

PODER, VIOLÊNCIAS E POLÍTICA NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Irme Salete Bonamigo

Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ)

Luiz Carlos Chaves

Faculdade Concórdia (FACC) / Universidade do Contestado (UNC)

PODER, VIOLÊNCIAS E POLÍTICA NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Resumo: O presente ensaio aborda o tema poder, violência e política no campo da segurança pública, tomando como fios condutores cenas do cotidiano de uma cidade média de Santa Catarina e o percurso histórico das políticas de segurança pública para compreender a lógica que permeia as atuais políticas, nossas relações diárias com essas políticas e seus efeitos em nossas vidas. Analisa que nossos medos e inseguranças ligados ao mundo contemporâneo, às práticas violentas atuais e sua espetacularização, provocam e fortalecem a suspeição dos estranhos, corporificados nos pobres, negros e bandidos, representantes do perigo, abrindo brechas para demandas de policialização da segurança pública. Ressalta que a política da segurança pública, desde sua gênese, constitui uma ótica militarista, fazendo uso da violência como estratégia de controle. Conclui que, mesmo com os esforços governamentais da última década em introduzir conteúdos de direitos humanos na formação técnica, o campo ainda mantém a lógica tradicional de uso de violência institucional.

Palavras-chave: Segurança pública, violência, poder.

POWER, VIOLENCE, AND POLITICS IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY

Abstract: This essay addresses the power, violence, and politics topic in the field of public safety, taking as conductors cables some everyday scenes of an average city of Santa Catarina and the historical background of public security policies to understand the reason behind the current policies, our daily relations with these policies and their effects on our lives. We had analyzed that our fears and insecurities related to the contemporary world, the current violent practices and their spectacularization, provoke and strengthen the suspicion of strangers, embodied in the poor, blacks and outlaw, representatives of danger, opening it to policialization demands of public safety. The politics of public safety, since its genesis, are a militarist perspective, using violence as a strategy control. Even with government efforts in the last decade to introduce contents of human rights in technical training, the field still maintains the traditional logic of use of institutional violence.

Key words: Public safety, violence, power.

Recebido em: 25/08/2014. Aprovado em: 22/09/2014.

1 INTRODUÇÃO

Silhuetas cadafalsas vagueiam no campo da segurança pública. As estruturas política e institucional instaladas nesse campo insistem na aparência inabalável. Contudo, a cada nova estatística ou fatos divulgados, nos damos conta que os acontecimentos violentos adentram as relações humanas como se parte natural delas fosse. Essa dinâmica contraditória atribui à categoria violência um caráter plural, difuso e sistemático que perpassa todas as dimensões da vida contemporânea.

Atualmente, o que é considerado violência toma formas alarmantes à medida que sua face letal não se restringe mais tão somente aos ambientes de guerra declarada pela política, por fundamentalismos religiosos ou por outros interesses particularistas. Nesse sentido, vale a observação de Arendt (2009, p. 23) “[...] à primeira vista, é surpreendente que a violência tenha sido raramente escolhida como objeto de consideração especial.” Assim, generalizadas na esfera das relações humanas, as violências, especialmente em suas formas letais, tem amedrontado o senso comum, desestabilizado as instituições políticas e administrativas instituídas, desafiado o pensamento científico contemporâneo e estremecido o modo de produção e reprodução da vida social.

As configurações contemporâneas de violência têm alavancado esforços de estudiosos de várias tendências à busca de explicações e soluções. De tal maneira, que há suscitações de reflexões caras e emblemáticas ao processo histórico constitutivo das relações sociais tais como: a natureza humana, a vida coletiva, a política, a urbanização e, sobretudo, põe em pauta a questão da segurança pública. Numa espécie de democratização indesejada, os atos humanos violentos se alastram em gênero e intensidade e ocupam os mais remotos ambientes sociais. Essa constatação, para além de apontar à generalização da violência, remete-nos a pensá-la atrelada a outras categorias, destarte o poder e a segurança pública.

Dessa forma, este ensaio aborda o tema *poder, violências e política no campo da segurança pública*, partindo do suposto que toda a abordagem envolve uma trama complexa de conceitos e atores, com múltiplas versões, conexões e interesses nem sempre de fácil compreensão. Tomamos como ponto de partida aspectos correlato ao tema, registrados em reportagens de jornais que traduzem e dão visibilidade ao campo da segurança pública, evidenciando, entre outros fatores, cenas do cotidiano de Chapecó¹, uma cidade média² do interior de Santa Catarina.

2 CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DE VIOLÊNCIAS

Apesar da certeza presente nas afirmações cotidianas de que a violência cresce vertiginosamente, há uma controvérsia em torno desse crescimento. Chesnais (1981, p. 18), afirma que a intolerância relacionada às práticas violentas é resultado, na verdade, da diminuição da *violência*³, pois “[...] quanto mais um fenômeno desagradável diminui, mais aquilo que resta se torna insuportável.” O autor, com base em pesquisa na Europa que abrange 200 anos⁴, afirma que o número de homicídios diminuiu, pois há dois séculos nos países europeus havia um índice de 60 a 80 homicídios por 100 mil habitantes, que diminuiu para 3 por 100 mil. Para o autor, quando um demógrafo ou um historiador afirma que a violência cresce progressivamente, ele se refere à pequena e média delinquência e não ao aumento contínuo da grande criminalidade.

No entanto, Wieviorka (2004) ressalta que a história do século XX, aquela das guerras, dos genocídios e de outros massacres de massa nos convidam a resistir à imagem de um recuo generalizado da violência no mundo contemporâneo, pois ela aparece e se estende no seio de inúmeros espaços, constituída como um recurso, um meio de alcançar fins, e ao lado das identidades culturais e das religiões acompanha aspirações muitas vezes sem limites.

