

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PENAL, MEDICINA FORENSE E CRIMINOLOGIA

RAFAEL FRUTUOZO SOUZA

Nº USP 11884585

**A EXPLORAÇÃO DA (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E A NEGLIGÊNCIA
NA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA:
POLÍCIA, CRIMINALIDADE E MODULAÇÃO DO MEDO COLETIVO**

São Paulo

2024

RAFAEL FRUTUOZO SOUZA

**A EXPLORAÇÃO DA (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E A NEGLIGÊNCIA
NA MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA:
POLÍCIA, CRIMINALIDADE E MODULAÇÃO DO MEDO COLETIVO**

Tese de láurea oferecida ao Departamento de
Direito Penal, Medicina Forense e
Criminologia da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Janaina Conceição
Paschoal

São Paulo

2024

FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo por Rafael Frutuoso Souza, intitulado “A exploração da (in)segurança pública no Brasil e a negligência na materialização do direito fundamental à segurança pública: polícia, criminalidade e modulação do medo coletivo” sujeito à aprovação da Banca Examinadora do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a. Dra. Janaina Conceição Paschoal

Membro: Prof. Dr. Silvio Valente

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pirâmide de Maslow	12
-------------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Homicídios em valores absolutos (1989-2022)	36
Gráfico 2 - Evolução da população carcerária no Brasil (1990-2023).....	41
Gráfico 3 - Quantitativo de presos por tipificação	45
Gráfico 4 - Evolução das ocorrências de tráfico de entorpecentes no Brasil (2013-2023)	46
Gráfico 5 - Quantidade de profissionais oriundos de instituições de defesa e segurança pública eleitos como deputados federais	49
Gráfico 6 - Quantidade de candidatos ligados às áreas de defesa e segurança pública eleitos nas eleições municipais entre os anos de 2012 e 2024	50

RESUMO

O texto busca apontar, de forma crítica, a existência de uma exploração sistemática do cenário de insegurança pública que se desenvolveu no Brasil por agentes que visam obter benefícios de ordem política e econômica a partir dos efeitos deletérios da criminalidade. Será demonstrado como a efetivação do direito fundamental à segurança pública é gravemente obstaculizada em razão da convergência de determinados fatores criminógenos que orientam as instituições de segurança pública a ações que, diferentemente dos objetivos oficialmente declarados, contribuem para a retroalimentação da criminalidade, assegurando a existência do fenômeno da circularidade da delinquência conforme aduzido por Foucault. A partir disso, forma-se um cenário marcado pela crescente sensação de insegurança, que é artificialmente modulada para viabilizar a manutenção ou acesso de determinados agentes aos centros de poder decisórios.

Palavras-chave: Insegurança pública. Polícia. Punitivismo. Mídia. Direito Fundamental à segurança pública

ABSTRACT

The work seeks to critically point out the existence of a systematic exploration of the scenario of public insecurity that has developed in Brazil, by agents who aim to obtain political and economic benefits from the deleterious effects of criminality. It will be demonstrated how the realization of the fundamental right to public security is seriously hindered due to the convergence of certain criminogenic factors that guide public security institutions to actions that, unlike the officially declared objectives, contribute to the feedback of criminality, ensuring the existence of the phenomenon of the circularity of delinquency as argued by Foucault. From this, a scenario is formed marked by the growing feeling of insecurity, which is artificially modulated to enable the maintenance or access of certain agents to the centers of decision-making power.

Keywords: Public insecurity. Police. Punitivism. Media. Fundamental Right to Public Security

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	12
3 O LEGADO COLONIAL PATRIMONIALISTA NA FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL	19
3.1 Das milícias privadas às polícias públicas: os primeiros traços do militarismo	19
3.2 A formação das polícias criminais e a política do apadrinhamento.....	24
4 AS BASES LEGAIS DA PERSEGUIÇÃO POLICIAL ORIENTADAS À MANUTENÇÃO DO PODER POLÍTICO-ECONÔMICO DAS ELITES REGIONAIS	26
4.1 Delegados, juízes de paz e a inquisitorialidade dos termos de bem viver	26
4.2 A estruturação legal do sistema de alimentação penal	28
5 A RECEITA PARA O CULTIVO DA INSEGURANÇA PÚBLICA: DIREITO PENAL SIMBÓLICO, MÍDIA, REPRESSÃO POLICIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS DEFICITÁRIAS E CÁRCERE SELVAGEM.....	31
5.1 Os efeitos da doutrina de segurança nacional e a manutenção da estrutura e ideologia militar nas forças policiais	31
5.2 A legitimação da repressão policial e do direito penal simbólico a partir da exploração midiática da criminalidade ascendente em tempos de constituição “cidadã”	32
5.3 O panorama contemporâneo da violência endêmica no brasil	41
5.4 Exploração da (in)segurança pública: a associação de agentes políticos e econômicos e a ascensão nos pleitos eleitorais	47
6 BREVES PROPOSTAS PARA A SUPERAÇÃO DA LÓGICA DE EXPLORAÇÃO DA INSEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA	55
6.1 Desmilitarização das forças policiais	55
6.2 Intersetorialidade	58
6.3 Abolição da guerra às drogas	60
6.4 Reformas no sistema prisional	62
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
BIBLIOGRAFIA	66

1 INTRODUÇÃO

Apesar da segurança pública brasileira ser anunciada no art. 144 da Constituição Federal de 1988 como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tendo como função declarada a preservação da ordem pública e da incolumidade de pessoas e do patrimônio, na realidade, sua efetivação contrasta profundamente com as bases ideológicas que, historicamente, corroboraram a estruturação de suas instituições. Com características de controle e repressão social, essas instituições foram moldadas de forma a operar como se estivessem sob combate ininterrupto contra um inimigo interno que colocasse em risco a ordem vigente.

O texto demonstrará como se desenvolveu no Brasil um aparato ideológico de segurança pública contraditório, que não obstante dispositivos jurídicos e discursos oficiais apresentarem as instituições e seus agentes como guardiões da paz social, foram, historicamente, utilizados como instrumento para a manutenção de um certo nível de criminalidade que beneficia as elites detentoras do poder político-econômico.

Em “As regras do método sociológico”, Durkheim argumentava que o crime é algo normal em qualquer sociedade complexa, pois cumpre uma função na estrutura social, uma vez que provoca e estimula uma reação de modo a estabilizar o sentimento coletivo que sustenta a conformidade às normas¹. A partir dessa perspectiva, quando a criminalidade se mantém dentro de certas taxas controláveis, as elites tendem a fazer desse fenômeno um mecanismo de manutenção da ordem social a partir da reafirmação da moral coletiva provocada pela reação institucional. Todavia, apesar de comum em qualquer sociedade, sobretudo as mais complexas, o crime como abstração de conduta selecionada para ser reprovada não pode se resumir a um fenômeno natural, mas como ente jurídico sua criação é diretamente influenciada pelos interesses das classes dominantes.

Nesse sentido, Michel Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir* (1975), e no curso *Segurança, território, população* (1978), faz uma relação direta entre os dispositivos de disciplina e segurança com a criminalidade, enquanto o primeiro seria responsável por produzir e alimentar a delinquência, o segundo seria direcionado à regulação dessa delinquência, de modo a fortalecer o poder do Estado a partir de sua intervenção sobre esse fenômeno, não substituindo os mecanismos disciplinares, mas os reconfigurando em uma nova economia de poder, em que o sistema penal e a sociedade burguesa não buscam eliminar a delinquência, mas

¹ DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico* (1895). São Paulo: Nacional, 1971, p. 61.

sim normalizá-la e utilizá-la de maneira que seja economicamente vantajosa e politicamente útil.

