

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA BREVE VISÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS PÓS-1988

Disney Rosseti



RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a questão da segurança pública numa ótica centrada na questão do aparato policial e sua estrutura, partindo de uma descrição da evolução da estrutura e atuação das polícias brasileiras, compreendida dentro de um paradigma de segurança interna e proteção de governos e regimes, sendo observado o surgimento e crescimento do crime organizado ao largo da atuação policial, chegando finalmente ao novo paradigma do Estado Democrático de Direito inaugurado após a Constituição Federal de 1988, onde a análise leva inevitavelmente a constatação de uma estrutura policial ainda incompatível com o paradigma do Estado Democrático de Direito, onde o campo estruturado ainda está sensivelmente afeto a realidade pré-1988. A conclusão aponta para a premente necessidade de reformas estruturais nas instituições policiais, especialmente em relação a uma maior autonomia ante o Poder Executivo, a fim de se estabelecer a base necessária para uma política pública na área de segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Pública; Instituições Policiais; paradigma do Estado Democrático de Direito; autonomia das Polícias.

INTRODUÇÃO

A segurança pública tem se tornado, nos últimos anos, tema central da agenda política nacional, gerando intensos debates políticos, acadêmicos, corporativos e da sociedade como um todo, uma vez que é ela quem sente mais diretamente os efeitos da insegurança que toma conta principalmente dos grandes centros urbanos, além de tantos outros tantos efeitos negativos, como a própria imagem e a economia do país.

Compreender o quadro atual da ineficiência do aparato e das políticas de segurança pública é essencial para nortear a formulação de políticas para esta área. E muito embora a segurança pública seja um tema afeto direta ou indiretamente a inúmeras áreas das ciências, da política e da estrutura governamental, importando discussões no campo da medicina, psicologia, ocupação do solo urbano, da sociologia, antropologia, economia, tendo relações íntimas com o desenvolvimento econômico e a inclusão social, dentre outras ciências e áreas, a primeira linha de enfrentamento a essa questão está contida inevitavelmente na atividade de prevenção e repressão policial.

Nesse contexto, este artigo visa à uma análise da questão da segurança pública centrada na estrutura do aparato policial brasileiro, especialmente ante o paradigma do Estado Democrático de Direito firmado pela Constituição Federal de 1988, o que constitui um conceito novo e que implica ou deveria implicar uma verdadeira mudança cultural, estrutural e de gestão das instituições policiais.

Para desenvolver tal temática é necessário realizar uma breve análise histórica da questão da segurança pública e seu tratamento constitucional. Foi escolhido explorar tal tema a partir essencialmente das Constituições por serem estas os documentos fundantes ou estruturantes do Estado, devendo toda a sua regulamentação observar a Lei Maior, sendo, em última análise, a baliza de toda e qualquer política pública.

A seguir será traçado um quadro da atuação do aparato de segurança pública ante as “políticas” estabelecidas por governos e regimes, com especial enfoque no regime ditatorial vigente entre 1964 e 1984, o qual, como se procurará demonstrar, foi fator decisivo para o quadro atual da nossa segurança pública.

Finalmente e com base numa análise crítica dos fatos expostos serão apontados alguns fatores considerados, dentro do contexto explorado, como cruciais para uma efetiva construção e execução de políticas públicas para a segurança pública tendo como objeto as instituições policiais brasileiras.

1 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O Direito Constitucional Brasileiro é inaugurado, ao menos em seu aspecto formal, pela Constituição Imperial de 1824. Nesta ordenação não consta uma previsão do aparato policial e sua estrutura, assim como não se fala em segurança pública. No seu capítulo II, ao regular o Poder Executivo, o texto comete a este poder, então exercido pelo imperador e seus ministros, a segurança interna e externa do Estado¹. No título 8º, em seu art. 179, que tratava dos direitos civis, estava contido o direito a segurança individual. Somente se tratava de polícia no aspecto institucional quanto a implantação de uma polícia legislativa, da Assembléia Geral, conforme art. 21.

Em 1891, foi promulgada a nossa primeira Constituição Republicana. Inspirada essencialmente no modelo norte-americano, havia a previsão de organizar um regime livre e democrático, trazendo forte apelo do federalismo que inspirou a organização dos Estados Unidos da América, tanto que se denominava Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

Naquele ordenamento constitucional se cometia ao Presidente da República a manutenção da segurança interna do país, expresso no Cap. V, art. 54, bem como ao se declarar os direitos se garantia a segurança individual, ao lado da propriedade². Também aqui somente se previa algo no campo institucional quanto a polícia no tocante a possibilidade de implantação ou de uma polícia legislativa, conforme seu art. 18. Esta previsão específica para polícia legislativa persistirá em todas as Constituições, inclusive a atual.

No ordenamento constitucional inaugurado pela Carta Magna de 1934 surgem pela primeira vez algumas previsões específicas sobre as polícias. No seu art.5º consta a previsão de organização da polícia, privativamente, pela União, bem como a provisão, também

1 Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm.

2 Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm.

pela União, dos serviços de polícia marítima e portuária, conforme inc.V e XI. Ainda neste mesmo art.5º, no seu inc.XIX, “I”, está prevista a competência da União para legislar sobre a organização e garantias das forças policiais nos Estados. Surge o termo Chefe de Polícia, em seu art.111, 2, “a”³.

Ainda no âmbito da Constituição de 1934 surge pela primeira vez, em nível constitucional, a previsão da Polícia Militar, sendo interessante notar que esta previsão se deu no âmbito do Título VI, que tratava da Segurança Nacional, além de serem consideradas forças de reserva do exército⁴.

A segurança continua a ser tratada na ótica de segurança interna e externa, com ênfase na segurança nacional, objeto de Título VI desta Constituição, sendo a segurança individual considerada direito e garantia individual, regulada no título de mesmo nome, em seu art. 113⁵.

Outorgada por Getúlio Vargas em 1937, instalando o *Estado Novo*, a Constituição “*Polaca*”, inspirada na constituição autoritária da Polônia, manteve como direito fundamental a segurança individual e também previu a competência da União para a segurança das fronteiras. Porém, a grande ênfase foi nos aspectos de segurança nacional, segurança interna e segurança do Estado. Assim, em art.122, item 15, que previa os direitos e garantias fundamentais, havia a previsão de que a lei pudesse prescrever limitações e censura a liberdade de informação, além de medidas restritivas genéricas, todas com base na segurança pública e do Estado. Aqui já se encontra a confluência danosa de dois conceitos completamente diversos, que são a segurança pública e a defesa do Estado⁶ ou defesa nacional. Ainda foram previstos tribunais de exceção para crimes que atentassem contra a segurança e integridade do Estado, no mesmo art. 122, item 17.

3 Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm.

4 *Idem*.

5 *Idem*

6 Vide http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm.

Havia também um capítulo inteiro para segurança nacional e outro para a defesa do Estado, inclusive com menção a crimes contra a segurança do Estado. A União permanece com exclusividade para legislar sobre as forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva das Forças Armadas, conforme art. 16, inc. XXVI⁷.

A Constituição de 1946 retorna ao caminho da democracia. Porém, os conceitos continuam, em relação a polícia e segurança pública, parecidos com as Constituições anteriores. A União continua responsável pelo policiamento de fronteiras, marítimo e aéreo, bem como competente para legislar sobre organização e garantia das polícias militares e sua utilização como reserva das Forças Armadas.

No título VII se tratou das Forças Armadas, da defesa da pátria, lei e ordem, além de se regular o Conselho de Segurança Nacional, criação da Constituição de 1934. As polícias militares são tratadas neste capítulo, no art.183, instituídas para segurança interna e manutenção da ordem, além da característica de força de reserva das Forças Armadas⁸. A segurança continua a ser tratada somente no seu viés de segurança interna, sempre vinculada a temas de defesa nacional, mantida a segurança individual como direito fundamental, no seu art. 141.

Na Constituição de 1967 e na Emenda de 1969⁹, já sob o cunho autoritário do regime imposto pelo golpe militar de 1964, deve ser ressaltada a previsão específica de criação e manutenção da Polícia Federal, com previsão de algumas de suas atribuições que são mantidas até hoje, como na polícia marítima, aérea e de fronteiras, repressão ao tráfico de drogas, crimes contra o patrimônio da União, e outras específicas daquela época, como a apuração e infrações contra a segurança nacional e a ordem política e social¹⁰, e a censura de diversões públicas¹¹.

