

A historicidade da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular

Gleice Bello da Cruz

Assistente Social e especialista em Metodologia de Enfrentamento da Violência contra a Criança e Adolescente

Resumo

O presente artigo faz uma análise do avanço da participação da sociedade civil na elaboração de ações sociais e políticas na área de segurança pública para o enfrentamento das várias expressões da violência.

O processo de democratização dentro do país, com maior participação popular na “coisa pública” e grande influência sobre decisões políticas, vem abrindo um novo espaço para o surgimento de uma “inovadora” metodologia de atuação no âmbito da segurança pública, de forma a descentralizar do Estado o planejamento.

Como em outras áreas, observamos a inserção direta ou indireta do indivíduo na fiscalização e formulação das políticas públicas, fazendo cessar a ideia de que alguns assuntos são apenas para especialistas.

Palavras-Chave

Segurança pública, democracia, participação popular

Introdução

Com a transferência da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, foi criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil no Rio de Janeiro. Delegada a desempenhar a função de polícia judiciária, estabelecia punições, fiscalizava o cumprimento das mesmas e também era responsável pelos serviços públicos como abastecimento de água, obras urbanas, iluminação e outros serviços urbanos da cidade (MARCINEIRO e PACHECO, 2005).

Mais ou menos um ano após a chegada de D. João VI, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia. Uma força policial que atuava em tempo integral, constituída no modelo militar e subordinada ao Ministério da Guerra e à Intendência de Polícia. Suas atividades eram capturar os escravos, desordeiros e criminosos e patrulhar para reprimir as ações de contrabando. Essas características eram definidas pela Corte Real e ligadas àqueles que não concordassem com o que lhes era determinado. Neste momento, ainda não se tinha noção a respeito da segurança pública, nem referências a essa questão.

Em 1822, foi declarada a Independência do Brasil, e ainda a segurança do indivíduo era confundida com a segurança do país. Durante o Período Imperial, o país entrou em conflitos internos e externos, e a força policial, chamada de Guarda Real, atuou no espaço da defesa interna e da segurança nacional, agindo conjugadamente com o Exército Brasileiro, criado desde 1648. Somente poderiam fazer parte dessa Guarda os cidadãos eleitores, ou seja, indivíduos que possuíam renda mínima, conforme definição do art. 192 da Constituição Política do Império de 1824. Observava-se a determinação do grau de direitos através dos bens e, contudo, a divisão social entre os indivíduos.

No Período Regencial (1831), a Guarda Real foi substituída pelo Corpo de Guardas Municipais Voluntários Permanentes por província, com a finalidade de enfrentar a agitação inerente à época. Mais tarde, a denominação foi alterada e cada província determinou seu título conforme a Unidade Federativa (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Polícia Militar do Estado do Ceará e outros).

Nesse mesmo período criou-se a Guarda Nacional, uma organização paramilitar, ou seja, independente do Exército, com a atribuição de defender a Constituição e a integridade do Império na manutenção da ordem interna. Em 1866, no Rio de Janeiro, foi criada a Guarda Urbana, precursora do Corpo Civil da Polícia: uma força não militarizada com atividades de ronda.

A Corte era composta por uma força policial militar e outra civil, sendo que a primeira tornou-se força aquartelada, com operações de grande porte, e a segunda ficou com a atribuição da vigilância contínua da cidade, conforme art. 6º do Decreto Imperial de 1866.

Antes da Constituição Provisória da República, o governo determinou a dissolução da Guarda Urbana, sendo esta extinta em 1889. Nesse mesmo ano, quando proclamada a República, ficou definida, através do art. 5º do

Decreto nº 1, a responsabilização dos governos estaduais pela manutenção da ordem e segurança pública e pela defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos.

Essa determinação por escrito não se tornou uma prioridade no país, embora fosse uma ordem a ser cumprida, pois ainda eram usados elementos que retraíam os direitos e a liberdade do cidadão, como descreve Costa (1989), citada por Fernandes e Costa (1998):

As violências cometidas pelos senhores continuavam a encontrar, em certos casos, o apoio da polícia. A polícia e a justiça não impediam as arbitrariedades dos senhores; seus membros recrutados entre as categorias dominantes ou pertencentes à sua clientela colaboravam para a manutenção do regime (COSTA, 1989, apud FERNANDES; COSTA, 1998, p.315).

Por volta da década de 1920, observa-se que a Organização Policial, chamada também de Forças Públicas, em razão de colaborar com as Forças Armadas, passou a adotar regulamentos desta última. Diante disso, eram consideradas como reserva do Exército. Face a tais valores, a ideologia que norteava a polícia era a dominante/repressora, em razão de atuar na defesa da nação e dos estados em conjunto com as Forças Armadas.