Na análise das violências, é importante considerar as desigualdades que caracterizam

as realidades dos diferentes continentes, países, estados e municípios. Na cidade que tomamos como locus para a discussão deste ensaio (Chapecó), a pesquisa de Bonamigo e outros (2011), com base nos bancos de dados do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) e Boletim de Ocorrência (BO) das Polícias Militar e Civil, mostra o aumento dos homicídios a partir de 2007 (taxas anuais maiores que 20 homicídios por 100 mil habitantes). Reportagens de jornais contabilizam os homicídios em 2014, mostrando o seu aumento, quando comparado ao mesmo período dos anos anteriores.

Em Chapecó-SC no **primeiro trimestre** de 2014 contabiliza-se **21 homicídios**. [...] Sobre a forma em que foram mortos, a maioria das vítimas foram a óbito devido à disparo de armas de fogo; 52% delas receberam tiros em alguma parte do corpo. Outros 36% morreram por ferimentos provocados por facas e pouco mais de 10% por objetos diversos. (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014a, p. 27, grifos nossos).

Podemos perceber que o recrudescimento desse fenômeno e sua quase naturalização cria uma sensação coletiva de medo e insegurança, especialmente, frente ao seu aspecto mais obscuro – aquele que interrompe intencionalmente o exercício sagrado do direito à vida – a letiferidade. Essa sensação de medo e insegurança alicerça-se nas vivências e práticas concretas relacionadas às violências, mas também é fruto da espetacularização das violências pela mídia, que produz duas diferentes situações: a banalização dos atos violentos, tornando-os corriqueiros e sem importância no dia a dia das pessoas; ou então, a criação de um estado de alerta coletivo. Uma das formas de lidar com a incerteza e o medo é transferi-los para os suspeitos: deslocar as ameaças que marcam o nosso mundo contemporâneo aos estranhos, aos inimigos, corporificados nos pobres, nos negros, nos bandidos, entre outros, pois eles representam o não previsto, o perigo, e são alvos visíveis (BAUMAN, 2003). Essa suspeição generalizada nos induz a lidar com o medo

pelo viés da polícia, pela demanda cada vez maior de segurança penal/criminal do que de segurança social. Ou seja, estamos muito mais preocupados em reprimir o crime que em manter políticas públicas voltadas para a manutenção do bem-estar social (WACQUANT, 2003). O que abre brechas para a exploração de nosso medo como mercadoria política, nesse caso por candidatos a cargos políticos que prometem mais penas e punições (CHESNAIS, 1981).

Esses aspectos cada vez mais presentes como resultados dos atos humanos violentos, por algum tempo considerados vivência dos grandes centros urbanos, adentram as pequenas e médias cidades⁵, sendo denominado por Waiselfisz (2014) de interiorização da violência, e envolvem em sua trama atores de todas as faixas etárias e classes sociais.

Em Chapecó, segundo Bonamigo e outros (2011), as principais vítimas dos homicídios⁶ são do sexo masculino e têm entre 20 e 49 anos, foram perpetrados com uso de arma de fogo, objetos cortantes ou penetrantes e meios ignorados. São características que se aproximam do perfil de outros municípios brasileiros: “[...] adolescentes e adultos jovens, do sexo masculino.” (MINAYO; SOUZA, 1999, p. 14). Segundo as autoras, outras características presentes são:

[...] residentes em áreas pobres e às vezes periféricas das grandes metrópoles; de cor negra ou descendentes desta etnia; com baixa escolaridade e pouca ou nenhuma qualificação profissional. (MINAYO; SOUZA, 1999, p. 6).

As autoras destacam ainda que os homicídios são decorrentes de “[...] conflitos com a polícia, desavenças entre grupos de narcotraficantes e desentendimentos interpessoais.” (MINAYO; SOUZA, 1999, p. 6).

Apesar de termos nos remetido mais aos homicídios, muitas outras práticas contemporâneas também estão associadas à categoria violência: agressões contra pessoas em diferentes espaços; agressões específicas contra crianças, adolescentes

e mulheres (incluindo as sexuais) no espaço familiar; violências no espaço da escola (agressões entre colegas e entre alunos e professores, presença de armas, ameaças, furtos e roubos relacionados ao patrimônio da escola); violências no trânsito (colisões e atropelamentos); violências contra o patrimônio (furtos e roubos de bens públicos e privados); tráfico e porte de drogas; porte de armas; sequestro-relâmpago; aplicação de pequenos golpes que implicam em extorsão financeira; preconceitos étnicos, homoafetivos, contra pessoas pobres, violência estatal (materializada na postura autoritária e no uso excessivo da força presentes nas ações públicas no campo da segurança), entre outras. Essa multiplicidade de eventos, segundo Misse (2006), pode ser abrangida pela denominação de *violência urbana*. Essa expressão interliga ocorrências a causas complexas e motivações variadas

[...] numa abordagem que preconiza a necessidade de não desvincular esses eventos da complexidade de estilos de vida e situações existentes numa grande metrópole. (MISSE, 2006, p. 12).

No entanto, esses eventos, além dos grandes centros urbanos, como destacado anteriormente, atualmente também fazem parte do cotidiano de pequenas e médias cidades, como é o caso de Chapecó, e são focos de demandas às políticas de segurança pública.

Um basta à violência. Comunidade, setor empresarial e entidades organizadas do município realizaram um ato na manhã de ontem para protestar contra a violência no município de Chapecó. [...] reuniu aproximadamente 2,5 mil pessoas. (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014d).