7 *Idem.*

8 *Vide* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm.

9 *A EMC n.º01/69 costuma ser tratada pelos constitucionalistas como uma verdadeira Constituição, tendo em vista sua amplitude e alterações fundamentais providas.*

10 *Aqui cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 mantém a terminologia "ordem política e social", a qual, porém já teve seu uso abolido pela Polícia Federal, que adota o termos defesa institucional, importando mudança não somente terminológica, mas verdadeira alteração de cunho material.*

11 *Vide* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm.

Outra mudança fundamental foi o deslocamento da competência para instituição das polícias militares para os Estados, tendo tais instituições policiais o objetivo da manutenção da ordem e segurança interna, sendo consideradas forças auxiliares do Exército¹².

Na questão da segurança, o foco absoluto passa a ser a segurança interna e a segurança nacional, embora permaneça a segurança individual como direito fundamental. A Constituição de 1967 utiliza o termo segurança nacional dezenove vezes e segurança interna três vezes, alçando, inclusive, a segurança nacional a responsabilidade de toda pessoa natural ou jurídica em seu art.89. A Emenda Constitucional n.º 01/69 mantém a mesma linha adotada pela Constituição de 1967.

Por razões metodológicas a Constituição Federal de 1988 será tratada em tópico separado, sendo que alguns comentários são cabíveis após este breve histórico do tratamento da questão da segurança pública e o aparato policial em nossas Constituições.

Primeiramente há de se observar que o conceito de segurança pública nunca esteve presente em nossas Constituições, somente surgindo, como se verá, a partir da Constituição de 1988. Poder-se-ia argumentar que seria desnecessário ou inconveniente o tratamento de tal tema em sede Constitucional, ainda mais em tempos onde a criminalidade não constituía ameaça como nos dias atuais, mas, para muito além de qualquer discussão neste sentido, o que fica claro é que o tema sempre foi tratado dentro de um escopo de segurança interna, defesa interna ou segurança nacional, que são conceitos totalmente diversos dos conceitos de segurança pública.

Mesmo que a criminalidade existente há cinqüenta anos não fosse sequer uma pequena migalha do que é atualmente, a exata conceituação de segurança pública e seus contornos básicos em sede constitucional

¹² *Idem*.

talvez tivessem inspirado legislações e doutrina mais coerente, além de uma política mais efetiva nesta área, tendo evitado a utilização do aparato policial em missões diversas do que a defesa da sociedade.

Outro fator crucial para a compreensão do problema é a dualidade de forças policiais entre polícia civis e militares, além da vinculação das polícias militares, desde a Constituição de 1934, as Forças Armadas, e com um tratamento em capítulo referente a segurança nacional. Na Constituição de 1967 elas passam com clareza ainda maior a manutenção da ordem e segurança interna. Isto se faz sentir até os dias atuais no modelo de atuação desta corporação.

Note-se, por outro lado, que nunca houve sequer menção as polícias civis ou de natureza judiciária, exceto quanto a prescrições relativas aos Chefes de Polícia. Isto apesar de o subsistema penal policial praticar inúmeros atos que implicam cerceamento de direitos fundamentais. A par da proteção destes direitos ter sido uma constante nas nossas Constituições, ao menos formalmente, nunca houve um balizamento mínimo desta atividade.

Essa confusão conceitual, aliada a omissão de um regramento mínimo de ordem constitucional, além do desvio na utilização do aparato policial por regimes e governantes, conforme se verá no próximo item, foram elementos cruciais para o quadro de ineficácia do aparato policial nos dias atuais.

Segue abaixo um quadro comparativo contendo as informações pinçadas das Constituições brasileiras.

QUADRO 01 - Constituições pré-1988 e polícias.

CONSTITUIÇÃO	PREVISÃO EXPRESSA SOBRE ESTRUTURA POLICIAL	TRATAMENTO DO TEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA
1824 – promulgada (Constituição Imperial) – Já garantia o direito a segurança individual.	Não havia menção expressa, salvo a polícia legislativa (art. 21).	Segurança interna e externa a cargo do Poder Executivo (Cap. II).
1891 - outorgada (Constituição Republicana) também garantia o direito a segurança individual.	Não havia menção expressa, salvo a polícia legislativa (art. 18).	Segurança interna e externa a cargo do Poder Executivo (art. 54).
1934 - promulgada - também garantia o direito a segurança individual.	União deveria organizar e manter polícia marítima e portuária (art.5º, V e XI) e legislar sobre a estrutura policial nos Estados (art.5º, XIX, item I). Foi regulada a Polícia Militar, já reserva das Forças Armadas (art.167). Previsto a União manter polícia portuária e marítima (art.5º, XI). A polícia legislativa também consta (art. 26).	Segurança interna e externa, além da segurança nacional (TÍT. VI).
1937 – outorgada (Constituição “Polaca” de Vargas) restritiva de direitos, apesar de garantir a segurança individual.	União com competência exclusiva para legislar sobre polícia nos Estados (art.16, XXVI), consideradas reserva do Exército. Previsão de manter polícia marítima e portuária (art.15, VIII) e previsão da polícia legislativa (art.41).	Misturou segurança pública com segurança de Estado (art. 122, 15), além de dar grande ênfase a segurança nacional (art. 166 e seguintes.).

CONSTITUIÇÃO	PREVISÃO EXPRESSA SOBRE ESTRUTURA POLICIAL	TRATAMENTO DO TEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA
<p>1946 – promulgada (redemocratização pós Vargas) – também garantindo o direito a segurança individual.</p>	<p>União responsável pela polícia aeroportuária e de fronteiras (art. 5º, VII) e competente para legislar sobre Polícia Militar e sua utilização em caso de guerra (art. 5º, XV, “f”). As PM são consideradas para segurança interna (art. 183). Mantida previsão de polícia legislativa (art. 40).</p>	<p>Fala em segurança nacional (Tít. VII), além de segurança interna e manutenção da ordem (art. 183).</p>
<p>1967 – outorgada pelo regime militar – complementada pela EC nº 01/69, que a recrudescu.</p>	<p>Cria expressamente a Polícia Federal, conferindo-lhe atribuições específicas (art. 8º, VII), como censura e polícia aeroportuária e de fronteiras, além de ordem pública e social. Trata das Polícias Militares, agora de competência dos Estados (art. 13, §4º), sempre como forças reservas do Exército. Prevê a polícia legislativa (art. 32).</p>	<p>Trata com veemência da segurança interna e segurança nacional (Seção V) em vários dispositivos.</p>

2 O APARATO POLICIAL: SUA ATUAÇÃO AO LARGO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DO SURGIMENTO DO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL

A falta de um balizamento constitucional sobre o conceito de segurança pública e a não-desvinculação deste conceito da questão da segurança interna e defesa nacional levaram, em inúmeros momentos de nossa história, a utilização do aparato policial em atividades obscuras e

voltadas para a manutenção de regimes, de ideologias e de governantes. E uma das características mais marcantes da atuação de nossas polícias ao longo de sua existência foi atuar contra inimigos previamente escolhidos, os quais estavam inseridos invariavelmente dentro da própria sociedade.

Qualquer projeto de perpetuação de poder ou de manutenção de privilégios e da ordem vigente imposta por aqueles que estão no poder implica necessariamente um aparato voltado para a manutenção da ordem pública, implicando controle de determinadas classes, censura dos meios de comunicação e de dissidentes do regime. Qualquer regime vigente que não o Estado Democrático de Direito sempre precisará de um braço forte composto por organismos policiais, de inteligência ou militares para sufocar as vozes daqueles que compõem as fileiras de oposição político-ideológica ou qualquer classe social que represente um risco à hegemonia e tranquilidade do grupo dominante. A história brasileira analisada sob a ótica do aparato policial comprova tal fato.

Nesta ordem de idéias, é possível afirmar que desde sua gênese as polícias brasileiras apresentaram as características de trabalhar para as elites dominantes, conforme afirmação de Marcos David Salem, em estudo sobre os primórdios de nossa polícia, que demonstra com clareza tal situação. Em apanhado histórico sobre a gênese de nossas polícias, o que ocorreu num viés sistemático e institucional a partir de 1808, com a vinda da Corte Real para o Brasil, este autor ilustra com precisão que o fato motivador da criação da Intendência Geral da Polícia e em seguida da Guarda Real de Polícia, respectivamente em 1808 e 1809, visaram dar condições de florescimento ao capitalismo mercantil das classes dominantes através do controle dos escravos e livres não comerciantes (SALEM, 2007, p. 25).