Desta forma, o delinquente não é visto como um produto do fracasso do sistema prisional, mas como um resultado intencional de uma sociedade que lucra tanto com a acumulação legal quanto ilegal de capital. A reincidência criminal e a alternância entre prisão e liberdade contribuem para a insegurança social, o que alimenta a demanda por mais controle policial. No entanto, esse controle e encarceramento não combatem a delinquência, no sentido de buscar reduzi-la ou neutralizá-la, mas a reproduzem para legitimar a atuação excessiva do Estado e de seus aparelhos repressivos.

Foucault também destaca que, dentro da prisão, o delinquente é moldado pelas disciplinas, enquanto fora dela, é controlado por dispositivos de segurança. Essa gestão da delinquência é vista como parte de uma estratégia maior de governamentalidade², onde a insegurança e a delinquência são usadas para justificar políticas de ordem pública.

Assim, a delinquência, a partir do aparelho que se forma em torno dela, aparece como uma espécie de troca, na qual o sistema penal de vigilância e de repressão a alimenta e se serve dela, funcionando num círculo de retroalimentação que assegura tanto a sua manutenção quanto a do poder que a observa e reprime,³ uma espécie de circularidade da delinquência, que contribui para que a criminalidade e o sistema penal se reforcem mutuamente, criando um ciclo vicioso⁴

No Brasil, a criminalidade sempre desempenhou um papel fundamental na manutenção do poder e sua exploração um meio de galgar posições nos espaços de poder político-econômico. A racionalização pela qual passou o Estado brasileiro a partir da independência foi profundamente maculada pela herança ibérica do patrimonialismo, o que impediu a formação de um Estado forte, capaz de resistir as investidas das elites na tentativa de apropriação de suas instituições.

Nesse sentido, será demonstrado ao longo do texto o processo histórico desenvolvido no Brasil de utilização do aparato de segurança pública, aliado a políticas criminais punitivistas, como via de perpetuação ou acesso às instâncias de poder a partir da modulação da criminalidade e exploração do sentimento de insegurança coletivo, relegando o direito

² FOUCAULT (2008, pp. 143) “Por esta palavra, ‘governamentalidade’, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança”.

³ Ibidem, p. 144.

⁴ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 298.

fundamental à segurança pública a um campo de idealizações que se deparam, frequentemente, com uma série de barreiras para serem concretizadas. Tal processo é caracterizado pelo desenvolvimento de uma base jurídico-penal e pela corporificação de ideias criminológicas que consubstanciaram a participação ativa de determinados atores comprometidos com um discurso violento, direcionando as forças de segurança pública ao combate seletivo a classes marginalizadas sem considerar a atuação sobre as causas do fenômeno delitivo, corroborando um cenário de crescimento vertiginoso da criminalidade, no qual passa a ser um instrumento de manipulação o medo coletivo.

Por conseguinte, formou-se um arcabouço instrumental que contribuiu para o desenvolvimento do imaginário de um inimigo interno que colocava em risco a ordem vigente, mas que cambiava conforme as transformações sociais, políticas e econômicas que atravessavam a sociedade brasileira. Visando rechaçar e oprimir as classes marginalizadas que se adequavam à classificação do inimigo interno, sob a égide da preservação da ordem pública, as elites instrumentalizaram polícias judiciárias inquisitórias e pequenos exércitos regionais com uma ideologia de combate fundamentada em ideais militares,⁵ direcionadas à alimentação do sistema penal e incompatível com uma atividade tipicamente civil de vigilância das ruas e de proximidade diária com o cidadão, e, pelos seus próprios traços isolacionistas, inadequada a políticas de integração institucional que poderiam contribuir com a efetivação do direito constitucional à segurança pública.

Conjugando interesses com a grande mídia, as elites faziam do “insucesso” em garantir a segurança pública uma forma de intensificação do medo social, uma verdadeira deturpação da real dimensão do fenômeno criminal por meio da espetacularização do delito, ensejando as condições de justificação para a violência institucional a partir do clamor público por maior rigorosidade penal e repressão policial, por conseguinte, assegurando a manutenção dos espaços de poder político-econômico.

Dessa “ineficiência” é que nasce a própria “eficiência”, da ineficiência em materializar os objetivos declarados nos discursos político-criminais é que nascem as condições para se produzir mais discursos. O crime é negócio na sociedade brasileira, das agências e agentes de (in)segurança pública, atores políticos e agentes econômicos, até veículos de comunicação que proporcionam espetáculos midiáticos de fim de tarde, todos exploram a criminalidade, operam de forma a produzir mais delinquência a fim de se auto justificarem.

⁵ FELITTE, Almir Valente. **História da polícia no Brasil: estado de exceção permanente?** São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2023.

Diante disso, não é de se surpreender que a participação de agentes ligados ao grupo político denominado de bancada da bala cresce progressivamente nas esferas de poder político, legitimado pelo apoio popular que se funda no sentimento de insegurança generalizado, costumeiramente, recebem recursos vultosos oriundos das empresas de segurança privada, de logística militar, dentre outras ligadas a indústria de armas, como fonte de financiamento de suas campanhas políticas.

Diante disso, temos no Brasil uma conjuntura inveterada de insegurança pública que reúne desigualdade social, baixo nível educacional, aparato policial estruturado sobre ideologias arcaicas, estabelecimentos penais deficitários, exploração midiática sensacionalista da criminalidade e ausência de políticas públicas e criminais interinstitucionais que se debruçam sobre os fatores criminógenos visando a efetivação do direito fundamental à segurança pública, e não mero instrumento de resposta a clamores sociais punitivistas. É desse cenário que as ações refratárias dos marginalizados, ao mesmo tempo rechaçadas pelo discurso oficial reverberado pelos agentes promovedores da violência institucional, na prática, correspondem ao combustível do qual esses mesmos agentes se nutrem a fim de expandir seus espaços de atuação político-econômica.

Disso resulta uma contradição entre a ideologia de combate enraizada nas instituições de segurança pública e as próprias condições sociais brasileiras. Tais instituições são moldadas de forma a atuar isoladamente sobre as consequências de uma violência gerada por problemas sociais inveterados, sem considerar possibilidades de atuação sobre suas causas junto de outras instituições, o que poderia, de fato, orientá-las à prevenção de delitos.