3 A POLÍTICA NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: poder, tradição, violência e (des)caminho

Reportagens de jornal trazem cenas do cotidiano de Chapecó que permitem que

nos interroguemos sobre a lógica que permeia a construção das atuais políticas no campo da segurança pública, as nossas relações diárias com essas políticas e seus efeitos em nossas vidas, as particularidades e especificidades das dinâmicas que se estabelecem nos diferentes estados e municípios e no funcionamento da própria Polícia:

Empresários de Chapecó se unem contra a violência. Preocupados com a onda de crimes que vem ocorrendo em Chapecó, três entidades lançaram ontem a campanha Chega de Violência. Grupo cobra do governo do Estado aumento do número de policiais e estrutura de unidades prisionais. (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014c, capa).

Aumento da criminalidade. Estado responde com megaoperação. Em apoio aos policiais do Bope e Canil Central, que já estão em Chapecó, Secretaria de Segurança Pública está enviando mais de 60 policiais e helicóptero da Polícia Civil. Mega operação pretende atender pedido da comunidade que exige mais segurança. A operação foi batizada de "Torniquete", em alusão ao estrangulamento rápido das ações criminosas." (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014b, p. 26, grifos do autor).

Os conteúdos das reportagens ainda nos provocam a questionar: qual a história desse campo da política pública brasileira? Por que a segurança pública segue mantida como uma política marginal à sociedade política, ao passo que cada vez mais é clamada como prioritária pela sociedade civil?

Desde um ponto de vista genérico, vinculado à filosofia política, pode-se inferir que a segurança pública é uma criação social nascida no bojo da passagem de estágio da convivência natural ao da convivência social. É nesse processo social que homens e mulheres abrem mão de alguns direitos naturais, delegando-os a uma instância superior, responsável pela segurança coletiva (ROUSSEAU, 2006). Especificamente, no Brasil, pode-se dizer que as primeiras noções referentes a segurança social

são introduzidas – mesmo que de forma insipiente e, desinteressada na segurança como um direito comum, a partir de 1808, com a chegada da família real e sua comitiva, composta por integrantes do sistema de segurança estatal Português, sobretudo pelo grupo de militares que compunha a chamada polícia da guarda real (FAORO, 1997). Não é sem razão lógica que, em 1809, institui-se a Guarda Real Militarizada de Polícia do Brasil, com a função principal de manter a ordem.

No que tange à origem do sistema de segurança pública brasileira, a criação das guardas municipais voluntárias, em 1831, é um acontecimento importante, porque se sustenta em três pilares – hierarquia, disciplina e voluntarismo militarista – ratificadores da relação secular entre segurança pública, poder e violência. Em uma referência à definição de Foucault (1995) sobre violência e poder⁷, suspeita-se que violação e sedução, enquanto estratégias diferentes de dominação configuram historicamente moldes para a ação pública no campo da segurança. “Enquanto a violência viola, o poder seduz.” (VEIGA-NETO, 2009). Para tanto, no que tange à estrutura organizacional concernente ao campo da segurança, passa a ser estruturado via combinação, policiamento ostensivo, policiamento administrativo e policiamento judiciário⁸.

Nesse contexto afloram diretrizes socioadministrativas delimitadoras da política de atuação no campo da segurança pública, que em tempos republicanos ganham status de modernização. Corolários como manutenção da ordem e defesa são acrescidos das adjetivações e transformados em manutenção da ordem pública e defesa do cidadão. O discurso sobre garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos aparece como partida e chegada do processo de trabalho no campo da segurança pública entregue aos auspícios dos Estados federados.

Consustanciado pelo fim formal da escravatura, pela política federalista e pelo surgimento de sucessivos aglomerados urbanos, o Brasil república não apresenta alterações significativas na

composição da classe dominante, todavia há uma mudança histórica e social fundamental na relação entre dominantes e dominados. Cada um a sua medida, tais fatos impuseram profundas mudanças ao processo de trabalho no campo da segurança pública, pois, até então, o papel das polícias concentrava-se na vigilância da classe tida como ameaça ao sistema dominante – os escravos (MALHEIROS, 1976).

Contudo, em 1891, dois anos após a instalação da república federativa, surge a Constituição Republicana, segunda constituição brasileira; nesta não há menção ao campo da segurança pública como um ponto de prioridade política ou responsabilidade geral do Estado Federal, há ao certo um direcionamento para a responsabilização do ente federado (BRASIL, 2001a, art. 18, parágrafo único).

Até a chegada da década de 1930, a política no campo da segurança pública brasileira foi desenvolvida com base na defesa interna e territorial dos estados. Esse cenário começa a receber novas orientações com a assunção de Getúlio Vargas a condição de presidente. Ao analisar os acontecimentos destacados por Silva (1996), percebe-se que a era getulista foi significativa à redefinição da política no campo da segurança pública, as sistemáticas manifestações populares por novas eleições, o descontentamento de setores do exército e, a revolta tenentista em 1932, em especial, fez com que o governo federal se deparasse com um problema político indigesto – a sofisticada capacidade de exercer a violência, demonstrada pelas forças públicas estaduais nas disputas pelo poder estabelecidas contra o Governo Federal.

Com base nisso, a Constituição Federal de 1934 outorga o controle direto das forças públicas estaduais ao governo federal. É nesse texto constitucional que pela primeira vez na história há a imposição formal de um caráter eminentemente militarizado ao campo da segurança, tornando as forças estaduais, auxiliares do exército. Com isso a segurança pública brasileira segue na tênue e complexa dinâmica política e social que envolve o

poder e a violência. Esse princípio metamórfico atinge especialmente as polícias que passam a receber uma espécie de *upgrade* em suas prerrogativas quanto ao uso do poder e do exercício da prática violenta (BRASIL, 2001b)⁹.