Na verdade, segundo aponta Salem, durante todo o século XIX o aparato policial teve sua atuação voltada para a manutenção da lei e da ordem, perturbada por conflitos e tensões internas, desde a questão de escravos e homens livres pobres, até tensões entre o capitalismo mercantil e o nascente capitalismo industrial, num ver-

dadeiro choque entre o liberalismo e a necessidade de limitação de direitos e garantias. Como exemplo de tal lógica de controle social ele apresenta os “termos de bem viver” através dos quais os bêbados, vadios e prostitutas eram obrigados a assinar (SALEM, 2007, p. 70), e o controle demandado pelas elites em relação a população negra da chamada “cidade africana”, como chegou a ser chamado o Rio de Janeiro (SALEM, 2007, p. 72).

Desde essa época surgiram figuras lendárias geradas pelo aparato policial, como Miguel Nunes Vidigal, ajudante e vice-comandante da Guarda Real, que se notabilizou pela brutalidade e métodos violentos empregados na repressão dos batuques que ocorriam nos arredores da cidade do Rio de Janeiro (SALEM, 2007, p. 23).

No início da república instalou-se naturalmente uma crise do Estado e das oligarquias que o dominavam, e conseqüentemente uma maior articulação do operariado, classe recentemente formada que começava a se articular. Em resposta a tal situação ocorreu a célebre Conferência Judiciária Policial, em 03 de maio de 1917, na Cidade do Rio de Janeiro¹³. O objetivo desta conferência foi dotar o aparato repressor estatal representado por suas polícias de justificativas legais e instrumentos que permitissem uma eficiente repressão do movimento operário, conforme relata Pedro Tórtima em sua tese de mestrado (TÓRTIMA, 1996, p. 241).

Pouco tempo depois da Conferência Judiciária Policial, no início dos anos 1920, surgiram as Delegacias de Ordem Política e Social, conhecidas pela sua sigla – DOPS –. Ao contrário do que se imagina as DOPS não foram criação do governo militar, tendo sua origem nos anos 1920, com base na eleição prévia de outro inimigo pelo governo da época: os imigrantes revolucionários. Segundo Ana Maria Vieira:

A polícia política se institucionalizou no país durante a década de 1920, período de intensa agitação em todo o mundo e momento em que os estados brasileiros

¹³ Vale ressaltar que qualquer estudo sobre a historiografia da polícia brasileira, especialmente até os anos 1930, tem a ver direta e necessariamente com o Rio de Janeiro, centro político e cultural do país até então.

procuravam se fortalecer dentro da lógica do nascente federalismo. Denominada como Quarta Delegacia Auxiliar da Polícia Civil do Distrito Federal, a primeira organização federal é criada por decreto em 1922, com o objetivo de garantir a ordem e a segurança pública, colocadas em “risco” por imigrantes revolucionários.

Com esse gesto, que logo se desdobraria na criação de outros órgãos policiais semelhantes, o estado republicano brasileiro consolidava sua marca autoritária, evidenciando a incapacidade de resolver conflitos e dissensões internas através de mecanismos democráticos”, analisou o professor Rodrigo Patto, do Departamento de História da UFMG, em artigo sobre o tema publicado na edição de junho de 2006 da Revista do Arquivo Público Mineiro,

A iniciativa do governo federal fez escola e, em 1924, o estado de São Paulo cria a Delegacia de Ordem Política e Social (Dops), logo imitado pelo governo mineiro, em 1927, que a nomeou Delegacia de Segurança Pessoal e Ordem Política e Social. De acordo com o pesquisador da UFMG, ao longo dos anos essas organizações receberam diversas denominações e sofreram grandes mudanças em suas estruturas. A expansão ocorreu especialmente nas décadas de 40 e 50, mas é nos anos 60, durante os governos militares, que elas atingem o auge de suas atividades de combate ao comunismo (VIEIRA, 2007).

No Estado Novo de Getúlio Vargas, instalado em 1937, a repressão foi uma marca constante, e o aparato policial atuou fortemente contra o inimigo, desta vez os dissidentes do regime. Nesta época ficou nacionalmente conhecido o então chefe de polícia de Vargas, Filinto Muller, que montou o aparato repressor que acabou com a chamada “Intentona Comunista”, liderada por Luiz Carlos Prestes, sendo famoso o episódio da prisão e posterior extradição de Olga Benário para a Alemanha nazista, onde veio a falecer. Para muitos a polícia de Vargas durante o Estado Novo foi uma das mais violentas e brutais da história brasileira¹⁴.

No ano de 1954, já no segundo governo Vargas, houve o notório “atentado da Rua Toneleiro”, que se constituiu na tentativa de matar Carlos Lacerda, um dos principais opositores de Vargas. O chefe da guarda pessoal de Vargas, Gregório Fortunato, conhecido como “Anjo Negro”, foi preso, acusado e condenado pelo crime¹⁵.

¹⁴ Vide a obra da professora Elizabeth Cancelli, denominada “O Mundo da Violência: A Polícia da Era Vargas”, da Editora UnB.

¹⁵ Vide http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/gregorio_fortunato.

Mas é no regime militar instalado a partir de 1964 que o aparato policial foi de forma mais sistemática e amplamente utilizado na manutenção do regime vigente. O inimigo foi uma vez mais pré-concebido pelo governo, e neste caso tratava-se dos militantes de esquerda, dos comunistas, do movimento estudantil, dos subversivos e baderneiros, enfim, todos aqueles que de uma maneira ou de outra se opunham ao regime e constituíam ameaça à sua perpetuação¹⁶.

Durante o regime militar as instituições policiais foram amplamente usadas na repressão política. Siglas como DOPS e DOI-CODI continuam até hoje a causar repulsa pelo histórico de torturas, ilegalidades e mortes. Figuras notórias como a do General Golbery do Couto e Silva e do Delegado Sérgio Fernando Paranhos Fleury, o primeiro chefe do Serviço Nacional de Informações e o segundo chefe da DOPS paulista, ainda são referência da brutalidade, torturas e assassinatos de dissidentes do regime militar brasileiro.

O prejuízo para a segurança pública neste período que compreendeu os vinte anos de regime militar (1964 a 1984), aliado a forte identificação do aparato policial e da atividade de inteligência ao regime nos anos que se seguiram a abertura política, são sentidos até hoje na desestruturação das instituições policiais e no crescimento do crime organizado.

Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – do ano de 2009 revela o grave problema estrutural de nossas polícias, uma vez que continuam a adotar os modelos estruturais do regime militar mesmo após a redemocratização do país em 1988, em especial a dualidade de organismos policiais entre Polícia Civil e Polícia Militar, a militarização da polícia e a própria não superação do denominado “autoritarismo socialmente implantado”, compreendido nas práticas autoritárias presentes na sociedade e no Estado. Vale dizer, ainda se mantêm intactas as práticas, regras e estruturas institucionais que correspondem ao período ditatorial (IPEA, 2009).

¹⁶ Sobre o tema existem inúmeros livros e publicações, sendo dignos de nota os livros escritos pelo jornalista Hélio Gaspari (quatro volumes, sendo *A Ditadura Evergonhada*, *Escancarada*, *Derrotada* e *Encurralada*) e o livro do jornalista Lucas Figueiredo sobre o SNI (*Ministério do Silêncio*).

Analisando o avanço do crime organizado em nosso país, vários fatores podem ser apontados como essenciais ao surgimento e crescimento do crime organizado no Brasil, e conseqüentemente ao aumento de violência. O tráfico de drogas é sem dúvida o mais importante desses fatores, tendo sua gênese nos anos 1970, quando os Estados Unidos passaram a ser um grande mercado consumidor, momento em que emergem as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC. Cabe observar que o Brasil era até os anos 1980 um país que predominantemente servia de rota para a cocaína produzida da Colômbia, com índices de consumo restrito às classes mais altas. A partir dos anos 1990 nosso país tornou-se pólo consumidor da cocaína, perdendo, nas Américas, somente para os EUA, segundo a ONU (*apud* PRESSE, 2003, p. 1-12).

Também a falta absoluta de uma política de ocupação de solo urbano, gerando um processo de urbanização desenfreado e sem planejamento, trouxe a conseqüente favelização das metrópoles, criando bolsões de pobreza e desigualdades sociais, ambiente propício para afixação das organizações criminosas que passam a substituir o governo das leis pelo império do medo e do crime.