No entanto, a sistemática de atuação da segurança pública brasileira corrobora um contexto de verdadeira (in)segurança pública, na qual agentes imbuídos de intenções político-econômicas modulam os resultados dessas contradições para galgar posições de poder, ao passo que o direito *fundamental* à segurança pública, longe de ser concretizado na sociedade brasileira, resta, apenas, formalizado nos discursos e documentos oficiais.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Segurança, estado do que se acha seguro ou firme, estabilidade, solidez; condição marcada por uma sensação de paz e tranquilidade; condição ou estado do que está livre de danos ou riscos⁶. Certamente, a necessidade de segurança é uma das mais prementes para que o ser humano possa desenvolver sua personalidade e exercer de forma plena suas faculdades. A importância da satisfação dessa necessidade básica é demonstrada pelo psicólogo americano Abraham Maslow, em sua teoria da motivação humana⁷. Maslow aduzia que cada estágio de necessidade deveria ser atendido antes que a progressão para o próximo estágio de necessidade pudesse ocorrer, conforme a ilustração a seguir:



Figura 1 – Pirâmide de Maslow

Fonte: Psicologia.pt. Imagem disponível em:

https://www.psicologia.pt/artigos/ver_opiniao.php?3cerebros&codigo=AOP0496

Para que a necessidade de segurança se torne prioridade para o ser humano, antes suas necessidades fisiológicas como alimentação, água, sono, sexo, dentre outras, devem ser satisfeitas, não obstante procuramos por um lugar seguro até para satisfazê-las. Do mesmo modo, para que o sujeito possa direcionar suas preocupações ao atendimento de necessidades

⁶ Dicionário online Michaelis. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br>

⁷ De acordo com MASLOW, A. H (1943) “As necessidades humanas se organizam em hierarquias de prepotência. Ou seja, o aparecimento de uma necessidade geralmente repousa sobre a satisfação prévia de outra, de necessidade mais prepotente. O homem é um animal eternamente insatisfeito. Também não há necessidade ou impulso, pode ser tratada como se fosse isolado ou simples; cada impulso está relacionado com o estado de satisfação ou insatisfação de outros impulsos.”

como a construção de relacionamentos, estima e realização pessoal, antes deve ter a percepção de estar em condição de segurança suficiente.

Logo, a necessidade de se sentir seguro é imanente a própria condição humana, e a imperiosidade de sua satisfação propiciou uma série de mobilizações coletivas com o objetivo de desenvolver mecanismos que fossem capazes de promover não só a percepção de segurança, mas também, condições concretas de segurança.

A idealização do Estado moderno e a criação de direitos e institutos pautados por normas jurídicas, foi responsável por converter a necessidade básica de segurança em direito no plano jurídico⁸. Nos Estados modernos, as sociedades politicamente organizadas se constituem juridicamente por meio de um instrumento que formaliza um acordo de vontades, estabelece as bases do Estado⁹, confere direitos e deveres, atribui e delimita o uso do poder, regrido o comportamento das pessoas de modo a assegurar um espaço seguro para o exercício de suas liberdades.

Assim, independente das várias teorias sobre os fins do Estado, seja aquelas referentes aos fins objetivos e subjetivos, ou as concernentes ao modo de relacionamento do Estado com os indivíduos¹⁰, certamente, a construção de uma realidade na qual os indivíduos possam desenvolver integralmente sua personalidade, a partir da satisfação de suas necessidades naturais de relacionamento afetivo, estima e realização pessoal, está associada ao fim do Estado de promover a segurança tanto individual como coletiva em prol do bem comum.¹¹

Portanto, a idealização do Estado como instituição jurídica de uma sociedade politicamente organizada que restringe as liberdades individuais de modo a reger o comportamento dos habitantes de um dado território, visando estabelecer um espaço aberto para a construção de relações sociais harmônicas, está intimamente ligada ao atendimento da necessidade básica de segurança.

⁸ Conforme BARATTA (2001, pp. 17-18): *“La seguridad es una necesidad humana y una función general del sistema jurídico.”*

⁹ Para Glina (2020, pp. 151): “Para os Estados modernos que optam pela forma escrita, o diploma jurídico Constituição é, a um só tempo, o documento que instrumentaliza este acordo de vontades, dá forma ao Estado e se eleva ao ápice normativo no Ordenamento Jurídico”.

¹⁰ De acordo com DALLARI, (2016, pp. 108-109): “Segundo o ponto de vista do relacionamento do Estado com os indivíduos, e estreitamente vinculada a amplitude das funções do Estado, há outra ordem de teorias que preconizando certo comportamento do Estado em função dos objetivos a atingir, propõe fins expansivos, fins limitados e fins relativos”.

¹¹ DALLARI, op. Cit., p. 111: “Procedendo-se uma síntese de todas essas ideias, verifica-se que o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como o conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.”

Nesse sentido, John Locke asseverava que a razão para a superação do estado de natureza e a formação de uma sociedade submetida a um governo estatal era para a proteção dos direitos inatos do homem. O proeminente pensador inglês do século XVII, apesar de reconhecer a existência e maior extensão do direito à vida, liberdade e bens em um estado de natureza, os quais eram consubstanciados no direito de propriedade¹², entendia que estes estariam constantemente ameaçados pela escassez de recursos, ordem e segurança na ausência de uma sociedade civil¹³. Na mesma toada, Rousseau afirmava que o desenvolvimento das faculdades humanas se torna possível com o advento do contrato social e a decorrente formação de um estado civil, não obstante a perda de um direito natural ilimitado em razão das restrições impostas pela lei¹⁴.

A formação do Estado moderno e a crença na existência de um contrato social legitimaram a restrição de direitos e a sujeição de todos os componentes da sociedade civil ao monopólio do poder coercitivo estatal, com o fundamento de que este deve, em contrapartida, garantir a segurança de todos os indivíduos. Esse dever estatal não se resume apenas em reconhecer ou conceder direitos, mas também, na ação coordenada de suas instituições para a promoção de condições reais de segurança, sendo que a falha do Estado em não cumprir total ou parcialmente seu dever de garantir segurança efetiva para a população, isto é, por ação ou omissão de seus agentes ocasionar ou permitir a concretização de um cenário marcado pela violência generalizada e proliferação da criminalidade, simboliza a degeneração do Estado e a ruptura da relação compactuada com os cidadãos.¹⁵

Nesse sentido, argumenta GLINA que:

A materialização do direito à segurança garante à pessoa humana a possibilidade de se sentir segura, estar segura, expressar-se e exercer os seus direitos, afinal, é

¹² LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Edipro, 1ª edição. São Paulo, 2014, pp. 77.

¹³ *Ibidem*, p. 101, §123: “Se o homem no estado de natureza é tão livre quanto foi dito; se ele é senhor absoluto de sua própria pessoa e de suas posses, igual aos maiores, e súdito de ninguém, por que desistiria de sua liberdade, por que desistiria desse império e se sujeitaria à autoridade e ao controle de qualquer outro poder? A essa questão a resposta é óbvia; embora no estado de natureza ele tenha tal direito, o gozo dele é, no entanto, bem incerto e frequentemente exposto à invasão de outros. Afinal, se todos são tão reis quanto ele, se todos os homens são iguais, e se a maior parte não observa, em absoluto, nem a igualdade e nem a justiça, o gozo de suas propriedades e bens, nesse estado, é bem arriscado e inseguro. Isso faz com que ele esteja disposto a renunciar a sua boa condição, que, no entanto, mesmo sendo a de um homem livre, é repleta de medos e perigos constantes. Assim, não é sem razão que ele procura, e realmente se sujeita, unir-se em sociedade com outros, que já estão unidos, ou tem a ideia de unir-se, em favor da preservação mútua de vidas, liberdades e terras, ao que chamo de propriedades”.

¹⁴ Para Rousseau (2022, p. 32) “Por mais que se prive nesse estado de muitas vantagens da natureza, recebe outras tão consideráveis: suas faculdades exercitam-se e desenvolvem-se, suas ideias ampliam-se, seus sentimentos enobrecem-se, sua alma inteira eleva-se a tal ponto que, se o abuso dessa condição não o degradasse às vezes, deveria agradecer sem cessar o ditoso instante que o abandonou para sempre e que de animal estúpido e deficiente converteu-o em ser inteligente e em homem. [...] O que o homem perde pelo contrato social é sua liberdade natural e um direito ilimitado a tudo o que lhe diz respeito e pode alcançar. O que ele ganha é a liberdade civil e a propriedade de tudo o que possui”.