Em outras palavras, a partir de então, tem-se elementos empíricos e políticos para fundamentar o argumento de que a segurança pública brasileira é também um campo de disseminação da violência que tende a institucionalizar a imposição de poder. Esse entrelaçamento entre violência e poder na segurança pública traz no seu bojo duas incompreensões da política, pois, institucionalizar poder e violência em um só corpo não eleva os conceitos à condição de sinônimos, uma vez que a violência “[...] pode ser um instrumento, mas não um princípio constitutivo da natureza do poder.” (PASSOS, 2008, p. 12).

Esse arranjo político-institucional se desdobrará como fator decisivo para o desenvolvimento de políticas no campo da segurança pública brasileira que não sofre alterações significativas com a segunda constituição varguista de 1937, ao contrário, nessa carta constitucional se assevera o modo operante desenhado na carta magna anterior (BRASIL, 1987).

Com o fim da Era Vargas (1930-1945), e a promulgação da constituição democrática de 1946, é reafirmada a militarização da política com a transformação das forças públicas em polícias militares estaduais mantendo a condição de reserva do exército e tornando-as forças auxiliares deste (BRASIL, 2001c).

Ao ratificar a presença da militarização – permanência da ideologia do combate a inimigos e da crença na violência como constitutiva do poder – pondo-a na condição de fio condutor da abordagem pública no campo da segurança, a mesma constituição abre um espaço inédito aos governadores, ao atribuir-lhes liberdade para organizarem as polícias em seus estados, a criar e estruturar seus sistemas de segurança pública.

Em vigor por dezoito anos, a carta constitucional democrática de 1946 não incorpora a

segurança pública como um dever do Estado e um direito social, desse modo com o golpe Militar de 1964 a política para o campo da segurança pública é acometida por velhos/novos contornos institucionais. Com a constituição ditatorial de 1967, o exército, se apodera com robustez do campo da segurança pública, acentuando a vocação tradicional da política quando se trata de segurança pública profissionalizar o uso da violência e do poder como estratégias de dominação que ao mesmo tempo *viola e seduz* (VEIGA-NETO, 2009; BRASIL, 2001d).

Cria-se a, ainda existente e em operação, Inspetoria-Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército (IGPM) para supervisionar e controlar as Polícias Militares estaduais, isto é, controlar o processo de trabalho desenhado pelos Estados para o atendimento aos problemas da segurança¹⁰.

A definição de perfil, manifestada nos Decretos-Lei, seguramente não diz respeito apenas ao modelo da polícia brasileira e sim à estruturação da política de segurança pública nacional, a qual a passou a direcionar a intervenção estatal no campo da segurança pública, exclusivamente ao atendimento dos crimes e acontecimentos considerados contrários a segurança nacional, pouco lidando com a proteção dos direitos civis e com a afirmação da democracia. (MARCINEIRO; PACHECO, 2005).

Assim sendo, a sistematização da síntese elaborada acima nos dá conta de que a institucionalização da segurança pública no Brasil é marcada, com maior ênfase, por quatro grandes fatos sociopolíticos: a constituição da República federativa do Brasil (1889); a Era Vargas (1930 a 1945), com seus distintos momentos, ditadura e democracia; a Democracia pós Vargas (1946 a 1964); a Ditadura Militar (1964 a 1985). O apelo ao recurso da recuperação histórica do trato político destinado ao campo da segurança pública nos remete ao último tópico da análise – o período democrático pós-ditadura militar findada em 1985 – com a compreensão parcial de que a política da segurança pública desde sua gênese tem no poder e na violência suas bases constitutivas e, mesmo socialmente fundamental, em

todos os regimes políticos estudados foi mantida como um campo de menor prioridade, tratada na órbita do militarismo, de onde se busca profissionalizar o uso da violência com forma de dominação.

3.1 O campo da segurança pública e a democracia recente

Os governos democráticos que se sucederão, após a derrocada política e institucional dos mandatários militares, tardiamente apresentam preocupação efetiva com a segurança pública na década de 2000. Em que pese o caráter próprio da segurança pública – a natureza política – sua institucionalização no cenário brasileiro é circunferenciada pela reivindicação social dos Direitos Humanos transformado em pauta governamental. Assim reconhece Soares (2007), assinalando que no período de 1994 a 1997, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a criação da secretaria nacional de Direitos Humanos e formulação do primeiro plano nacional de Direitos Humanos, cimentou-se uma base sociopolítica favorável ao reconhecimento da política da segurança pública por parte da sociedade política.

Entretanto, é nesse contexto que as preocupações com a infringência aos princípios dos Direitos Humanos impõem ao poder público a busca de novas formas de pensar a política para segurança pública. Pela primeira vez na história do Brasil sinaliza-se para a tentativa de configuração e estruturação de programas e projetos pautados em orientações democráticas que pudessem reorientar a intervenção pública nos problemas afetos à criminalidade – surge o Plano Nacional de Direitos Humanos.

Nas análises de Soares (2007), resta clara a importância política de tais medidas, contudo para o autor, no que tange às transformações no campo da segurança, sobretudo no plano Nacional de Direitos Humanos, não se enfatizava claramente um horizonte sólido para o florescimento de uma política democrática ao campo da segurança pública.