A professora e urbanista Marta Dora Gronstein, em artigo analisando o assunto, nos revela:

O processo de urbanização brasileiro, na segunda metade do século XX, conduziu à formação de 12 regiões metropolitanas e 37 aglomerações urbanas não-metropolitanas, que concentram 47% da população do país. Nas 12 áreas metropolitanas, residem 33,6% da população brasileira (52,7 milhões de habitantes), em extensos conglomerados que envolvem 200 municípios (Ipea/Unicamp-IE-Nesur/IBGE, 1999). 1 Esses complexos metropolitanos compreendem municípios com funções complementares, gestão independente² e capacidade financeira desigual. Estas características dificultam e condicionam o atendimento das demandas sociais e de infra-estrutura urbana que, na maioria dos casos, surgem da relação funcional entre municípios e dependem de soluções que extrapolam seus limites político-administrativos, equacionando-se na escala regional.(...)

A significativa concentração da pobreza nas metrópoles brasileiras tem como expressão um espaço dual: de um lado, a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e, de outro, o seu contraponto absoluto, a cidade informal relegada dos benefícios equivalentes e que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana que a constitui, exacerbando as diferenças socioambientais (GRONSTEIN, 2001, p. 2-7).

Relatório do Programa Habitat, órgão ligado à ONU, apontou que 52,3 milhões de brasileiros vivem em favelas, ou seja, cerca de 28% da população, que somados aos moradores de cortiços, loteamentos ilegais e moradores de rua alcançam o impressionante número de 36,6% da população (*apud* BARROSO, 2008).

Diante da ausência do Estado formal efetivamente presente e atuante nesses ambientes, eles se tornam propícios para a atuação do crime organizado em suas vertentes mais violentas como tráfico de drogas, sequestro e assaltantes de bancos, sendo que a própria disposição física das favelas, o fator terreno, favorece a ação dos criminosos, especialmente como esconderijos, conforme Rodrigo Gomes Carneiro (CARNEIRO, 2008, p. 2).

Outro fator crucial ao aumento da criminalidade organizada é a globalização, cuja origem, para muitos estudiosos do assunto, está na revolução industrial inglesa no final do século XIX, sendo acentuado e efetivamente percebido com a revolução tecnológica após a segunda guerra mundial. Passa a globalização a ficar em voga durante os anos 1990.

A globalização tem impacto marcante em todas as áreas das relações humanas, fomentada cada vez mais pelo avanço tecnológico. Assim, também o crime organizado passa a ser globalizado, derrubando fronteiras, caracterizando-se como crime organizado transnacional.

No universo do crime organizado a manifestação da globalização é mais visivelmente observada na questão da lavagem de dinheiro. Esta nova modalidade criminosa é o verdadeiro calcanhar de Aquiles do crime organizado, pois o refinancia, gerando um ciclo vicioso na prática de crimes.

Para se ter uma pequena idéia da dimensão do problema, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF/MF - editou cartilha sobre a lavagem de dinheiro na qual consta que, segundo estimativas oficiais de especialistas sobre o tema, cerca de 2% do PIB mundial ou US\$ 500 bilhões são considerados dinheiro “sujo”¹⁷. Os

17 Cartilha sobre Lavagem de Dinheiro, disponibilizada pela própria COAF no site www.coaf.fazenda.gov.br.

paraísos fiscais e centros *off-shore* continuam gerindo este montante, havendo empresas e escritórios especializados exclusivamente em lavar dinheiro do crime organizado.

Fato é que a partir dos anos 1960/70 o Brasil passa a experimentar um processo de concentração populacional nos centros urbanos, que ultrapassa a população rural¹⁸, havendo nos anos 1980 uma forte “favelização”, isto concomitantemente com a grave crise econômica dos anos 1980, considerada a década perdida, e o aumento da problemática do tráfico de drogas, inicialmente tendo o nosso país como rota e posteriormente como centro consumidor da cocaína, enfrentando hoje o problema ainda mais grave do *crack*. Tudo aliado à globalização do crime.

Analisando a origem do crime organizado brasileiro nos moldes em que se apresenta na atualidade no Brasil, e agora não em suas manifestações, mas no aspecto de sua formação e estruturação, há inegável preponderância do fator sistema carcerário, em especial nos anos 1970 e 1980, quando presos políticos foram misturados a presos comuns.

Os professores Lydiane Mendes Campos e Nivaldo dos Santos (2003, p. 10) sustentam esta tese, afirmando que o resultado desta convivência entre presos comuns e políticos foi o aprendizado por aqueles de técnicas de guerrilha, organização, hierarquia, comando e clandestinidade.

Esta tese é comprovada especialmente pelo surgimento, no antigo Presídio da Ilha Grande/RJ, da denominada “Falange Vermelha”. Esta organização era composta de criminosos que praticavam roubo a bancos, tendo surgido da mistura entre presos comuns enquadrados pela Lei de Segurança Nacional por roubo a bancos e guerrilheiros políticos da esquerda, presos pela ideologia professada (CAMPOS; SANTOS, 2003).

O governo brasileiro à época não reconhecia a qualidade de presos políticos, misturando-os então aos presos comuns, assaltantes de banco em sua maioria. Muitos desses presos auxiliaram posteriormente

¹⁸ Vide http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm.

na formação do “Comando Vermelho”, a exemplo de José Carlos dos Reis Encina, o “Escadinha”, e de José Carlos Gregório, o “Gordo”.

No presídio de Ilha Grande os presos comuns eram assaltantes de banco que formaram a “Falange Vermelha”. Já o “Comando Vermelho” surge nos anos 1980, no presídio de Bangu I, agora com presos que atuavam no tráfico de drogas. O denominado “Terceiro Comando” e “Comando Vermelho Jovem” também surgiram no presídio de Bangu I, como dissidências como “Comando Vermelho” (CAMPOS; SANTOS, 2003).

Mais recentemente, no ano de 1993, surgiu o “PCC – Primeiro Comando da Capital”, no presídio de segurança máxima de Taubaté/SP, originariamente com o objetivo de patrocinar rebeliões e resgate de presos, atuando também no roubo de bancos e tráfico de drogas.

O problema do sistema carcerário brasileiro não é novo, e vem se arrastando por décadas sem políticas sérias de gestão na área. O resultado é que de lugar apropriado para custódia e recuperação de presos os presídios nacionais se tornaram indubitavelmente escola de criminosos e podem ser apontados como gênese das organizações criminosas mais violentas do país.

No campo legislativo penal e processual penal as leis do período do regime militar e anteriores a este período simplesmente não se adaptaram as novas modalidades criminosas que surgiram. Com isso, somente em 1995, com a situação já bastante grave, surge a Lei n.º 9.034/95, que é a nossa primeira lei de combate ao crime organizado. Posteriormente, em 1996, permite-se às polícias o monitoramento de telefones, ferramenta fundamental nas investigações contra o crime organizado. A proteção a vítimas e testemunhas somente é oficializada no Brasil em 1999, através da Lei n.º 9.807/99, enquanto que a lavagem de dinheiro passa a ser disciplinada e criminalizada em 1998, através da Lei n.º 9.613/98.

Completando esta breve síntese da atuação das nossas polícias ao largo dos sinais de surgimento do crime organizado, temos que o aparato policial esteve, especialmente neste período de 1964 a 1984, vinculado

umbilicalmente ao regime, atuando na sua proteção. Assim, não era missão desse aparato nem de sua inteligência estratégica o acompanhamento das mutações e tendências criminais, fato que levou à inércia de ações de neutralização do crime organizado em seu período embrionário e a instrumentos legais tardios.

O quadro a seguir traça as comparações levadas a cabo neste item.

Quadro 02 - Evolução temporal da Atuação Policial, Crime Organizado e Legislação Associada.

ANOS	ATUAÇÃO E ESTRUTURA POLICIAL	CRIME ORGANIZADO	LEGISLAÇÃO
1970	Estrutura vinculada ao regime militar atuando para protegê-lo	Fator droga (tráfico) FARC Processo de urbanização Presídio de Ilha Grande	Código Penal e de Processo penal dos anos 1940
1980	Estrutura vinculada ao regime militar e desestruturada após a abertura política	Agravamento do fator droga (Brasil como rota) Agravamento da urbanização (Favelização) Grave crise econômica Presídio de Bangu (Falange Vermelha e Comando Vermelho)	Código Penal e de Processo Penal de 1940
1990	Estrutura ainda própria do regime militar num Estado Democrático de Direito, com atuação que deveria ser em prol da sociedade	Presídio de Taubaté (PCC) Globalização (crimes transnacionais)	1995 – Lei de combate ao crime organizado 1996 – Lei de monitoramento telefônico 1998 – Lei de lavagem de dinheiro 1999 – Lei de proteção a vítimas e testemunhas

3 O NOVO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A SEGURANÇA PÚBLICA

Após a abertura política ocorrida em 1984 o Brasil necessitava de uma nova ordem fundante de seu Estado, de uma completa reestruturação de suas instituições, inaugurando uma nova era nas relações Estado X sociedade. Tudo isto veio, ao menos formalmente, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito através da Constituição Federal de 1988.