¹⁵ GLINA, Nathan. **Segurança pública: direito, dever e responsabilidade**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 16.

plataforma para o exercício dos demais direitos, garantindo-os a todos, sem privilégios de qualquer natureza, daí decorre a legitimidade do Estado em restringir liberdades.¹⁶

Apesar da segurança ser considerada um direito humano, portanto preexistente a qualquer ordenamento jurídico, sua positivação na esfera do direito constitucional de um determinado Estado lhe dá o status de direito fundamental e tem como objetivo elevar as possibilidades de sua concretização¹⁷.

A constitucionalização do direito à segurança e sua previsão em dispositivos jurídicos internacionais é sinal de que além de um valor ético e moral é direito dotado de força e eficácia no plano jurídico, protegido por normas e princípios, e sua positivação é um meio para não o reduzir a meras esperanças, aspirações, ideais, ou, por vezes, objeto de retórica política¹⁸, tão comum na realidade brasileira e que será demonstrado ao longo do trabalho.

No plano jurídico internacional encontramos vários dispositivos que preveem o direito humano à segurança. A Declaração de Direitos de Virgínia¹⁹, de 1776, já previa a segurança como um direito natural e inerente ao ser humano, provocando grande influência sobre a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, por sua vez, foi elaborada com o objetivo de lembrar a todos os membros do corpo social seus direitos sagrados e inalienáveis, estabelecendo em seu art. 2º a segurança como um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem e sua conservação como o fim de toda associação política²⁰.

Os eventos nefastos que a humanidade experimentou no século XX, sobretudo as atrocidades perpetradas durante a Segunda Guerra Mundial, exortou a comunidade internacional à positivação dos direitos reconhecidos como inatos à natureza humana, como forma de elevar as possibilidades de sua efetivação no plano material, corroborando a construção de uma rede de relações sociais harmônicas, a fim de zelar pela manutenção da paz mundial e evitar o ressurgimento de barbáries marcadas pela violação sistemática e generalizada dos direitos humanos. A partir disso, a comunidade internacional se articulou para desenvolver

¹⁶ Ibidem, p.60.

¹⁷ Conforme SAYEG e BALERA (2019, p. 171) “Os direitos do homem são inatos, não se confundem com os direitos fundamentais, uma vez que, estes, mais restritos, representam a positivação constitucional daqueles e de outros valores tidos como fundamentais, promulgados pelo Estado para maior segurança e concretização.

¹⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 377.

¹⁹ DECLARAÇÃO DE DIREITOS DE VIRGÍNIA, art. 1º “Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, têm direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a **segurança**” (Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, grifo meu).

²⁰ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, art. 2º “O fim de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a **segurança** e a resistência à opressão” (grifo meu).

um efetivo sistema internacional de proteção aos direitos humanos²¹ e reconstrução do seu valor, de modo que possam servir de paradigma e referencial ético à ordem internacional.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, procurou assegurar a observância dos Estados membros às variadas vertentes do direito humano à segurança como universais, inalienáveis e interdependentes com os demais direitos humanos.

Assim, estabeleceu em seu artigo 2º que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à **segurança pessoal**”; no art. 22º “Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à **segurança social** [...]”; no art. 25º a previsão do direito à **segurança material** “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar [...] e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”; e em seu art. 29º assegurada a **segurança jurídica** “No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática”.²²

A Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)²³ é outro instrumento normativo no plano jurídico internacional que se preocupou em assegurar o direito à segurança, seja de forma direta no art. 7º “Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais”, ou de modo indireto, através da imposição de restrições ao exercício de direitos em prol da segurança individual e coletiva, como as limitações às liberdades de pensamento e expressão (art.13.2), reunião (art. 15), associação (art.16), religiosa (art. 12.3), ou aos direitos de circulação e residência (art. 22.3). Tais limitações são previstas com o intuito de garantir o bem comum, fomentando a segurança de todos em uma sociedade democrática (art.32.2).

Esses dispositivos normativos prevêem um direito à segurança amplo que abarca várias de suas vertentes, porém, quando a palavra “segurança” é associada à expressão “pública”, assume um significado particular. Nesse sentido, segurança pública representa, basicamente, a ausência

²¹ Em consonância com a visão de ALMEIDA (1996, p. 24) “Direitos humanos são as ressalvas e restrições ao poder político ou as imposições a este, expressas em declarações, dispositivos legais e mecanismos privados e públicos, destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais”.

²² **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: United Nations General Assembly; Declaração Universal dos Direitos Humanos; 1998 (ufpb.br). Acesso em: 01/Mar/2024.

²³ **Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969**. Disponível em: Convenção Americana sobre Direitos Humanos (stf.jus.br) Acesso em: 01/Mar/2024.

de riscos que ameaçam o interesse coletivo, entendido não como a simples soma das individualidades, mas como um todo, a coletividade²⁴.

Nesse contexto, incluem-se órgãos, atividades, direitos, além do próprio estado e a sensação de segurança que produz. Esses diferentes elementos moldam o conceito de segurança pública e suas possibilidades de efetivação. Conforme ANDRADE, trata-se de um conceito multifacetado: em uma dimensão, refere-se aos órgãos estatais responsáveis por manter a ordem pública; em outra, às atividades e programas voltados para preservar essa ordem; e, numa terceira dimensão jurídica, ao "direito à proteção estatal", garantindo a cada indivíduo e à sociedade como um todo a constante sensação de segurança²⁵.

O direito fundamental à segurança pública está inserido entre os direitos e garantias fundamentais na Constituição Federal de 1988, sendo essencial para o exercício de outros direitos, como a liberdade, a propriedade e o bem-estar geral, abrangendo tanto a proteção contra ameaças físicas, crimes e violência, quanto a preservação da ordem social e a manutenção de um ambiente seguro e estável a todos os indivíduos. Certamente, como direito difuso²⁶, coletivo e transindividual, sendo pressuposto para o exercício de outros direitos, o direito à segurança pública requer constantes prestações positivas do Estado para criar e manter políticas públicas e estruturas institucionais que garantam a segurança de seus cidadãos.

Esse direito não se limita à atuação das forças policiais e órgãos de segurança, mas também envolve a formulação de ações preventivas, como programas sociais e educacionais que visam reduzir a influência de fatores criminosos. Outrossim, o direito à segurança pública também conta com uma dimensão subjetiva, que inclui o sentimento de segurança que deve ser cultivado nos cidadãos, tão importante quanto a sua efetiva concretização, pois a percepção de insegurança pode afetar consideravelmente a qualidade de vida, mesmo em ambientes onde o risco objetivo é relativamente baixo.

Destarte, para a efetivação do direito fundamental à segurança pública é imprescindível a articulação entre a atuação repressiva do Estado, como policiamento e tratamento do fenômeno criminal, a prevenção de riscos por meio de políticas públicas, e o fortalecimento do senso de proteção coletiva, de modo que seja possível a compatibilização das liberdades individuais, o prezar pela cidadania, o arrefecimento de ações e programas de policiamento

²⁴ FILOCRE, Lincoln D' Aquino. **Direito de Segurança pública: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública**. São Paulo: Almedina, 2010, p. 12.

²⁵ ANDRADE, Vinicius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública**. 1. Ed. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017, p. 45.