No início do Governo Vargas, o Brasil passou a ter alguns conflitos diante das exigências da sociedade, que reivindicava a democracia, através de eleições e de uma nova Constituição. Com o receio de ser contraposto, o governo federal decidiu controlar as Forças Públicas, oficializando a Força Reserva de Primeira Linha do Exército, conforme determinação do arts. 5º e 167 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Ocorreu a primeira referência sobre as Forças Públicas, hoje a Polícia Militar, como organização.

Em 1946, a União continua com a atribuição da legislação anterior, contudo, a Constituição da época denominava as Forças Públicas de “Polícias Militares”, caracterizando-as ainda como força auxiliar instituída para segurança interna e manutenção da ordem nos estados.

Na década de 60, especificamente em 1964, o Brasil passou a ter novamente momentos de conflitos políticos e sociais, vivendo em um regime de restrição da liberdade. Tal período foi caracterizado pela falta de democracia, censura e perseguição política aos que eram contra a ditadura militar.

O controle sobre o efetivo das Polícias Militares e a centralização da segurança nas Forças Armadas tinha como particularidade a repressão como meio de preservar a ordem e os objetivos nacionais, restringindo os governadores a organizarem as corporações estaduais. Esse fato fica consolidado na Constituição da República de 1967.

Nesse período, as Polícias Militares passaram a ser comandadas por oficiais do Exército, que imprimiram à corporação valores das Forças Armadas. Portanto, o Brasil adquiriu, nesse momento, um colaborador do período ditatorial, ou seja, uma polícia repressora que priorizava a segurança nacional, desfavorecendo a segurança pública e se inserindo num contexto negativo diante da sociedade brasileira.

Típica do regime ditador, a ideologia militarista baseia-se no combate

e eliminação de um inimigo que perturbe a ordem pública. Isso explica o comportamento da polícia, acarretando para a sociedade uma concepção de guerra.

Terminado o período da Ditadura, uma nova Constituição foi promulgada, em 05 de outubro de 1988. Ela definiu de maneira parcialmente “inovadora” o conceito de segurança, segundo texto constitucional:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

O texto destaca uma autonomia para os estados em conduzir a política de segurança gerando uma descentralização. O resguardo à ordem pública e a prevenção da violência se tornaram atribuições das instituições policiais.

Segurança Pública pós-1988

O Decreto nº 2.169, de 1997, revogado pelo Decreto nº 6.950, de 2009, que regulamentou o Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP, também estabeleceu que este seria um órgão colegiado de colaboração técnica no combate à criminalidade, subordinado ao próprio Ministério. Entre seus propósitos estava a formulação do Plano Nacional de Segurança Pública. Mesmo diante de um marco democrático, esse conselho não absorveu autonomia e uma atribuição participativa de outros atores da sociedade, por isso seu papel não fortaleceu as redes de segurança.

A Constituição de 1988 trouxe algumas mudanças para a sociedade, contudo mantém algumas questões da Constituição anterior em relação à segurança pública. Um exemplo é a atuação de um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, Polícia Militar, em defesa do estado, como aparelho controlador de uma maioria excluída, seguindo assim uma ideologia de controle social. Essa ideologia lembra a ideia do panóptico¹ na concepção de Foucault², ou seja, um dispositivo de poder disciplinador coercitivo (SANTOS, 2005).

Com a evolução da sociedade, entretanto, ocorrem mudanças de necessidades. Tal fato leva a polícia a ter que se organizar numa ideologia preventiva, com a finalidade de promover ordem pública, assistir a comunidade e orientá-la.

A “ordem pública” mencionada pela Constituição de 1988, como função a ser desempenhada pela segurança pública, é a necessidade de o Estado garantir e assegurar efetivamente o funcionamento dos serviços públicos, bem como o acesso da sociedade às políticas de educação, saúde, segurança, habitação e também a articulação entre os atores sociais, a fim

¹

Termo de autoria de Jeremy Bentham. Se referia a uma espécie de controle visual e disciplinador baseado em um sistema penitenciário por ele desenvolvido.

²

Michel Foucault é um importante filósofo que concentrou seu trabalho na relação entre poder e governamentalidade e práticas de subjetivação.

de desfazer o mito de que esse assunto é somente pauta da Justiça Criminal, algo que não condiz com a Carta Magna.