Podemos considerar a mudança ocorrida com a Constituição de 1988 como um novo paradigma de se pensar o Estado, suas instituições e a própria sociedade, e por consequência, as políticas públicas na área de segurança.

Há, sem dúvida, um paralelo com a noção de paradigma propugnada por Thomas Kuhn, por se tratar de uma nova maneira de se perceber o mundo a sua volta (KUHN, 2011, p. 148), que passa a ser entendido com base neste paradigma, no caso, o Estado Democrático de Direito. Passam os agentes políticos e executores de políticas públicas a ter indicações essenciais e um novo olhar para o mundo a sua volta, que é, agora, um mundo diferente (KUHN, 2011, p. 174).

Podemos assim entender a instalação do Estado Democrático de Direito em 1988 em substituição ao estado de exceção como uma verdadeira revolução, assim como Kuhn entendia a revolução científica, onde um paradigma é substituído por outro, com uma verdadeira reconstrução a partir de novos princípios (KUHN, 2011, p. 116).

A partir desta reconstrução o desenvolvimento qualitativo de um paradigma muitas vezes se faz necessário ante a necessidade de aplicação ou conformação deste paradigma a outro fenômeno da natureza, ou seja, a aplicação deste paradigma a outra área de interesse. Para Kuhn *“o trabalho orientado por um paradigma só pode ser conduzido desta maneira. Abandonar o paradigma é deixar de praticar a ciência que este define”* (KUHN, 2011, p. 56). Ou seja, a visão de mundo a partir de determinado paradigma deve ser

fundamentada neste paradigma, até que este seja substituído por outro paradigma, após nova revolução científica.

Dessa forma, as instituições policiais quanto a sua estrutura e sua atuação somente podem ser concebidas atualmente a partir do paradigma do Estado Democrático de Direito concebido pela Constituição de 1988.

Neste ponto e a partir deste novo paradigma cabe asseverar que a historicidade da atuação das instituições policiais deveria ter sofrido uma ruptura com o paradigma do período do regime de exceção a partir da redemocratização do país, o que implicaria uma atuação, agora, com base nos princípios do Estado Democrático de Direito e na Segurança Pública, que passou a ter capítulo próprio na Constituição de 1988, conferindo o delineamento básico da segurança pública brasileira.

Existe grande discussão acerca da colocação da estrutura da segurança pública na Constituição (IPEA, 2009, p. 12-18), residindo a crítica especialmente no fato de que isto gera um engessamento de questão que é extremamente complexa e passa por todos os entes federativos. Isto se reflete, por exemplo, na não previsão dos municípios e nem mesmo numa enunciação do papel do Ministério Público e outras instituições e agentes que são fundamentais para a segurança pública (IPEA, 2009, p. 12-18).

Para muito além de debates sobre a necessidade da constitucionalização do tema e do conteúdo desta constitucionalização, fato é que, dentro do quadro apresentado sobre o tratamento do tema pelas constituições anteriores, em regra com vinculação a segurança interna ou segurança do Estado, o avanço foi imenso, pois se inseriu na nova ordem democrática uma expressa menção ao aparato policial, conferindo-lhes um delineamento mínimo.

Neste contexto a atuação e estruturação das polícias passam a ter que ser visualizadas e concebidas dentro desta concepção de mundo que é o Estado Democrático de Direito. Isto implica vários consentâneos, valendo descrever as consequências desejáveis deste sistema descritos por Robert Dahl em resposta a pergunta de por que a democracia: evita

a tirania, existência de direitos essenciais, liberdades, autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção de interesses pessoais essenciais, igualdade política, paz e prosperidade (DAHL, 2009, p. 58). Além disso, há a prevalência das leis ou o Estado de Direito.

Assim, a segurança pública esta inserida no contexto da Constituição Federal de 1988 no título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, sendo objeto do capítulo III, que leva o nome “Da Segurança Pública”. Embora o conceito de segurança pública seja incluído entre os conceitos jurídicos indeterminados, ele tem forte ligação com o conceito de ordem pública (IPEA, 2009, p. 8-15), que aqui somente pode ser entendida como a ordem do Estado Democrático de Direito, como manutenção da proposta estruturante da sociedade pela Constituição de 1988.

No desenho elaborado pela Constituição de 1988 a segurança pública constitui dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Foram enumerados vários órgãos como responsáveis pela segurança pública, o que denota, segundo Alexandre de Moraes, um atendimento ao clamor social e não permitir às Forças Armadas intervir na segurança pública (MORAES, 2001, p. 628).

Constam no art. 144 da CF expressamente como órgãos responsáveis pela segurança pública: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Foi ainda permitido aos Municípios instituir Guardas Municipais para garantir a segurança de seus bens serviços e instalações.

Apesar do avanço, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares continuaram como força reserva e auxiliar das Forças Armadas, embora subordinados aos governadores de Estado. Também foi mantida a dualidade das polícias, entre civis e militares, entre polícia investigativa e polícia preventiva, danosa para o sistema como um todo.

No tocante as atribuições, ao menos de forma genérica foram concedidas as atribuições de cada instituição policial, sendo que em relação a Polícia Federal foram estabelecidas funções específicas, ao passo que as Polícia Civis ficaram com atribuições residuais, fora daquelas cometidas a Polícia Federal.

O quadro abaixo resume a estruturação da segurança pública pela Constituição Federal.

Quadro 03 - Estruturação Constitucional da Segurança Pública

Constituição de 1988 – redemocratização do país após regime militar de 20 anos.	Previu expressamente como órgãos que a executam: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar (art.144, I a V). Trouxe ainda as atribuições de cada uma dessas instituições. Permitiu ainda a criação de guardas municipais (Art.144, §8º).	Trata do assunto no Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, reservando o Capítulo III a regulamentação da Segurança Pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, visando preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio (art.144, <i>caput</i>).
---	---	---

4 A ATUAL ESTRUTURA DAS POLÍCIAS DENTRO DO PARADIGMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A SEGURANÇA PÚBLICA E SEU CAMPO ESTRUTURADO

Esta breve análise feita revela que em termos de segurança pública a Constituição de 1988 de fato estabeleceu novo paradigma em termos de atuação do aparato policial brasileiro. Apesar de a nossa história alternar momentos de regimes de exceção e momentos de democracia, somente após 1988 é que se pode falar de uma implantação efetiva de um novo regime: O Estado Democrático de Direito.

Também foi explícita a mudança de paradigma colocada por este regime as instituições policiais, que passam a agir na defesa da sociedade,

em prol da segurança pública, e não mais com a finalidade de proteção de regimes ou ideologias, sem ter parcelas da sociedade eleitas como inimigas, dentro de um respeito aos direitos fundamentais individuais.

As mudanças foram imensas e a enunciação de tantos direitos e garantias pela Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, levariam a crer que a segurança pública passaria por uma transformação, iniciando a partir de então um novo rumo que levasse a eficiência das polícias e um clima de segurança e elevada confiança da população.

Mesmo sendo inegável que uma mudança de tal ordem não se faz somente com enunciados legais ou constitucionais, e que transformar um sistema não é tarefa fácil, fato é que passados quase vinte e cinco anos da promulgação da Constituição os avanços em termos de segurança pública forma pífios, e em termos de números e taxas de criminalidade o que se viu foi um aumento gritante da violência, seguido de um grau de desconfiança e por vezes medo da população em relação às polícias.

Interessa a este trabalho a análise de tal questão, tal como propugnado na introdução, sob o prisma das instituições policiais, essencialmente sua estrutura, cultura e gestão dentro deste novo paradigma, sendo certo que existem outros fatores e disciplinas que interessam diretamente ao tema, ante sua própria complexidade.