²⁶ Segundo SANTIN (2004, p. 76-89) as expressões "segurança" e "segurança pública" dispostas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, caput e art. 6º, além do art. 144, são eminentemente difusas.

autoritários, a efetivação da ordem, com observância estrita a critérios de proporcionalidade e progressividade do uso da força se necessário, além de promover a redução da criminalidade a patamares moralmente aceitáveis²⁷, criando um cenário de segurança suficiente para a maximização das liberdades públicas sem que haja uma hipertrofia das ações repressivas a ponto de restringir demasiadamente a convivência comunitária²⁸.

O que se verá, no entanto, é que a maneira como se desenvolveu o aparato de segurança pública no Brasil e as escolhas político-criminais que se delinearam ao longo da história do país, estiveram alinhadas com os interesses das elites e dos agentes que ocupam os centros de poder decisórios, de modo que nunca foi cultivado o cenário idealizado acima, mas a manutenção de um sentimento de insegurança coletiva artificialmente explorado para a consecução de benefícios de ordem política e econômica.

Cabe, portanto, analisarmos como se deu a formação do aparato policial moderno e dos demais instrumentos de repressão social no Brasil, profundamente maculados pela herança ibérica do patrimonialismo.

²⁷ ANDRADE, 2017. Op. cit., p. 48.

²⁸ Ainda segundo ANDRADE (2017, p. 49): “O caráter constitucional do direito à segurança pública obriga uma prestação estatal eficiente de proteção aos indivíduos. Contudo, esta proteção, intitulada segurança pública deverá perseguir a noção de maximização das liberdades públicas. Assim, qualquer intervenção estatal na autonomia individual para efetivação deste direito deve estar normativamente desenhada ou ser justificada pela administração pública”.

3 O LEGADO COLONIAL PATRIMONIALISTA NA FORMAÇÃO DAS PRIMEIRAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL

3.1 Das milícias privadas às polícias públicas: os primeiros traços do militarismo

As primeiras forças policiais de natureza pública nasceram em meio as turbulências do incipiente Império brasileiro e representam o embrião dessa lógica de combate seletiva que caracteriza as polícias modernas. Tiveram como principais alvos ao longo do século XIX, escravos e negros libertos, vadios, bêbados, prostitutas e o combate a movimentos abolicionistas e de insurreição política, atuando na manutenção de uma ordem interna pautada em uma estrutura oligárquica de poder político-econômico que se estabelecia no latifúndio e na exploração da mão-de-obra escrava.²⁹

Não nos compete aqui abordar as primeiras manifestações de uma organização da coação física através de mecanismos milicianos de natureza privada não especializados, como era comum desde o período colonial a mobilização de quadrilheiros, inspetores de quarteirão, milícias e até guarnições do exército por juízes locais para a manutenção da ordem interna. O que se propõe é apresentar o processo de estruturação do aparato policial moderno, profissionalizado e especializado a partir da formação do Estado independente brasileiro.

Apesar desse processo ter sofrido forte influência dos modelos policiaescos europeus que centralizaram suas forças policiais no governo central, as engrenagens das primeiras instituições policiais determinaram um *modus operandi* voltado, inicialmente, aos desígnios nacionais, mas que gradualmente foi se descentralizando nas províncias, sobretudo para atender interesses privados das elites regionais.³⁰

A influência europeia de estruturação de polícias militarizadas com funções de repressão a movimentos insurrecionais e defesa da pátria se ajustou a realidade brasileira no século XIX, pois foi sistematicamente posta a disposição das elites para a manutenção da ordem interna contra movimentos separatistas e preservação das relações de produção que se assentavam sobre a exploração do trabalho escravo.

No magistério de Michel Foucault, o “nascimento da polícia” estava intimamente ligado ao processo de urbanização e concentração de poder que se desenvolveu no século XVII. Segundo ele, a polícia era um *golpe de Estado permanente*, elaborado para eliminar a desordem

²⁹ FELITTE, Almir Valente. **História da polícia no Brasil: estado de exceção permanente?** São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2023

³⁰ Ibidem, p. 34.

e garantir as relações sociais e econômicas atinentes ao modo de produção “dentro dos princípios da razão de Estado”³¹.

De fato, o advento das polícias públicas no Brasil estava relacionado a uma necessidade de centralização do poder com o objetivo de minar forças privadas de caráter local e fortalecer o Estado, não obstante o uso progressivo dessas instituições para atender interesses privados de determinados grupos políticos.

A transferência da corte portuguesa para o Brasil em 1808 possibilitou a formação de um direito administrativo que propiciou o desenvolvimento do aparato institucional que serviu de sustentação para a formação do Estado brasileiro após a independência. Além de importantes instituições como o Banco do Brasil, a Imprensa Régia, a Biblioteca Real, a Academia de Belas Artes e a Academia Real Militar, foi instituída a Intendência Geral de Polícia do Brasil, seguindo uma tendência europeia de criação de intendências policiais desde a *Lieutenant-Général de Police* de Paris, instituída por Luís XIV em 1667.³²

Para chefiar a Intendência, foi nomeado Paulo Fernandes Viana, que ocupava o cargo de Ouvidor Geral do Crime em Portugal antes da fuga da família real. Com poderes que encontrava limites só diante do próprio rei, o intendente Viana era encarregado de uma série de atribuições relacionadas a administração da cidade do Rio de Janeiro, que variava desde a limpeza, abastecimento de prédios públicos e iluminação das ruas, até a internação de mendigos³³

Idealizada por Viana, foi instituída a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, pelo Decreto de 13 de maio de 1809, sob a justificativa de assegurar a tranquilidade pública da cidade, tão ameaçada pelo crescimento vertiginoso da população e do contrabando, o que caracterizava uma certa hibridez funcional, uma vez que, de um lado, havia funções tipicamente policiais destinadas a atividades de vigilância visando à manutenção da tranquilidade pública, e, de outro, atividades militares de combate à criminalidade.³⁴

Com a independência em 1822, inicia-se um processo reformador das instituições herdadas do período colonial em consonância com o predomínio de uma classe de proprietários cujos interesses se confundiam com as necessidades do Estado, abrindo caminho para a

³¹ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: Nascimento da prisão. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 457.

³² MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. **A civilização do delegado**: modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889 – 1930. São Paulo: Alameda, 2014, p. 37.

³³ EGE, Flávio Tadeu. **Uma breve história da polícia no Brasil**: Militarização, Mitos e Contradições. 4ª Edição. São Paulo, Editora Santarém, 2017, pp. 38-39.

³⁴ PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005, pp. 67-68.

formação de um direito administrativo marcado por fundamentos personalistas e falta de clareza na contraposição entre as esferas pública e privada, que de acordo com Weber, são características de uma problemática ineficiência governamental, sobretudo quando comparada à eficiência técnica e administrativa em um sistema de poder racional-legal-burocrático³⁵. Sendo esses atributos fundamentais para o capitalismo moderno, sua fragilidade no Brasil imperial acabava por facilitar o patrimonialismo na administração pública e dificultava a superação do regime escravista de produção.

A outorga da Constituição de 1824 simboliza um dos principais atos em torno do direito administrativo imperial, que continha normas referentes a ação estatal em matéria de poder de polícia, e consagrava princípios liberais como a liberdade, propriedade privada e segurança individual, bem como a previsão de um Código Criminal, tudo confluindo aos interesses particulares da elite latifundiária e escravagista que se fortalecia com a consolidação da independência do Brasil.