Em 2000, a Política de Segurança Pública se deparou com o desafio de elaborar um planejamento estratégico que contemplasse todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), e através da Medida Provisória nº 2.029 lançou o Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP, com o objetivo de aprimorar o sistema de segurança pública brasileiro, através de compromissos estratégicos capazes de relacionar as políticas voltadas para a segurança às ações comunitárias (participação direta da população).

Algumas críticas foram realizadas por pesquisadores a esse Plano Nacional de Segurança Pública, a fim de provocar reflexões a respeito da positividade e negatividade. Cabe ressaltar que toda política pública atinge diretamente o indivíduo na sua particularidade e coletividade, e por isso a adesão popular torna-se uma ferramenta de importante função na legitimidade da cidadania.

Após três anos, o Ministério da Justiça cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para integrar, e não unificar, ações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sem interferir na autonomia de cada um. É válido ressaltar que a integração promove maior economia e racionalização dos recursos, conforme informação contida no Relatório de Avaliação de Programa do Tribunal de Contas da União (2005).

O sistema gera uma nova condução na gestão da Segurança Pública. Com a finalidade de garantir transparência, o SUSP monitora o planejamento estratégico e identifica os métodos e instrumentos que devem ser usados para o combate à violência. Contudo, não foi instituído por lei e somente em 2007 foi regulamentado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, que tem como foco a prevenção.

Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI

O Ministério da Justiça, quando desenvolveu o PRONASCI, instituído pela Lei nº 11.530, de 25 de outubro de 2007, e alterado pela Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008, teve como um dos eixos principais o envolvimento direto da população na prevenção e redução da violência, proporcionando uma articulação maior entre Estado e sociedade civil.

O PRONASCI é um projeto que articula políticas de segurança e ações sociais, com o objetivo de desvendar as causas que levam à violência. Seu público-alvo são os profissionais de segurança, os jovens que já estiveram ou se encontram em conflito com a lei, os presos ou egressos do sistema prisional e também os reservistas (passíveis de serem atraídos pelo manejo de armas, adquirido durante o serviço militar). O controle do Programa conta com a participação da sociedade.

O Programa foi criado para atuar no enfrentamento da criminalidade e também em suas causas, priorizando integração entre a polícia e a comunidade nos territórios de paz, locais (comunidades) escolhidos para a prática de ações desse programa, tais como: posto de policiamento comunitário, Canal Comunidade, medidas de urbanização, projetos educa-

cionais, programas ligados a esporte e lazer e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, entre outros. O intuito foi servir de alternativa a um modelo de política de segurança pública voltado para ações corretivas, dando lugar à atividades de prevenção.

A sociedade civil como produtora de segurança pública

A segurança é um direito social, conforme previsto no capítulo II do art. 6º da Constituição Federal de 1988:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

O indivíduo tem direito de auxiliar o Estado na organização de ações da segurança pública, recuperando o caráter de cidadão, comprometendo-se com o desempenho dos programas que visem à redução da insegurança da população e rompendo com estigmas sobre adesão popular na área.

O aumento da violência que é visto pelo cidadão provoca uma movimentação por parte da sociedade, gerando assim uma cobrança ao poder estatal. Essa movimentação, por sua vez, suscita uma conclusão de que “não adianta só baixar os índices de violência, é preciso também reduzir a sensação de insegurança” (MIKI apud CARMO FILHO, 2009).

Com efeito, a segurança pública não é só uma problemática da polícia: deve ser discutida e assumida como tarefa de todos, Estado e população (SILVA apud TEIXEIRA, 2006). Sabe-se que a insegurança da população e a redução da criminalidade não são assuntos de solução imediata e, no entanto, diante do estágio atual, essa questão não envolve apenas especialistas da área, mas sim uma iniciativa entre os governos federal, estadual, municipal, sociedade civil e outras organizações.

Uma das formas de efetivar o processo democrático está na participação popular nas decisões políticas, diante das mudanças constantes da sociedade, como o aumento das carências da população. Várias áreas como a saúde, a educação e a assistência social acompanham a evolução da participação popular nas decisões governamentais e no âmbito da segurança pública. Essa questão, portanto, tem mostrado relevância, devido ao aumento da violência e da sensação de insegurança não superada. A atuação da sociedade civil é fundamental no aperfeiçoamento das políticas públicas, uma vez que a integração entre Estado e sociedade civil possibilita a democracia e considera os anseios populares (NERY, 2009).

Considerações Finais

Tendo como base a trajetória apresentada da segurança pública no Brasil, foi aqui visualizado que essa política seguiu pautada, ao longo dos anos, por uma ideologia dominante, com características repressoras, como identificar, combater e eliminar o inimigo. Quando se começou a balbuciar a

respeito de segurança e proteção, cada período político se apresentou com predicados não democráticos, repressivos e estigmatizados.