Um novo paradigma tal como o proposto pela Constituição de 1988 implica verdadeira ruptura. O próprio Kuhn afirma que a transição para um novo paradigma está longe de ser um processo cumulativo articulado com o velho paradigma. Trata-se na verdade de ruptura, com novos princípios, enunciados, métodos e aplicações, reconstruídos com o novo paradigma (KUHN, 2011, p. 116-117). Ainda segundo Kuhn, o novo paradigma reconstrói a área de estudos a partir de novos princípios, havendo logicamente alteração das bases teóricas do paradigma assim como muito de seus métodos e aplicações. Haverá coincidência de muitos dos problemas que poderão ser resolvidos através do antigo ou do novo paradigma, porém com uma diferença decisiva nos modos de solucionar os problemas (KUHN, 2011, p. 116).

Mais uma vez se socorrendo da analogia com as estruturas das revoluções científicas proposta por Kuhn, temos que o novo paradigma do Estado Democrático de Direito e institutos dele decorrentes representam ruptura total com o estado de exceção que estava em vigor, estabelecendo novo modelo principiológico, metodológico e aplicativo. Evidentemente que os problemas afetos a segurança pública e as instituições policiais encontram respostas em qualquer sistema, seja no de exceção seja no democrático, mas essas respostas são completamente diferentes, apresentando modos diametralmente opostos de resolução de tais problemas.

Ainda sob a ótica da elaboração teórica de Kuhn, ele afirma no início do capítulo VIII, ao tratar da exata noção da natureza e necessidade das revoluções científicas, que há um paralelo com as revoluções políticas, nas quais também há um sentimento crescente de funcionamento defeituoso e o objetivo de realizar mudanças, as quais implicam abandonar a política anterior por uma nova, demandando escolha entre modos incompatíveis (KUHN, 2011, p. 125-126).

A escolha da sociedade brasileira foi pelo Estado Democrático de Direito, substituindo assim o estado de exceção, o que implica um governo efetivamente republicano, eleito diretamente pelo povo e sujeito as mesmas leis que o povo, num império dos direitos e liberdades fundamentais. Todas as instituições e demais valores devem ser inspirados no novo modelo e visam o bem da sociedade e a dignidade da pessoa humana.

Sobre a transição que ocorre com a mudança de paradigma Kuhn evidentemente elabora questionamentos sobre qual o processo pelo qual um novo paradigma substitui seu antecessor e leva um grupo a aceitar este novo paradigma, tema de seu capítulo XI. Após afirmar que na ciência normal as diversas abordagens não visam testar o paradigma, mas solucionar quebra-cabeças, ele afirma que somente com o fracasso persistente na resolução do problema e diante de uma crise o paradigma será questionado. Na análise deste processo de contestação de um paradigma, Kuhn critica os métodos

verificacionais e o método de falsificação de Popper, propondo na verdade dois processos separados, onde a falsificação seria num segundo momento, com o triunfo de um paradigma sobre o outro, e a verificação na conformação ou não do fato com a teoria (KUHN, 2011, p. 185-188).

Apesar disto, o processo de contestação não é tão simplificado como pode parecer, ante a complexidade e número de problemas científicos. Para Kuhn o fracasso completo entre os defensores de paradigmas diferentes em estabelecer um contato completo entre seus pontos de vista diferentes denomina-se incomensurabilidade. Esta incomensurabilidade implica discordância quanto a lista de problemas a resolver pelo paradigma, novas relações no novo paradigma de termos e problemas do anterior e finalmente a prática dos ofícios dos proponentes de paradigmas em “mundos diferentes”, portanto vêm as mesmas coisas com olhares diferentes (KUHN, 2011, p. 190-192).

Por serem incomensuráveis a transição entre paradigmas não segue um passo a passo, por imposição lógica. Essa transposição, por vezes, sequer é feita. Trata-se de uma experiência de conversão, com resistência inevitável e legítima a mudança de paradigma (KUHN, 2011, p. 193).

Completando o paralelismo com a teoria de Kuhn, a crise do regime de exceção leva ao surgimento do Estado Democrático de Direito através da Constituição de 1988 e a partir dele o exercício de falsificação e verificação ante esta nova ordem. A incomensurabilidade entre os dois regimes são notórias, onde os problemas serão resolvidos em mundos diversos, com um olhar diferente, ou seja, num mundo fundado no Estado Democrático de Direito, com um olhar a partir de seus institutos. E evidentemente esta experiência de conversão gera uma resistência inevitável, porém ilegítima frente a mudança de paradigma.

Disto decorre que muito da estrutura do antigo regime permaneceu intacta e inspirada no paradigma anterior, seja no meio político, governamental e até mesmo em parcelas da sociedade.

Em se tratando de instituições policiais, fica claro que a mudança de paradigma ocorrida em 1988 não foi automaticamente implantada, sendo que a mudança cultural, a mudança da ótica de resolução de problemas e finalmente a maneira de olhar, compreender e atuar neste novo mundo proposto não foi automática. E as resistências daqueles que geriam e executavam a segurança pública quando esta ainda era uma proposta de segurança interna, de Estado, foram inevitáveis ao novo paradigma.

O que se quer dizer com isto é que não bastaria ao novo Estado estabelecido pelo paradigma da democracia e das leis, dos direitos civis e garantias, de uma Constituição que obriga ao próprio Estado simplesmente enunciar este novo mundo ao aparato policial e ao mesmo tempo manter a estrutura que vigia anteriormente.

Muito embora a Constituição de 1988 tenha incorporado um capítulo dedicado a segurança pública e trazido algumas previsões e atribuições genéricas às polícias, foi mantida a dualidade de polícias, a militarização da maior parte do contingente policial, uma certa vinculação deste contingente militarizado às Forças Armadas, a separação entre polícia repressiva e investigativa em instituições diversas, uma cultura arraigada dos integrantes das forças policiais que atuavam sob a ótica do paradigma anterior e principalmente a manutenção de uma vinculação completa do aparato policial ao poder executivo, sem que se implantassem garantias e prerrogativas às instituições policiais que permitissem uma autonomia e independência, mesmo que relativa, dos governantes e do Poder Executivo como um todo, evitando-se o uso do aparato policial para fins diversos da segurança pública.

Pierre Bourdieu, analisando o modelo de socialização na atualidade e a construção das identidades e sua relação com mudanças estruturais e institucionais, explora os conceitos de campo e hábitos, os quais valem ser brevemente explorados para os fins deste trabalho.

Campo é o lugar, o espaço objetivo do jogo de luta concorrencial entre os vários agentes e como eles se relacionam (BOURDIEU, 1983, p. 122-124). Os agentes de um órgão público vão falar coisas diferentes, pois dentro das estruturas têm visão diferente, capital estruturado dife-

rente, constituído por memória, cargos exercidos, etc., os quais fazem sentido na dinâmica de funcionamento daquele programa.

Já os hábitos são disposições ajustadas as internalizações das regras, uma matriz cultural que condiciona o indivíduo em suas escolhas, uma predisposição, uma tendência, utilizando os termos do próprio Bourdieu, por um lado “*resultado de uma ação organizadora*” e por outro “*uma maneira de ser, um estado habitual (...) e em particular, uma predisposição, uma tendência, uma propensão ou uma inclinação*” (BOURDIEU, 1983, p. 61). Assim, o agente tomará decisões ajustadas a sua trajetória, de acordo com seu capital simbólico, que esta internalizado no agente, por ele não manipulado, e que significa os vários elementos decorrentes de suas características, sua formação, retórica e assim por diante.

O campo constitui forma de conhecimento objetivista, que pressupõe estruturas objetivas, formais (BOURDIEU, 1983, p. 122). Assim, o campo é objetivo, enquanto que o hábito é internalizável, e a prática é o encontro desses dois mundos. E o sujeito sempre chegará numa política estruturada.

Dessa forma, o hábito é um conceito que se propõe a fazer uma mediação entre sujeito e sociedade. Trata-se de um sistema de esquemas individuais constituído de disposições estruturadas, que são o social, e estruturantes, que estão na mente, subjetivo, adquirido em razão das experiências práticas e por elas, consideradas as condições sociais específicas de existência, orientando, assim as ações do cotidiano (SETTON, 2002, p. 62-67). Isto equivale a dizer que o pessoal e o subjetivo são sociais e construídos coletivamente (SETTON, 2002, p. 63-64), gerando interdependência indivíduo x sociedade.

