constituição de 1988 seria aquele que harmonizasse o princípio democrático, aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana⁵¹. Tal assertiva tornou-se foro privilegiado de gestores e pesquisadores da área, efetivando-se através da implantação de Programas e Planos específicos, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, muitos estudiosos da área chamaram atenção para o desafio que se apresentaria a Segurança Pública no século XXI: processá-la de acordo com os marcos fundamentais dos direitos humanos.

Na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, organizada pela ONU em 1993, em mais de cinquenta reuniões, os países participantes discutiram questões relativas à Segurança Pública, à justiça criminal e aos padrões de trabalho das organizações policiais⁵². A partir das recomendações indicadas e de reflexões de teóricos da área, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), fora criado, de forma pioneira, uma política nacional com diretrizes definidas para a Segurança Pública, tendo como uma de suas primeiras medidas a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), com a participação de representantes governamentais, da sociedade civil e de acadêmicos⁵³. Ressalta-se também, ainda neste período, a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1997 e a Secretaria Nacional de Segurança Pública⁵⁴. A continuidade destas ações se fez presente entre 1999 e 2002, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a edição do II Programa Nacional de Direitos Humanos e a promulgação do Plano Nacional de Segurança Pública, visando

⁵⁰ *Idem.* p. 54.

⁵¹ *Idem.* p. 54.

⁵² José Vicente Tavares dos Santos. *Op. Cit.*, p. 84.

⁵³ *Idem.*, p. 84.

⁵⁴ *Idem.*, p. 85.

*reprimir e prevenir a criminalidade, reduzir a impunidade e aumentar a segurança dos cidadãos brasileiros*⁵⁵. A partir do Plano citado, fora criado o Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado aos projetos de reaparelhamento, treinamento das polícias estaduais, policiamento ostensivo e implementação de sistemas de acompanhamento de polícias comunitárias nos estados⁵⁶. Ressalta-se que, neste período, a Secretaria Nacional de Segurança Pública passou por profundas modificações, deixando de um repassador de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para assumir o papel de indutora de políticas de segurança nos estados⁵⁷.

A continuidade no projeto de criação de uma nova política de Segurança Pública foi apresentada durante a administração de Luiz Ignácio Lula da Silva que implementou, em seu primeiro governo, o Plano Nacional de Segurança Pública, a partir do programa básico do Sistema Unificado de Segurança Pública – SUSP – e da criação de Conselhos de Segurança Pública nas esferas, federal, estadual e municipal; junto aos Conselhos, fora criado um sistema de pesquisas de dados e análise da violência e do crime; ações aplicadas ao Estatuto da Criança e do Adolescente; de promoção à lei e aos direitos humanos; de programas para vítimas; de agentes de comunidade para segurança e justiça; projetos de renda mínima; erradicação do trabalho infantil; contra a prostituição de crianças e adolescentes; de erradicação das formas de trabalho análogas ao trabalho escravo; de incentivo de penas alternativas ao sistema Judicial; e, finalmente da reforma da polícia e do sistema judiciário⁵⁸.

As políticas de segurança tiveram prosseguimento através da edição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), no segundo governo Lula, reunindo ações de prevenção, controle e repressão da violência, por meio de programas de segurança pública relacionados a políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, de forma que *O Pronasci propõe substituir*

⁵⁵ Ana Lucia Sabadell. *Op. Cit.*, pp. 33-34.

⁵⁶ José Vicente Tavares dos Santos, *Op. Cit.*, p. 86.

⁵⁷ Vivian Zampa. O período Republicano... *Op. Cit.* p. 169.

⁵⁸ Ana Beatriz Leal. Oswaldo Munteal e Vivan Zampa. *Op. Cit.*, p.27.

*simbolicamente um “ou” – políticas repressivas ou políticas sociais – por um “e”. É preciso implementar medidas de segurança pública com ações sociais, articulando prevenção e repressão*⁵⁹.

A execução do Pronasci se daria por meio da mobilização policial e comunitária, tendo por objetivos a modernização do sistema de segurança pública e a valorização de seus profissionais; além da inclusão social de jovens em situação infracional ou criminal e a promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e diversidade cultural, dentre outros, a partir de programas e projetos veiculados à políticas de inclusão social e de Restauração do Sistema Prisional⁶⁰.

Logo, o Pronasci e os demais planos desenvolvidos apontam para uma mudança de paradigma na relação entre o Estado e a Segurança Pública. Embora a Constituição Federal indique a segurança pública enquanto prerrogativa dos governos estaduais, por meio do Pronasci, o governo federal propõe-se a dividir este encargo, ampliando os envolvidos em torno da problemática da Segurança em um grande esforço para qualificar a gestão das políticas de combate à violência e à criminalidade⁶¹.

Considerações Finais

A garantia da segurança e da ordem fora colocada enquanto uma questão política fundamental em diferentes formas de organização dos homens. No período de formação dos Estados Nacionais, durante a Era Moderna, diferentes estudiosos passaram a focá-la enquanto uma das maiores justificativas para a construção e aceitação dos mesmos.