A preocupação com a segurança interna esteve presente na Constituição Imperial em decorrência da eclosão de várias manifestações populares e de movimentos de sublevação. Na carta, os direitos individuais consagrados pela influência do liberalismo em parcela da classe política do Brasil estavam condicionados à segurança interna e externa, isto é, poderiam ser suprimidos mediante o emprego da força militar para assegurar a ordem conforme a conveniência do imperador, prevendo em seu art. 145, inclusive, a obrigatoriedade a todos os brasileiros de pegar em armas para sustentar a independência e integridade do império contra inimigos externos ou internos.³⁶

Apesar da Constituição Imperial não prever dispositivos específicos sobre os mecanismos policiais de manutenção da ordem interna, possibilitou o desenvolvimento de contradições entre as demandas sociais e a estrutura de poder da época que influenciaram o modo como se estruturou a segurança pública no Brasil, a mistura constitucional entre segurança interna e externa, individual e do Estado, marcaria a formação inicial das polícias públicas no país, com desdobramentos, até, em tempos hodiernos.³⁷

A partir da independência, o recrutamento militar obrigatório significou um meio eficaz de fornecer contingente ao Exército e, também, como forma de controle das massas licenciosas, uma vez que aqueles que não se submetessem ao trabalho, servindo a um patrão ou

³⁵ CAMPANTE. Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. 2023, p. 9.

³⁶ CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824.

³⁷ FELITTE, op. Cit., p. 34.

posteriormente a um comandante da Guarda Nacional, seriam recrutados à força.³⁸ Essa sistemática de conscrição baseada no recrutamento compulsório fez das tropas do Exército um quadro de praças de origem mestiça e vulnerável a interesses populares e um oficialato composto majoritariamente de portugueses e outros estrangeiros, associada a uma pretensão centralizadora, e a explícita incapacidade de assegurar a ordem interna levou às elites regionais a cogitarem uma nova estrutura de segurança capaz de atender as demandas por ordem comuns a todas as províncias.³⁹

Para tanto, coube a legislações inferiores a estruturação de um aparato policial que atendesse as exigências das elites regionais. Inicialmente, a Lei/Decreto de 1831 criou a Guarda Nacional, uma corporação organizada para conservar a ordem e a tranquilidade pública, servir como força auxiliar do Exército nas fronteiras e debelar insurreições nas cidades.⁴⁰

As grandes agitações políticas e a mobilização das elites assinalava uma busca por autonomia nas questões de ordem pública, o que levaria à formação de mecanismos de coação física destinada à consecução de seus interesses e leal às suas aspirações político-econômicas, dando início ao processo de oligarquização do aparato de coerção pública, momento em que o termo “polícia” no Brasil, se transforma em sinônimo de força contra as massas e seus interesses, constituindo-se em verdadeiro braço armado das elites dirigentes regionais.⁴¹

Com a abdicação de D. Pedro I, as disputas entre liberais e conservadores se intensificaram e a eclosão de revoltas e motins se espalharam em todo país comprometendo severamente a ordem pública. Em 1831, o então ministro da justiça Diogo Antônio Feijó (1784-1843) asseverava a necessidade de propagar por todo território nacional organizações policiais para rechaçar os motins e o risco da anarquia que ameaçavam a unidade do território nacional.⁴²

Diante desse quadro crítico, os poderes locais foram fortalecidos e se mobilizaram para promover o policiamento da população nas províncias a partir de uma série de medidas iniciadas com o liberal Feijó, conforme LIMA:

O ministro da justiça, Padre Diogo Antônio Feijó, em seu esforço para restabelecer a ordem pública em todo território do Império, inibiu o recrutamento e extinguiu unidades do Exército. Também extinguiu os corpos de polícia, guardas municipais e demais milícias existentes. Criou a Guarda Nacional e a Guarda Municipal Permanente. Editou o Código de Processo Criminal do Império, e em 1834 o Ato Adicional que promoveu a reforma constitucional, iniciando uma experiência

³⁸ RODRIGUEZ MOLAS, 1968, p. 278-281, apud EGE, 2017, p. 51.

³⁹ EGE, op. Cit., p. 50.

⁴⁰ PEDROSO, op. Cit., p. 69-70.

⁴¹ EGE, op. Cit., p. 54.

⁴² Relatório do Exmo. Ministro da justiça Diogo Antônio Feijó, ano de 1831, p. 5. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br>. Acesso em: 06 de jan. 2024.

republicana. Enfim, descentralizou a segurança pública, atribuindo a responsabilidade pelo controle da ordem pública aos chefes políticos locais.⁴³

Em sua obra “Políciais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento na província de Minas Gerais”, VELLASCO (2007) a partir de documentos de arquivo, indicou que na maior parte do território nacional com exceção de algumas capitais, existiu uma sociedade praticamente sem policiamento.⁴⁴ A partir da consolidação da independência durante o período regencial, foram erigidos os primeiros mecanismos de controle e repressão social de policiamento público nas províncias, como a Guarda Nacional, as Guardas municipais e os Corpos Policiais Permanentes - estes últimos viriam a se tornar o que hoje conhecemos como polícia militar - conjugados com dispositivos jurídicos que contribuiria para o processo de alimentação do sistema penal como o Código Criminal e o Código de Processo Penal, que, por sua vez, fortalecia os poderes locais concentrando o poder de polícia nas mãos da figura do juiz de paz.⁴⁵

Em decorrência da lei que autorizou a criação de guardas municipais permanentes nas províncias, iniciou-se um processo de formação de forças policiais de caráter militar direcionadas à repressão de insurreições que ameaçavam a unidade do território nacional. Uma sociedade de base escravocrata, rígida e hierarquizada, que instrumentalizava o medo contra determinados estratos sociais passava a contar com um novo mecanismo de coerção. Não obstante a peculiaridade federativa de descentralização do poder policial para as províncias, as primeiras polícias públicas do Brasil seguiram os moldes do aparato policial europeu, organizando-se em estruturas militarizadas que mesclava funções de cunho civil direcionadas ao policiamento e funções de natureza militar voltadas à defesa nacional.⁴⁶

Desta forma, as Guardas Municipais Permanentes foram descentralizadas nas províncias e a composição de seus quadros de oficiais era composta de agentes advindos, sobretudo, dos estratos sociais mais abastados, escolhidos a dedo pelo patriciado rural para servir aos seus desígnios, garantindo-lhes uma força policial repressiva, fiel e eficiente.⁴⁷

⁴³ LIMA, Amaro de. **Governabilidade e o padrão dual da segurança pública no Brasil (1831-1850)**. Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2004, p. 129.

⁴⁴ VELLASCO, Ivan. A. **Políciais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento na província de Minas Gerais**. In: CARVALHO, José Murilo de (Org). *Nação e cidadania: novos horizontes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

⁴⁵ MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. **A civilização do delegado: modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889 – 1930**. São Paulo: Alameda, 2014, p. 39.

⁴⁶ FELITTE, op. cit., p. 40.

⁴⁷ EGE, op. Cit., pp. 55-56.

3.2 A formação das polícias criminais e a política do apadrinhamento

O período regencial foi marcado pela grande instabilidade provocada pela difusão de uma série de rebeliões que acabaram por estreitar os laços entre conservadores e liberais a fim de fortalecer as instituições e centralizar o poder da administração estatal. A reforma do Código de Processo Criminal pela lei nº 261 de 1841 correspondeu a uma das principais medidas de centralização do poder em torno do governo imperial, pois os poderes conferidos aos juizes de paz pelo Código de Processo Criminal de 1832 foram transferidos aos delegados de polícia, que indicados pelo governo central se tornou símbolo do processo de centralização do poder a partir do Ato de Interpretação de 1841, que restringiu as prerrogativas dos governos provinciais.