Isso, entretanto, não se alcança

sem uma concepção sistêmica dos problemas, em suas múltiplas dimensões, sociais e institucionais; tampouco se obtém sem um diagnóstico, na ausência do qual também não se viabiliza o estabelecimento de metas e de critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento. (SOARES, 2007. p. 83-84).

Esta análise também é feita por Costa e Lima (2014. p. 484, grifo do autor):

[...] um dos principais desafios do campo da segurança 'pública', é por conseguinte, se legitimar para viabilizar a mudança de determinadas práticas, vistas como violentas, ilegais e arbitrárias.

Nessa direção, uma determinação política importante foi a criação do Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência, denominado Piaps.

A combinação entre o ascendente índice de criminalidade e as práticas violentas, ilegais e arbitrárias presentes na ação de instituições e setores públicos responsáveis diretos pelo campo, resulta em alto índice de insegurança pública, promove o descontentamento social generalizado e enfraquece a lógica da policialização estruturada no modo operante da intervenção pública nos problemas sociais circunscritos pelo fenômeno da violência. Nesse contexto, por meio dos Piaps, emergem novas preocupações no campo da segurança pública, em especial, com relação à natureza da política a ser adotada para o combate às violências, empreendimento que envolve um emaranhado de variáveis sociais e políticas que geram dificuldades de distintas dimensões institucionais.

Para Silveira (2014), a esfera pública brasileira encontra muitos obstáculos para o estabelecimento de programas e projetos eficientes de prevenção à violência e ao crime, dado a precariedade dos sistemas de informação, a falta de experiência

na implantação de programas em segurança pública, o reduzido número de especialistas em crime, a concentração de altos índices de criminalidade em populações pobres e com baixa possibilidade de mobilização e organização comunitária capaz de demandar soluções nas áreas da política pública. Alia-se a isso, a “[...] frouxidão do conceito de segurança pública.” (COSTA; LIMA, 2014, p. 484) e teremos a representação viva da institucionalização de um sistema de insegurança pública.

De todo modo, ainda sobre o princípio da estruturação da segurança pública no período democrático pós-1985, Soares (2007, p. 84-85) registra a importância da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) a qual, segundo o autor, teve uma atuação politicamente correta ao promover o

[...] estabelecimento de condições para a cooperação entre as instituições da segurança pública; o apoio a iniciativas visando a qualificação policial; o investimento (ainda que tímido) na expansão das penas alternativas à privação da liberdade; o desenvolvimento de perspectivas mais racionais de gestão, nas polícias estaduais e nas secretarias de segurança, através da elaboração de planos de segurança pública, nos quais se definissem metas a alcançar.

Em uma fase sequencial, em termos de gestão política, com o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) o qual fortaleceu a presença dos Municípios, colocando-os como atores importantes à segurança pública (COSTA; LIMA, 2014, p. 484).

Atento ao movimento de avanço e retrocesso no campo da segurança pública, Soares (2007) ressalta a falta de um direcionamento sistemático à estruturação do campo. Segundo ele a criação do FNSP traduz-se no exemplo incontestável da atenção tardia dispensada pela política do Governo FHC à segurança pública.

A manutenção da política conveniente como imperante na distribuição dos recursos do FNSP, não só promove a reprodução da tradicionalidade no campo da segurança e na explicitação da potência das suas agências basilares – principalmente as polícias, que sustentam a manutenção e o funcionamento do sistema e, estão presente na execução, no auxílio e na orientação da quase totalidade dos programas de políticas públicas destinadas à segurança – como também, no limite, aborta o princípio de um processo com características e inclinação à interrupção do lastro conservador historicamente impregnado no movimento de gestão da política concernente à segurança pública.

A busca pelo reconhecimento da segurança coletiva como direito do cidadão e um dever do Estado tem sido impulsionada por organismos governamentais e não governamentais e, não raras vezes, há a convergência sobre o ponto de partida – a necessidade de reformas nas polícias que operam no campo. Essa percepção é apreendida por Costa e Lima (2014), analisando que antes mesmo da instituição do FNSP, organizações internacionais de relevância à democracia ocidental têm reunido esforços para hegemonizar no Brasil o conceito de segurança *cidadã* e com isso propiciar condições favoráveis à necessária reforma das polícias, tendo como referência requisitos democráticos, tais como, transparência e abertura ao controle social. Essa preocupação aparece também nas reflexões de Soares (2006; 2000; 2007), ao qual é incabível a manutenção do convívio paradoxal entre uma sociedade declarada democrática e um sistema público de segurança endemicamente orientado pela ideologia autoritarista.

Ao que parece, as bem intencionadas iniciativas dos governos de FHC dirigidas ao campo da segurança pública relacionaram-se – no sentido da mudança necessária à adequação ao Estado Democrático e de Direito – com as agências policiais sob a ótica do superficialismo e da minimização de mazelas internas correspondentes, por isso diz-se com propriedade que:

[...] a velha brutalidade **policial** arbitrária permaneceu como o traço distintivo do relacionamento **das agências policiais da segurança pública** com as camadas populares, em particular os negros, nas periferias e favelas [...] (SOARES, 2007, p. 86, grifos nossos).

Integrada da Segurança Pública (GGI), um em cada estado, que funcionaria como braço operacional do Susp e começaria a trabalhar com base no entendimento político, antes mesmo da normatização que o institucionalizaria. (SOARES, 2007, p. 87).

3.2 A política de segurança pública na gestão Lula (2003 a 2011)

Na segunda metade do ano de 2002, quando o presidenciável Luis Inácio Lula da Silva, ao lado de Jose de Alencar, candidato a vice-presidente, e de seus correligionários, realizou um empolgante discurso na Praça Alfândega, ao lado do mercado público em Florianópolis-SC, uma de suas promessas enfáticas foi a realização da unificação institucional e salarial das polícias brasileiras. A sinalização, embora pontual, para muitos dos presentes soou como uma possibilidade clara de reestruturação do campo da segurança pública, pois a essa altura da campanha eleitoral sabia-se das ações implementadas por Lula junto ao congresso nacional para a implantação de um novo PNSP.