Bourdieu ainda afirma que cada agente, independentemente de sua vontade, objetivamente produz e reproduz em um sentido objetivo, uma vez que suas ações decorrem de um *modus operandi* do qual este agente não é produtor e portanto não tem domínio, ultrapassando suas intenções (BOURDIEU, 1983, p. 72).

Dialogando com esses conceitos de Bourdieu, temos que se o sujeito chega numa política estruturada, num campo determinado, regido por uma lógica, estruturado por esta lógica, com uma retórica

e historicidade próprias, toda essa condição gerará no sujeito um hábito. Assim, apesar de toda a mudança gerada pelo novo paradigma pós-1988, cabe questionar: qual o campo estruturado da segurança pública, especialmente nas instituições policiais, uma vez que a estrutura dessas instituições não foi adaptada para a nova realidade? E quais as conseqüências disto?

Respondendo a primeira questão, a segurança pública permaneceu com um campo estruturado com base em toda a sua historicidade e cultura de mais de um século nos modelos vistos neste trabalho, de servir a governos, grupos, elites, ideologias e regimes, não tendo sido adaptada ao novo paradigma da segurança pública. A mesma sociedade na qual se escolhia previamente inimigos sobre os quais o aparato policial atuaria passa a ser agora o ente cujas mesmas forças policiais devem proteger. Quanto ao segundo questionamento, a inevitável resposta é que o sistema de segurança pública brasileiro e as instituições que o compõem vivem em profundo descrédito junto a sociedade, com a violência e criminalidade atingindo a sociedade em níveis intoleráveis.

Como diz Bourdieu, “*enquanto produto da história, o habitus produz práticas, individuais e coletivas, produz história, portanto, em conformidade com os esquemas engendrados pela história*” (BOURDIEU, 1983, p. 76). Isto gera um sistema de disposições do passado que tende a continuar, com tendência a perpetuar-se, ante a continuidade e regularidade próprias do objetivismo (BOURDIEU, 1983, p. 76).

Com isso se quer dizer que o campo estruturado da segurança pública necessitaria ter sido alterado sensivelmente, drasticamente, por elementos externos ou heterodoxos, no momento em que o novo paradigma do Estado Democrático de Direito foi implantado, o que geraria mudança no hábito daqueles que atuam nesta área. Como isto não foi feito, houve uma perpetuação do esquema anterior, o qual tem sido alterado a passos muito lentos e através de experiências no mais das vezes isoladas, sem que haja uma sistematização nesta mudança.

Para os policiais tal continuidade implicou a manutenção da prática com base no campo (objetivo) existente e no seu hábito (subjetivo), dependendo de mudanças internas, próprias, que ocorrem vagarosamente, quando deveria ter ocorrido a entrada de elementos heterodoxos nesse campo estruturado, gerando as mudanças necessárias.

Para exemplificar este raciocínio basta o simples exercício de imaginar um policial que ingressasse em qualquer instituição policial brasileira logo após a promulgação da Constituição de 1988. Ele encontraria uma cultura viva e ativa da filosofia de atuação das polícias ainda do regime ditatorial, com uma historicidade, conforme demonstrado, de segurança interna, de eleição do inimigo previamente entre camadas da sociedade. Mantidos estavam a dualidade de polícias, a militarização de parcela da polícia, e assim por diante. A única mudança seria a enunciação de direitos fundamentais individuais pela Constituição que passaram a ter que ser obedecidos, o que não ocorreu de imediato.

Se este mesmo policial dez anos após seu ingresso na polícia fizesse, em 1998, uma reflexão sobre tais assuntos, veria que a mudança teria sido muito pequena, tendo avanços sensíveis somente no respeito aos direitos individuais fundamentais, que ainda são alvo de grande violação, porém com alguma resposta do Estado, mesmo que ineficiente. A estrutura permanece intacta e a mudança cultural ainda é muito pequena, uma vez que regida internamente, e não por elementos heterodoxos.

A ruptura, nesse contexto, era necessária tanto numa visão de novo paradigma como na visão de campo estruturado e hábito. Porém, em se tratando da segurança pública e principalmente da estrutura das polícias, o que houve foi somente a mudança de paradigma, sem os necessários ajustes em termos estruturais das instituições policiais e sem uma nova e efetiva política que agisse como elemento externo a este novo paradigma.

5 POR UMA ESTRUTURA POLICIAL QUE ATENDA AOS ATUAIS PARADIGMAS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O grande desafio dos modernos Estados Democráticos de Direito tem sido a efetivação da imensa gama de direitos fundamentais individuais e coletivos e dos direitos sociais, invariavelmente previstos nas Constituições desses estados e inspiradores de toda a legislação infraconstitucional. Tal desafio se agrava mais ainda nos países como o nosso, onde a própria democracia, ainda muito jovem, tem que ser devidamente sedimentada.

No campo da segurança pública este desafio se reflete em conseguir prover de forma eficiente esta segurança à população e ao mesmo tempo obedecer aos direitos fundamentais, essenciais a própria manutenção da democracia e do Estado de Direito. Tal tarefa é sem dúvida das mais difíceis, pois o exercício da segurança pública implicará sempre em cerceamento desses direitos, e cumprir esta missão, de forma legítima e sem ferir tais conceitos demanda necessariamente um aparato policial devidamente estruturado em conformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito.

Não mais se pode conceber que exista uma dualidade de forças policiais, com estruturas próprias e separadas, competindo por espaço e travando batalhas corporativas. A integração, inicialmente, é um passo mais que necessário. A militarização de grande parte do aparato policial da mesma forma deve ser revista, uma vez que a cultura militar tem suas particularidades próprias, objetivo próprio voltado para a guerra e atividades de defesa externa e interna, enquanto que para fins de segurança pública a necessidade estrutural certamente é um pouco diferente. Assim também a questão da municipalização da atividade de segurança deve ser revista e devidamente regulada, uma vez que não é concebível que um município como São Paulo/SP não tenha sua própria força de segurança pública, com atribuições próprias, o que melhor atenderia ao nosso sistema federativo.

Várias outras questões podem ser colocadas sobre tal temática, como questões afetas a capacitação policial, com matriz curricular básica unificada, um piso salarial nacional que evite enormes disparidades entre aqueles que prestam seus serviços a segurança pública compreendida como um todo, novas tecnologias para enfrentamento ao crime, investimento em gestão, enfim, há uma vasta gama de frentes para serem exploradas. Da mesma forma que tantas matérias e ciências que interessam direta ou indiretamente ao tema tem sua necessária contribuição em questões necessariamente interdisciplinares, característica básica e fundamental da segurança pública.

Porém, o que resta muito claro é que nenhuma dessas questões tem um peso tão grande sobre a efetividade da segurança pública quanto a necessária e urgente autonomia e independência das polícias em relação ao poder executivo e aos governantes.

A análise histórica da atuação das polícias mostra com clareza que existe sempre uma tendência de se utilizar deste aparato em prol de manutenção de governantes e regimes, além de defender interesses de grupos que eventualmente estão no poder, sejam políticos ou econômicos. E a democracia, mesmo que devidamente sedimentada, não está livre desta influência negativa, que pode decorrer do poderio econômico ou político. As reações ao ciclo de grandes operações da Polícia Federal ocorrido entre 2002/2007, as dificuldades das Polícias Cíveis e Militares no enfrentamento da criminalidade organizada, especialmente aquela dedicada a crimes do colarinho branco, fraudes e corrupção de agentes públicos, a intangibilidade de parcela dos criminosos composta por políticos, grandes empresários, latifundiários e tantos outros demonstra inegavelmente este fato. E o mais grave é que a desestrutura do aparato policial para atuar contra este tipo de criminalidade gera efeitos na atuação como um todo que acaba sendo ineficiente contra a criminalidade que não interessa sequer ao poderio político e econômico, a exemplo de latrocidas, homicidas, sequestradores e criminosos comuns que diariamente cometem furtos e roubos.