A reforma reafirmou o cargo de chefe de polícia, que eram nomeados pelo imperador por meio do ministro da justiça entre juizes de direito ou desembargadores, e alocados nas capitais das províncias. Era de responsabilidade do chefe de polícia a nomeação e fiscalização dos delegados, que podiam, por sua vez, determinar buscas, prender, investigar, pronunciar, conceder fiança, nomear escrivães, subdelegados, inspetores de quarteirão e organizar listas de jurados.⁴⁸Embora as atuais polícias judiciárias apresentem largas diferenças em relação as polícias criminais do período Imperial, é possível afirmar que estas constituem uma fase embrionária das polícias civis modernas, tanto que boa parte das polícias judiciárias estaduais comemoram sua fundação a partir da reforma de 1841.

A lei nº 261 de 1841 manteve alguns princípios inquisitoriais no âmbito processual, adotava o sistema misto, não permitindo ao indiciado a ampla defesa e o contraditório na fase de investigação e formação de culpa, apenas observado no plenário da acusação.⁴⁹Tal concentração de poderes na figura do chefe de polícia o tornava uma espécie de repositório final de todas as queixas que afligia a população, mormente os grandes proprietários rurais, que mantinha laços estreitos com a autoridade policial.

Seu poder se mostrava quase irrestrito, estendendo-se sobre vários aspectos do cotidiano da população. Agia muito mais baseado em conveniências do que em qualquer regulamentação racional. Em última instância, regulava, inclusive, a faculdade de ir e vir das pessoas, ao conceder passaportes, autorização para viagens e para realização de espetáculos ou eventos públicos, além de fornecer salvo-condutos para escravos. Também era o chefe de polícia que aviava atestados de boa conduta solicitados pela gente do povo.⁵⁰

⁴⁸ MARTINS, Eduardo. **Os pobres e os termos de bem viver**: novas formas de controle social no Império do Brasil. Assis, 2003. 195 f.:il. Dissertação (Mestrado em História), Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, SP: 2003, pp. 39-40.

⁴⁹ FELITTE, op. Cit., p. 45.

⁵⁰ ROSEMBERG, André. **De chumbo e festim**: Uma história da polícia paulista no final do Império. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2010, p. 50.

Decerto, essa estrutura policial era caracterizada pelo baixo grau de especialização, visto que tanto os chefes de polícia quanto os delegados acumulavam uma série de funções que variavam entre aquelas atribuídas aos juizes de paz e até atividades de vigilância, uma vez que também eram encarregados da manutenção da ordem e tranquilidade pública. É perceptível a concentração de poder nas mãos do chefe de polícia, caracterizada por uma delegação de atribuições altamente personalista, sem qualquer consideração de mérito, baseada, sobretudo, no nepotismo e apadrinhamento, quase sempre visando apoio político e prestígio social.

Segundo COSTA, em “Da Monarquia à República”, a burocracia imperial, cuja polícia e o judiciário eram partes integrantes, reforçou o sistema de clientela e perpetuação do poder das elites senhoriais.⁵¹ Esse feixe de relações constituía uma verdadeira rede de favoritismos que possibilitava um meio de ascensão social e estruturava uma administração patrimonialista comandada por políticos e fazendeiros, afinal, ter uma família de prestígio ou um padrinho bem-posicionado poderia garantir acesso ao cargo de chefe de polícia, aspirar posições de maior relevo como presidente da província, um assento nos tribunais superiores ou até em algum ministério.⁵²

Tal dinâmica representa parte do processo histórico de penetração nas instâncias de poder a partir da ocupação de cargos nas áreas de segurança pública. Naquela época, formava-se uma máquina que se estendia do imperador ao inspetor de quartirão, privilegiando aqueles que gozavam de contatos na corte.⁵³

Além da proximidade consubstanciada nas posições sociais outro aspecto importante era a capacidade do nomeado em defender os interesses das elites senhoriais, logo, sua atuação a fim de salvaguardar tais interesses estava condicionada a uma postura implacável no combate a desordeiros como vadios, bêbados e prostitutas, sobretudo, insurreições de escravos fermentadas pela revolta dos Malês na Bahia em 1835, que oxigenava o medo das elites e corroborava a instrumentalização das incipientes forças policiais para uma atuação discriminatória e de criminalização seletiva, principalmente por meio de institutos como os termos de bem viver, basicamente, instrumentos inquisitórios de qualificação criminal e cominação de penas sem julgamento.

⁵¹ COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 250-253.

⁵² MARTINS (2003), op. Cit., p. 41.

⁵³ DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**. São Paulo: Globo, 2005, p. 142.

4 AS BASES LEGAIS DA PERSEGUIÇÃO POLICIAL ORIENTADAS À MANUTENÇÃO DO PODER POLÍTICO-ECONÔMICO DAS ELITES

4.1 Delegados, Juizes de paz e a inquisitorialidade dos termos de bem viver

A despeito de ao longo do século XIX surgirem diversos dispositivos jurídicos e técnicas de policiamento⁵⁴ que tinham como função declarada a prevenção de delitos, o que se verificará é a formação densa de um grande conjunto de discursos que selecionaram condutas do cotidiano popular, sobretudo das classes marginalizadas, para serem alvo de criminalizações e consequente repressão policial, a fim de enquadrarem as massas ao novo projeto de nação traçado pela constituição imperial, ao mesmo tempo, criando as condições para justificarem a atuação repressiva dos mecanismos policiaes e o apadrinhamento enraizado na seleção de sujeitos aos cargos e funções destinadas à manutenção da ordem pública.

No sentido foucaultiano de discurso, o qual estabelece que somos produzidos por relações de poder, a partir de discursos próprios de uma forma de saber que nos institui, codifica e nos classifica, determinando o sujeito e delimitando seu campo de atuação⁵⁵, os termos de bem viver serviram como um útil instrumento de construção do discurso da vadiagem, da prostituição, da mendicância, da bebedeira e de demais práticas cotidianas dos indivíduos de vida pobre, especialmente negros.

O termo de bem viver era um instrumento de registro de fatos desabonadores que poderia desencadear a punição com multa ou prisão do indivíduo de “vida desqualificada”. Não se destinava às infrações de maior lesividade, mas sim aquelas que perturbassem a tranquilidade pública nas ruas, becos, praças e tabernas, sobretudo voltado para o controle não apenas daqueles que praticassem condutas desordeiras, mas, principalmente, sobre aqueles que representavam um risco potencial à ordem pública, como recém egressos da escravidão, analfabetos, imigrantes, degredados, migrantes internos e expropriados rurais.⁵⁶

O discurso construído a partir da formalização pelos termos de bem viver das pequenas brigas, bebedeiras, prostituição, algazarra, ócio e jogos de azar, concentravam a maior parte das ações dos dispositivos de segurança, e corroborou a criação de categorias que enquadrava párias e dissidentes a partir de suas práticas socioculturais.⁵⁷

⁵⁴ Constituição Imperial (1824), Código Criminal (1831), Código de Processo Criminal (1832), Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841 (Reforma do Código de Processo Criminal), Regulamento nº 120 de 31 de janeiro de 1842, termos de bem viver, termos de segurança, inquéritos policiais, inspetores de quartelão, delegados, juizes de paz etc.

⁵⁵ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

⁵⁶ MARTINS (2003), op. Cit., p. 12.

⁵⁷ MARTINS (2003). Op. Cit., p. 106.