Segundo Soares (2007, p. 86), o plano concebido inicialmente em *seis etapas* foi bem recebido até mesmo pelos adversários políticos, pois apresentava uma sólida base técnica e características genuinamente republicanas, assegurando a tese de que segurança pública é área do Estado e não de governo. As seis etapas do PNSP apontadas por Soares (2007) visavam:

1. Construir um consenso com os governadores em torno do Plano, buscando ampliar as bases de apoio nas polícias e na sociedade;
2. Acordar “[...] a normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a desconstitucionalização das polícias.” (SOARES, 2007, p. 87).
3. Caberia aos governos estaduais e federal

[...] instalar Gabinetes de Gestão

O GGI constituiria um fórum executivo que possibilitaria a reunião das polícias, de todas as instâncias, e convidaria as demais instituições da Justiça criminal. As decisões seriam tomadas por consenso, de modo a eliminar “[...] o principal óbice para a cooperação interinstitucional: a disputa pelo comando.” (SOARES, 2007, p. 87).

4. O governo federal não contingenciaria os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2003; e aumentaria significativamente nos anos subsequentes.
5. Ao governo federal caberia

[...] enviar ao Congresso Nacional a emenda constitucional da desconstitucionalização das polícias e, como matéria infraconstitucional, a normatização [do Sistema Único de Segurança Pública]. (SOARES, 2007, p. 88).

6. Após

[...] endossados os termos do acordo com os 27 governadores, o presidente os convocaria para a celebração solene do Pacto pela Paz, reiterando, politicamente, o compromisso comum com a implantação do Plano Nacional de Segurança Pública. (SOARES, 2007, p. 88).

Mesmo com todo o esforço das pessoas e instituições envolvidas, o necessário e prometido PNSP de Lula não extrapola as margens estruturadas das folhas de papel ofício, inesperadamente antes

da concretização da última meta da primeira etapa de implantação, o proponente do Plano – Lula –, na condição de Presidente da República, retira-se do processo (SOARES, 2007), desconstruindo sua própria *construção*.

Perdida a oportunidade de emplacar o novo, criativo e original, tem-se como alternativa franca o recurso aos curativos políticos, sempre insuficientes para impactar a realidade da violência criminal, afeta a segurança pública e, com grande probabilidade de se transformarem em cosméticos sociais. Segundo Soares (2007), isto pode ser notado quando o Ministério da Justiça começa a preterir o processo de criação do FNSP e passa a investir em mega ações da Polícia Federal; isso rapidamente constrói uma imagem de comprometimento com as mudanças no campo da segurança pública, privilegiando a intervenção mediática em detrimento da busca de soluções para as mazelas da segurança pública¹¹.

Dessa forma, os dois mandatos presidenciais de Lula foram marcados por propósitos políticos inovadores, porém não regulamentados no campo prático da política da segurança pública. Conforme demonstrado, avanços setoriais endógenos são verificáveis desde os governos de FHC. Entretanto, sem que seja estremecida a espinha dorsal da problemática instalada – a incompatibilidade da natureza ideológica, centrada na convicção política do combate ao inimigo, perpassa a formação profissional, a formatação, o monitoramento e a prática laboral operante no campo da segurança pública e a natureza do Estado Democrático e de Direito, centrada nos ideais contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Quanto ao período do Governo Dilma Rousseff, de 2011 até o presente, carece de avaliação, embora em nível da aparência, as observações indicam continuidade.

Assim, em síntese, podemos analisar que, no período da democracia recente conquistado em 1985, a segurança pública permaneceu na obscuridade da política até 1995, mesmo havendo sido promulgada a constituição de 1988, em que pela primeira vez a sociedade política efetivamente

reconhece a segurança pública como uma questão social de responsabilidade do Estado e estabelece:

A segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...] (BRASIL, 2003, art. 144).

O reconhecimento constitucional da política em relação à segurança pública engloba também institucionalização do sistema que passará a ser composto na sua base pelos seguintes órgãos: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e corpo de Bombeiros Militares (BRASIL, 2003, art. 144).

Todos os avanços conquistados e implementados nesse curto período de democracia no Brasil, conforme a leitura histórica e as análises dos autores apresentados, representam intervenções públicas fundamentais para a transformação do aparato existente e criação de uma política de Estado para o campo da segurança pública. Ecoam também em tais análises as dificuldades sociais e políticas ainda presentes, quando se trata da democratização da segurança pública, sinalizando que há problemas de várias ordens que se cruzam e entrecruzam formando barreiras para o avanço das iniciativas.

Uma das questões em aberto, para a qual a sociedade política constituinte de 1988 manteve os olhos sob acortinamento e, em uma opção contraditória aos princípios democráticos, sustentou a continuidade da militarização como viés matricial no ponto nevrálgico do sistema – o policiamento ostensivo realizado pelas polícias militares formados na lógica da guerra do bem contra o mau – a policialização da política de segurança pública (BRASIL, 2003).