Enquanto o aparato policial não for reestruturado, sendo-lhe conferido um mínimo de autonomia e independência frente ao poder executivo, conferindo uma blindagem contra pressões do poder econômico e político, não há como se vislumbrar uma atuação mais eficaz contra o crime. E esta autonomia se apresenta em várias facetas, dentre as quais:

- A autonomia requerida se perfaz com mandatos fixos para os Chefes de Polícia, que poderiam ser nomeados após escolha em lista tríplice e sabatina pelo legislativo, a exemplo do que se faz com outros cargos. Sua exoneração somente poderia ocorrer em casos expressamente previstos em lei, mediante iniciativa do chefe do executivo e aprovação do legislativo. Seria de vital importância que este mandato não coincidissem com o mandato do chefe do executivo, a fim de conferir maior legitimidade a atuação da polícia.
- Por outro lado, autonomia e independência somente são asseguradas por prerrogativas no exercício da função, que compreendem desde a inamovibilidade de autoridade policial salvo casos específicos previstos em regulamentação interna, com base no interesse público ou necessidade de política de gestão de pessoal, passando por poderes requisitórios em relação a documentos e dados, independência e autonomia nas investigações realizadas, permitindo-se advocatória somente em casos de ilegalidade e através de despacho devidamente fundamentado, chegando-se a prerrogativas de status do Chefe de Polícia. As prerrogativas de função têm que abranger, em maior ou menor grau, todos os integrantes das polícias, conferindo-lhes segurança na sua atuação diária.
- Sob o aspecto financeiro e orçamentário, não se concebe uma polícia que trabalhe sem os recursos para tanto. Assim, o orçamento das instituições policiais precisa ser visto sob este ângulo, sob pena de contingenciamentos de momento desestabilizar e inviabilizar o trabalho da polícia. Isto não implica liberdade absoluta ou que nos casos de contingenciamentos gerais não vão atingir a polícia, até porque nessas hipóteses o governo age em prol de políticas econômicas necessárias a nação.
- Sobre o necessário controle sobre a atividade policial, além do controle externo do Ministério Público a atividade interna de correção-

ria tem que ser valorizada, conferindo-lhe autonomia e independência dentro da própria instituição. Outra medida salutar seria a criação do Conselho Nacional de Polícia¹⁹, órgão colegiado cuja composição mista abarcaria a própria sociedade, além dos atores diretamente envolvidos na atividade policial, como Ministério Público, juízes, advogados e policiais. Tal conselho permitiria uma discussão e controle da polícia mais adequado ao regime democrático, necessariamente pluralista, além de poder discutir com paridade qual o exato alcance do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, tema altamente controvertido na atualidade.

Sem que este mínimo de medidas que conferem autonomia e independência a atividade policial seja efetivado, mantida a atual ligação umbilical entre o poder executivo e as polícias, o aparato policial continuará a mercê de ingerências externas, com evidente prejuízo a atividade de segurança pública.

Para finalizar, vale a citação daquele que é considerado um dos maiores juristas e filósofos da atualidade, pai do chamado Garantismo Penal, o italiano Luigi Ferrajoli. Em sua obra “Direito e Razão” Ferrajoli lança as bases do Garantismo Penal, que hoje inspira integralmente os pensadores e operadores do Direito Penal no Brasil e no mundo, pregando um Direito Penal e Processual Penal adequado aos direitos e garantias fundamentais, sendo que os institutos penais devem todos ser relidos sob a ótica desses direitos, adequando-se integralmente a Constituição. Ao tratar do subsistema penal de polícia ele afirma:

Na lógica do Estado de direito, as funções de polícia deveriam ser limitadas a apenas três atividades: a atividade investigativa, com respeito aos crimes e ilícitos administrativos, a atividade de prevenção de uns ou de outros, e aquelas executivas e auxiliares da jurisdição e da administração. (...) As diversas atribuições, por fim, deveriam estar destinadas a corpos de polícia separáveis entre eles e organizados de forma independente não apenas funcional, mas, também, hierárquica e administrativamente dos diversos poderes aos quais auxiliam. Em particular, a polícia judiciária, destinada, à investigação dos crimes e a execução dos provimentos jurisdicionais, deveria ser separada rigidamente dos

¹⁹ Existe a proposta neste sentido no bojo da PEC n.º 381/09

outros corpos de polícia e dotada, em relação ao Executivo, das mesmas garantias de independência que são asseguradas ao Poder Judiciário do qual deveria, exclusivamente, depender – grifo nosso – (FERRAJOLI, 2010, p. 709).

Até que tal ocorra, dificilmente teremos um sistema de segurança pública eficiente e adequado ao Estado Democrático de Direito.

Disney Rosseti

Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB. Delegado de Polícia Federal., foi Superintendente Regional da Polícia Federal no Distrito Federal e diretor da Academia Nacional de Polícia. É professor de Inteligência Policial na Escola Superior de Polícia

e-mail: rosseti.dr@dpf.gov.br

THE FORMULATION OF PUBLIC SAFETY POLITICS IN THE PARADIGM OF THE DEMOCRATIC STATE OF RIGHTS: A BRIEF VIEW OF THE POLICE INSTITUTIONS AFTER-1988

ABSTRACT

The present study aims to analyze the issue of public security in a matter-centric perspective of police apparatus and its structure, based on a description of the evolution of the structure and performance of Brazilian police, within a paradigm of internal security and protection of Governments and regimes, being observed the emergence and growth of organized crime off the police performance. Finally, the new paradigm of the democratic State of law opened after the Federal Constitution of 1988, where the analysis inevitably leads to finding a police structure still incompatible with the paradigm of the *rechtsstaat*, where the structured field yet this noticeably affect the reality pre-1988. The conclusion points to the urgent need for structural reforms in police institutions, especially in relation to greater autonomy from the Executive Branch, in order to establish the necessary foundation for a public policy in the area of public security.

KEYWORDS: Public Safety; Police Institutions; paradigm of democratic rule of law; autonomy of the police.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Heron. Brasil tem mais de 16 mil favelas. *Jornal a Verdade*, 2008. Disponível em: <<http://www.averdade.org.br/edição?php/n=97>>. Acesso em: 21 ago 2008.
- BOURDIEU, Pierre. (1983), “*Esboço de Uma Teoria da Prática*”, in R. Ortiz (org.), Pierre Bourdieu, São Paulo, Ática.
- _____. (1983), “*O Campo Científico*”, in R. Ortiz (org.), Pierre Bourdieu, São Paulo, Ática.
- BRASIL. *Constituição de 1824*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1891*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1934*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1937*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1946*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1964*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao64.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1967*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm, acessado em 15.06.2001.
- _____. *Constituição de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao88.htm, acessado em 15.06.2001.
- CAMPOS, Lydiane M.; SANTOS, Nivaldo dos. *O Crime Organizado e as Prisões no Brasil*. Disponível em: <http://www.conpendi.org/manaus/arquivos/Anais/Lidiany%20Campos%20e%20Nivaldo%20>. Acesso em 15.06.2008.
- CARNEIRO, Rodrigo G. (2008) *O Crime Organizado na Visão da Convenção de Palermo*. 1ª Edição, Belo Horizonte, Del Rey.
- DAHL, Robert. (2009), *Sobre a Democracia*. Brasília, Ed. UnB.
- FERRAJOLI, Luigi. (2010), *Direito e Razão*. Tradução de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 3ª Edição, São Paulo, Revista dos Tribunais.

- GRONSTEIN, Marta D. *Metrópole e Expansão urbana: A Persistência de Processos Insustentáveis*. São Paulo em Perspectiva, Vol. XV, n.º01, 2001, p.02-07 .
- IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Cap. III, Segurança Pública. Brasília, IPEA (2009).
- KUHN, Thomas. (2011), *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 10ª Edição, São Paulo, Perspectiva.
- MORAES, Alexandre de. (2001), *Direito Constitucional*. 9ª Edição, São Paulo, Atlas.
- PRESE, France. Colômbia lembra dez anos da morte de Pablo Escobar. *Folha de São Paulo*, 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u66168.shtml>> . Acesso em: 21 ago 2008.
- SALEM, Marcos D. (2007), *História da Polícia no Rio de Janeiro. 1808 a 1930: Uma Instituição a Serviço das Classes Dominantes*. 1ª Edição, Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- SETTON, Maria G. J. *A Teoria do Habitus em Pierre Bourdieu: Uma Leitura Contemporânea*. Disponível em http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE20/RBDE20_06_MARIA_DA_GRACA_JACINTHO_SETTON.pdf , acessado em 23.07.2011.
- TÓRTIMA, Pedro. *A Conferência Judiciária-Policial no Rio de Janeiro: Uma Radical Virada Conservadora no Estado Brasileiro. Discursos Sediciosos. Crime, direito e sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, ano1, número 2, 2º semestre de 1996, p.241.
- VIEIRA, Ana M. O Efeito Dossiê DOPS. *Boletim Informativo da UFMG*, ed. 1590, 2007. Disponível em: <http://www.ufmg.br>. Acesso em: 26.06.2011.