No Brasil, as primeiras referências de uma segurança institucionalizada ligam-se à experiência da colonização portuguesa. No período republicano,

⁵⁹ Ronaldo Teixeira da Silva. “Programa Nacional de Segurança Pública”. In: ZOUAIN, Deborah Moraes; RICCIO, Vicente; et al. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 31.

⁶⁰ *Idem*, p. 42.

⁶¹ *Idem*, pp. 31-32.

assistiu-se à organização de uma estrutura por décadas ligadas ao autoritarismo e à repressão. O ponto de partida para a definição e funções da Segurança Pública apresentou-se após a ditadura militar, sobretudo, nas duas últimas décadas, quando foram empreendidos esforços da máquina pública na tentativa de redefinir os padrões para a Segurança, que passou a ser pensada e gerida como um campo complexo.

Bibliografia

- BISMAEL, B. Moraes; MELO, Rui César; DESGUALDO, Marco Antônio; LIMONGI, Mário de Magalhães Papaterra; CINTRA JUNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. *Segurança Pública e Direitos Individuais*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de Política*. Brasília: UNB, 2002.
- BORGES, Nilson. “A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares”. IN: FERREIRA, Jorge. DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. *O Brasil Republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CABRAL, Márcia Cristina Flor. *Polícia Cidadã: um Direito Social*. Rio de Janeiro: 2010. Monografia (Licenciatura em História) – Faculdades Integradas Campograndenses (FIC's/FEUC).
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, Marieta Pinheiro de Carvalho. *Uma idéia ilustrada de cidade*. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial, 2008.
- _____. O Período colonial. In: LEAL, Ana Beatriz; MUNTEAL FILHO, Oswaldo; SILVA, Íbis Pereira (org.) *200 anos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora da PUC/RJ, 2010.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Daniel; CARVALHO, Alexandre X. “O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil”. In: *IPEA*. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.

- CHÂTELET, François. *História das ideias políticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- DINIZ, Eli. *Ética e Política*. In: http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/etica_e_politica.pdf. Acesso em 25/07/2010.
- FERNANDES, Fernanda Matsuda Castro. *Afinal: o que é segurança pública?* São Paulo: Global, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HAHN, Fábio André. *Espelho de Príncipes: considerações sobre o gênero*. In: www.historiaehistoria.com.br
- HOBBS Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico ou Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores).
- KASZNAR, Istvan. “A leitura econômica da violência e segurança”. In: ZOUAIN, Deborah M.; RICCIO, Vicente et al. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- LOCKE, John. *Carta acerca da Tolerância; segundo Tratado sobre o Governo; Ensaio acerca do Entendimento Humano*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).
- MAGALHÃES, Ruyrillo de. *Direito e Segurança Pública*. São Paulo: Editora Átomo, 2000.
- MACHIAVELLI, Niccoló. *O Príncipe*. São Paulo: Atena Editora, 1960.
- MARCINEIRO, Nazareno Marcineiro e PACHECO, Giovanni. *Polícia comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI*. Florianópolis: Insular, 2005.
- RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydée. “Segurança Pública: um desafio para os municípios brasileiros”. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 1, Editora 1, 2007.
- SABADELL, Ana Lucia. “O conceito ampliado de Segurança Pública e a segurança das mulheres no debate alemão”. In: LEAL, Cesar Barros e PIEDADE JUNIOR, Heitor. *A violência multifacetada: Estudos sobre a violência e a segurança pública*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

- SANTOS, José Vicente Tavares dos. “Segurança Pública e Violência no Brasil”. In.: *Segurança Pública. Cadernos Adenauer IX, nº 4*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. “Segurança Pública e Violência no Brasil”. In.: *Segurança Pública. Cadernos Adenauer IX, nº 4*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.
- SILVA, Jorge da. *Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica e aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- SILVA, Ronaldo Teixeira da. “Programa Nacional de Segurança Pública”. In: ZOUAIN, Deborah Moraes; RICCIO, Vicente; et al. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- SOUZA NETTO, Cláudio Pereira de. “Parâmetros para a conceituação constitucionalmente adequada da segurança pública”. In.: ZOUAIN, Deborah M., RICCIO, Vicente et al. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. “A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.”. In: *RDE. Revista de Direito do Estado*, Vol. 8, 2007.
- ZALUAR, Alba. “Oito temas para debate. Violência e Segurança Pública”. In.: *Sociologia, Problemas e Práticas*, N.º 38, 2002.
- ZAMPA, Vivian. “Período Republicano (1964-2008)”. In: LEAL, Ana Beatriz; MUNTEAL FILHO; SILVA, Íbis Pereira (org.) *200 anos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora da PUC/RJ, 2010.
- ZAVERUCHA, Jorge; ROSÁRIO, Marta do; BARROS, Negreiros. *Políticas de Segurança Pública: dimensão, a formação e impactos sociais*. Recife: Editora Massangana, 2002.