Em que pese, por um lado, a constatação de todos os esforços governamentais democráticos implantados, dentre eles a criação da Senasp, que tem ignorado a IGPM e, introduzido conteúdos de Direitos Humanos, teorias e metodologias humanistas nos currículos de formação das academias militares

estaduais e das polícias civis e, por outro, todo o esforço da participação popular movida pela ascendência de práticas violentas que desestabilizam a vida comunitária e produzem medos e violências de todas as ordens. A lógica tradicional e inoperante, de transferir poder às agências policiais, dotando-as de legitimidade para prevenir violências sociais, utilizando o poder da violência institucional, segue desafiando pequenas, grandes e médias cidades. É o caso de Chapecó, referência empírica para este ensaio, onde essa problemática tem mobilizado o conjunto da população em torno da busca de soluções ao campo da segurança pública. Essa participação também acontece no interior das polícias, onde grupos e organizações passam a questionar a lógica e a efetividade de algumas operações, como ilustra a reportagem a seguir, referindo-se ao questionamento da Associação de Praças de Santa Catarina a megaoperação realizada em Chapecó:

Operação Torniquete. A Associação de praças de Santa Catarina (Aprasc), que representa [...] grande parte do efetivo da Polícia Militar [...] se manifesta contra megaoperação. [...] a operação anunciada ancora-se em ações de visibilidade e imediatistas, como o aumento de efetivo a ser feito com base na transferência de policiais civis e militares de outras regiões. [...] isso é transferência de déficit de policiais [...] de uma região para outra. [...] teremos mais policiais submetidos a jornadas de trabalho estafantes [...] negativo para a efetividade de qualquer plano de segurança. [...] É ilusório achar que ter um policial em cada esquina vai resolver o problema da escalada da criminalidade e da violência. (DIÁRIO DO IGUAÇU, 2014b, p. 18).

4 CONCLUSÃO

Abordar o tema *poder, violências e política no campo da segurança pública* nos remete a analisar as configurações contemporâneas de violência, as controvérsias e desafios na busca de

explicações e soluções e a questionar a lógica que permeia a construção das atuais políticas no campo da segurança pública, as nossas relações diárias com essas políticas e seus efeitos em nossas vidas. Ainda nos leva a percorrer os caminhos – ou (des) caminhos – trilhados pela política no campo da segurança pública brasileira.

Percebemos a presença de um ciclo vicioso: práticas violentas – alicerçadas nas vivências concretas e na espetacularização das violências na mídia – produzem medo e insegurança e levam as pessoas a suspeitarem dos estranhos – corporificados nos pobres, nos negros, nos bandidos – que representam o perigo. Essa suspeição induz a lidar com o medo pelo viés da polícia, o que abre brechas para a policialização da segurança pública e a afirmação do autoritarismo institucional como mediador da relação entre as agências policiais prestadoras de serviço público no campo da segurança e a sociedade em geral. Um dos efeitos é a população, além de sentir-se encurralada pelo medo da criminalidade, sentir-se também insegura em relação ao que poderá acontecer quando recorre ao serviço dos agentes públicos encarregados pela manutenção da ordem.

A política da segurança pública desde sua gênese, mesmo socialmente fundamental, em todos os regimes políticos estudados foi mantida como um campo de menor prioridade, tratada em uma ótica militarista, com o uso predominante da violência com forma de dominação. Mesmo com os esforços da última década e os importantes movimentos de introdução de conteúdos de direitos humanos e formação humana nas academias militares estaduais e civis, mantém-se a lógica tradicional de uso da violência institucional.

[...] trata-se da transposição para a área da segurança pública das concepções, valores e crenças da doutrina militar, acarretando no seio da sociedade (a ideologia não atinge só as organizações policiais) a cristalização de uma concepção centrada na ideia de guerra (quando

se tem um inimigo comum declarado ou potencial a ser destruído com a força ou neutralizado com a inteligência militar). Daí a concepção maniqueísta – os 'bons' contra os 'perigosos' da sociedade. (SILVA, 1996. p. 51, grifos do autor).

Historicamente, a relação da política com o campo da segurança pública tem sofrido alterações. Essas mudanças impulsionadas pela correlação de forças entre organizações da sociedade civil e o autoritarismo político mostram avanços, porém o nó górdio desse jogo – a democratização da segurança pública brasileira – segue em aberto.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Sobre a Violência**. Trad. André de Macedo Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BONAMIGO, Irme et al. Violências, direitos humanos e segurança pública em debate. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, DF, v. 31, p. 800-813, 2011.

BRASIL. **Constituições Brasileiras**: 1891. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2001a. v. II.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1934. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2001b. v. II.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1937. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2001c. v. IV.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1946. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2001d. v. V.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1967. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2001e. v. VI.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1988. Brasília, DF: Senado Federal/MCT/Centro de Estudos Estratégicos, 2003. v. VII.

_____. **Constituições Brasileiras**: 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2003. v. VII.

CHESNAIS, Jean-Claude. **Histoire de la violence**: en occident de 1800 à nos jours. Paris: Éditions Robert Laffont, AS, 1981.

COSTA, Arthur Trindade; LIMA, Sérgio de. Segurança Pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz Ratton; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

D'ARAUJO, Maria Celina. **O segundo governo Vargas 1951-1954**: democracia, partidos e crise política. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

DIÁRIO DO IGUAÇU. **Assassinatos**: 68% dos crimes foram solucionados. Chapecó, abr. 2014a.

_____. **Aumento da criminalidade**: Estado responde com megaoperação. Chapecó, fev. 2014b.

_____. **Empresários de Chapecó se unem contra a violência**. Chapecó, fev. 2014c.

_____. **Resposta criminalidade**: governo garante reforço na segurança. Chapecó, fev. 2014d.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 12. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Michel Foucault**: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 231-249.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=420420>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

MALHEIRO, Perdigão. **A escravidão no Brasil**: ensaio histórico, jurídico, social. Petrópolis, RJ: Vozes, 1976.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. É Possível Prevenir a Violência?: reflexões a partir do campo da saúde pública. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-23, 1999.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2006.