Por longas épocas, o assunto segurança pública não foi prioridade para o governo. Daí a dificuldade de definir responsáveis, metodologias e articulações que promovessem o bem-estar da sociedade, fato que gerou consequências de proporções espantosas.

A garantia de direitos, como sendo alvo da sociedade, e a iniciativa da Constituição Federal de 1988 vêm criando novos meios de efetivação da democracia participativa. Percorrendo-se a história, verifica-se que, a passos lentos e curtos, a segurança pública tenta se organizar de maneira mais eficaz, depois da promulgação da Constituição de 1988. Tal fato exhibe grande avanço no Brasil, considerando-se a tentativa de integrar ações de responsabilidade federal, estadual e municipal, para que seja possível conduzir o gerenciamento da questão da segurança pública de forma mais elaborada.

Na perspectiva de um novo arranjo para a segurança pública, o governo desenvolve um Programa para minimizar a sensação de insegurança da população e também efetivar um planejamento estratégico, o qual era necessário. O PRONASCI foi um avanço relevante na história da segurança pública no Brasil, considerando-se a reestruturação das instituições policiais, no âmbito operacional e de qualificação, e a colaboração dos atores sociais em um complexo contexto. Além disso, a iniciativa promoveu a articulação de uma rede social que não era aproveitada para canalizar as informações e viabilizar um aprimoramento das atividades sociais.

Dessa forma, a relação entre Estado e sociedade civil permitiu a construção de um inovador modelo de gestão – contudo, com limitações. Na política de segurança pública, muitos desafios foram encontrados, como a adesão por parte de alguns de seus profissionais e da sociedade com relação à sua aproximação do propósito de desenvolver um novo paradigma nesse setor.

Com um estigma autoritário e repressivo, as instituições policiais, diante do objetivo de estabelecer maior credibilidade na sociedade, abraçam, hoje, a colaboração da população, visando a reverter esses pilares, tornando-os vertentes preventivas e elevando a cidadania. Nesse contexto, o Estado usa mecanismos para estimular a participação popular, no intuito de desenvolver um planejamento estratégico que reduza a violência e coloque em prática ações educativas e preventivas.

Podemos concluir, a partir do exposto, que o tema aqui tratado é atual e polêmico. Sendo assim, o objetivo não é encerrar o assunto, mas levantar questões que possam continuar/suscitar o debate.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acessado em: 26/05/2012.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acessado em: 21/05/2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1**, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acessado em: 28/05/2012.

BRASIL. **Decreto Imperial nº 3.598**, de 27 de janeiro de 1866. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rj.gov.br>>. Acessado em: 25/05/12.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Coordenação Geral de Ações de Prevenção em Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais**. Brasília: SENASP, 2005. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br>>. Acessado em: 29/05/2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Avaliação de Programa: Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília: TCU, 2005.

CARMO FILHO, João do. **Segurança Pública e Participação Popular**. 2009. Disponível em: <http://arquivos.informe.jor.br/clientes/justica/pronasci/informativo_pronasci/artigo_pronasci_26_11_09.pdf>. Acessado em 23/05/2012.

FERNANDES, João Antônio da Costa; COSTA, Júlio Cezar. **Polícia Interativa: A democratização e universalização da segurança pública**. Vitória: UFES, 1998. 100p. Monografia – Primeiro Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMES, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1998.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: Da ditadura aos nossos dias. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, edição 5, agosto/setembro 2009.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e análise**, nº 7. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_07.pdf>. Acessado em: 27/05/2012.

MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária: Evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis: Insular, 2005.

MINAYO, M.C.S.; GOMES, S.F.D.R. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**, Petrópolis: Vozes, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Site**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acessado em: 12/05/2012

NERY, Lucas. Violência, criminalidade e políticas públicas de segurança. **Revista Jurídica UNIFACS**, nº 109. Salvador: UNIFACS, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/738>>. Acessado em: 20/05/2012.

PRONASCI. **Site**. Disponível em: <<http://www.pronasci.gov.br>>. Acessado em: 25/05/2012.

SANTOS, Juarez Cirino. **30 anos de Vigiar e Punir**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.cirino.com.br/artigos>>. Acessado em 26/05/2012.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; GOMES, Simone Maiato. Necessidade de integração dos municípios no processo de solução de problemas de segurança pública. **Revista de Adm. Municipal**, nº 260. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. Disponível em: <<http://lam.ibam.org.br>>. Acessado em: 23/05/2012.

VIVARIO. **Site**. Disponível em: <<http://www.vivario.org.br>>. Acessado em: 24/05/2012.