PASSOS, Izabel C. F. P. Situando a analítica do poder em Michel Foucault. In: PASSOS, Izabel C. F. P. **Poder, normalização e violência**: incursões foucaultianas para a atualidade. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008. (Coleção estudos Foucaultianos).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contra Social ou Princípios do Direito político**. São Paulo: Escala Educacional, 2006. (Série filosofar).

SILVA, Jorge. Militarização da Segurança Pública e a reforma da Polícia: um depoimento. **Ensaio Jurídico**: Direito em revista, Rio de Janeiro, v. 1, 1996. Sem paginação.

SILVEIRA, Andréia Maria. A prevenção do Crime e segurança comunitária. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz Ratton; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007

_____. **Meu casaco de General**: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro:

Sextante, 2006.

VEIGA-NETO, Alfredo. Violência e Poder. A violência viola, o poder seduz. **IHU On-Line** São Leopoldo, RS, ano IX, 2009. Entrevista. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2559&secao=293>. Acesso em: 22 ago. 2014.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2014**: os jovens do Brasil. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional da Juventude, 2014.

WIEVIORKA, Michel. **La violence**: voix et regards. Paris: Éditions Balland, 2004.

NOTAS

¹ Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014), Chapecó tem 183.530 habitantes em uma área de 626,060 km², 91,61% residem na área urbana e 8,39% na área rural. Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,790.

² A definição de cidade média está atrelada principalmente ao processo de produção do espaço urbano e sua importância na intermediação entre as pequenas cidades e os grandes centros urbanos.

³ Chesnais (1981) considera a existência de várias concepções de violência, mas propõe que as mesmas sejam hierarquizadas. Para o autor, o único referente empírico do conceito é a violência física, estando excluídas a violência moral ou simbólica e a violência econômica (atentados à propriedade, ou que derivam em privações de ordem econômica).

⁴ A partir de 1800.

⁵ Principalmente no período de 2003 a 2012, no qual há um recuo nas taxas das capitais e continuação dos índices de crescimento do interior, assumindo o "[...] papel de o papel de polo dinâmico, motor da violência homicida." (WASELFISZ, 2014, p. 62).

⁶ Pesquisa realizada no período entre 1998 a 2008.

⁷ "Uma **relação de violência** age sobre um corpo, sobre as coisas; ela força, ela submete, ela quebra, ela destrói; ela

fecha todas as possibilidades; não tem, portanto, junto de si, outro polo senão aquele da passividade; e, se encontra uma resistência, a única escolha é tentar reduzi-la. Uma **relação de poder**, ao contrário, se articula sobre dois elementos que lhe são indispensáveis por ser exatamente uma relação de poder: que **o outro** (aquele sobre o qual ela se exerce) seja inteiramente reconhecido e mantido até o fim como sujeito de ação; e que se abra, diante da relação de poder, todo um campo de respostas; reações, efeitos, invenções possíveis.” (FOUCAULT, 1995, p. 243, grifos nossos).

⁸ 1840 – Com a Lei Imperial nº 105, a responsabilidade pelos atos de polícia judiciária fica a cargo dos magistrados. A Lei Imperial nº 26 de 1841 institui a organização polícia judiciária e determina sua instalação em todas as províncias com a seguinte composição: chefe de polícia, delegados e subdelegados.

⁹ Esse documento público redefine as funções, as responsabilidades, amplia a estrutura e o poder de polícia e cria a figura do chefe nacional das polícias, cargo ocupado por um integrante do exército, subordinado direto ao presidente da República, transformado em responsável máximo pelos atos policiais, tarefa até então pertencente ao Ministério da Justiça.

¹⁰ Os Decretos-Lei 317, de 13 de março de 1967, e 667, de 2 de junho de 1969, quanto ao papel da Inspetoria, são enfáticos quando asseguram as seguintes premissas: “Essa inspetoria tem como missão: Definir o novo perfil da polícia brasileira; Estabelecer normas reguladoras da organização policial militar; Controlar os currículos das academias das Polícias Militares; Dispor sobre os programas de treinamento, armamento, manuais e regulamento utilizados pelas Polícias; Manifestar-se sobre as promoções dos policiais militares.”

¹¹ Dois importantes compromissos originais do PNSP, com o qual o presidente Lula inaugurou seu primeiro mandato, foram descartados: a elevação do *status* da SENASP para o nível ministerial, tornando-a uma Secretaria Especial, diretamente ligada à Presidência da República, para cujo âmbito seriam transferidas ambas as polícias federais; e o deslocamento da Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD) para a reforçada SENASP (ou para o Ministério da Justiça, ou da Saúde) (SOARES, 2007).

Irme Salete Bonamigo

Psicóloga

Doutora em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Professora do Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais e do Curso de Psicologia da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ)

E-mail: bonamigo@unochapeco.edu

Luiz Carlos Chaves

Assistente Social

Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de

Santa Catarina (UFSC).

Professor Titular da Faculdade Concórdia (FACC) e Professor convidado da Universidade do Contestado (UNC)

E-mail: luiz_carlos_chaves@hotmail.com

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ

Av. Senador Atílio Fontana, 591-E - Efapi

CEP: 89809-000

Faculdade Concórdia – FACC

R. Anita Garibaldi, 3185 - Vista Alegre, Concórdia – SC

CEP: 89700-000

Universidade do Contestado – UNC

Rua Victor Sopesa, 3000, Bairro Salete, Concórdia – SC

CEP 89700-000