A pessoa que atendia a elementos subjetivos de criminalização ou era flagrada praticando atos desordeiros era submetida à obrigação de assinar o termo de bem viver, comprometendo-se a mudar a sua conduta e se ajustar aos termos estabelecidos pelas autoridades. Inicialmente, a pessoa não era qualificada como um criminoso, recebendo uma pena, mas na ocasião de reincidência da conduta registrada no termo, poderia ser processada criminalmente ou sofrer pena de prisão, sendo imediatamente conduzida à casa de correção.⁵⁸

Com efeito, o Código do Processo Criminal publicado em 1832, atribuía competência aos juízes de paz para “*obrigar a assinar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas, que perturbam o sossego público, aos turbulentos, que por palavras, ou ações ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública, e a paz das famílias (art. 12, §2º),*⁵⁹ instituía os inspetores de quarteirão, “*art. 16. Em cada Quarteirão haverá um Inspector, nomeado também pela Câmara Municipal sobre proposta do Juiz de Paz d'entre as pessoas bem conceituadas do Quarteirão, e que sejam maiores de vinte e um anos*”,⁶⁰ bem como chancelava sua atuação vigilante “*Art. 18. Competem aos Inspectores as seguintes atribuições:*

1º Vigiar sobre a prevenção dos crimes, admoestando aos compreendidos no art. 12, § 2º para que se corrijam; e, quando o não façam, dar disso parte circunstanciada aos Juizes de Paz respectivos”.⁶¹ Estabelecia a competência dos oficiais de justiça: “*art. 21. Aos Officiaes de Justiça compete:*

1º Fazer pessoalmente citações, prisões, e mais diligencias. [...].

Art. 22. Para prisão dos delinquentes, e para testemunhar qualquer facto de sua competencia, poderão os Officiaes de Justiça chamar as pessoas que para isso forem proprias, e estas obedecerão, sob pena de serem punidas como desobedientes”.⁶²

Junto das guardas do Corpo de permanentes, formava-se assim o corpo policial encarregado de promover uma espécie de vigilância hierárquica e sanção disciplinadora nas ruas visando moldar comportamentos, uma verdadeira economia do poder que atua sobre a alma dos indivíduos⁶³.

⁵⁸ BRASIL. Código do Processo Criminal em Primeira Instância, 1832, art. 122 “Quebrado o termo, o juiz de paz, por um processo conforme fica disposto no artigo antecedente, imporá ao réu a pena cominada, que será tantas vezes repetida quantas forem as reincidências até trinta dias e três meses de Casa de Correção, ou oficinas públicas.”

⁵⁹ BRASIL. Código do Processo Criminal em Primeira Instância, 1832.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Para FOUCAULT, em Vigiar e Punir, a disciplina se vale da vigilância como um de seus mecanismos mais eficazes. Efeitos de poder, tais como o autocontrole dos gestos e atitudes, são produzidos não somente pela violência e pela força, mas principalmente pela sensação de estar sendo vigiado.

4.2 A estruturação legal do sistema de alimentação penal

Muitas das práticas comuns entre a população marginalizada eram tidas como desviantes e com potencial lesivo à ordem e tranquilidade pública, por isso foram sistematicamente selecionadas pelos discursos jurídico-penais como critério de criminalização, principalmente aquelas que denotassem inadaptação ao modo de produção vigente. A título de exemplo, o Código Criminal de 1830 previa penas de prisão com trabalho a qualquer pessoa que não tivesse uma ocupação honesta e útil,⁶⁴ ou que andasse mendigando pelas vias ou estabelecimentos públicos, mesmo que estivessem em condição de enfermidade.⁶⁵

O esforço para zelar pela moralidade pública e adequar os desviantes ao modelo de nação que propunha as elites agrárias admitia até normas penais excessivamente vagas como a do art. 280º *“Praticar qualquer ação, que na opinião pública seja considerada como evidentemente ofensiva da moral, e bons costumes; sendo em lugar público.*

*Penas - de prisão por dez a quarenta dias; e de multa correspondente a metade do tempo”.*⁶⁶

Esse mesmo esforço é perceptível pelo tratamento desigual que o código atribuía à mulher prostituta em relação a “mulher honesta”. O art. 222º cominava penas distintas a estupradores quando a vítima se tratava de prostituta: *“Ter cópula carnal por meio de violência, ou ameaças, com qualquer mulher honesta.*

Penas - de prisão por três a doze anos, e de dotar a ofendida.

Se a violentada for prostituta.

*Penas - de prisão por um mês a dois anos.”*⁶⁷

Tais discriminações dirigidas a condutas que se apresentavam comumente em meio as classes pobres do período imperial, também encontravam guarida na lei de 15 de outubro de

⁶⁴ BRASIL. Código criminal de 1830, art. 295 “Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que possa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente.

Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.”

⁶⁵ BRASIL. Código criminal de 1830, art. 296 “Andar mendigando:

1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos públicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se ofereça a sustentá-los.

2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não haja os ditos estabelecimentos.

3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades.

4º Quando mesmo inválidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo também no número dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mês.”

⁶⁶ BRASIL. Código criminal de 1830.

⁶⁷ Idem.

1827, que já previa a figura do juiz de paz⁶⁸ para dar corpo à atividade policial incipiente, fixava sua competência para, dentre outras atividades:

Art. 5º - [...] §3º Fazer separar os ajuntamentos, em que há manifesto perigo de desordem; ou fazer vigiá-los a fim de que neles as mantenha a ordem [...].

§4º Fazer pôr em custódia o bêbado, durante a bebedeira [...].

§5º Evitar as rixas, procurando conciliar as partes; fazer que não haja vadios, nem mendigos, obrigando-os a viver de honesto trabalho, e corrigir os bêbados por vício, turbulentos, e meretrizes escandalosas, que perturbem o sossego público, obrigando-os a assinar termo de bem viver [...].

§9º Ter uma relação dos criminosos para fazer prendê-los, quando se acharem no seu distrito [...].⁶⁹

Com o advento do Código de Processo Criminal de 1832, o corpo policial adquiriu uma base sólida para operar conforme os desígnios da elite agrária. Em seu capítulo 1, referente a organização judiciária, previa no art. 4º a estruturação do aparato de vigilância por meio dos cargos de juiz de paz, uma espécie de corpo de milícia, o escrivão, inspetores e oficiais de justiça encarregados da vigilância dos quarteirões.

O capítulo II, acerca das pessoas da administração da justiça criminal, fixava na seção primeira as competências do juiz de paz, instituindo-os de poderes policiais, delegando-lhes o poder de vigilância do cotidiano e, principalmente, a lavratura do termo de bem viver, que não tipificava condutas, mas sim, normatizava o conteúdo estabelecido na lei.

Interessante notar, conforme apontado por MARTINS, que o Código de Processo de 1832, revela a rede vigilante de poder que se estruturava naquela época, que era facilitada não só pela circulação dos termos de bem viver entre autoridades, mas, também, contando com um registro padronizado de informações gerais sobre pessoas que pudessem indicar certo grau de periculosidade, cujo trâmite assegurava a entrega de um exemplar para o juiz de paz, um segundo para o prefeito, um terceiro para o Ministro do Estado dos Negócios da Justiça, chegando até o conhecimento do Imperador, como uma rede de informação do poder⁷⁰.

Poderíamos sugerir que essa massa documental produzida pelo poder judiciário e policial até meados do século XIX, possivelmente tenha redefinido e ampliado o conceito de crime, abrangendo a embriaguez, a mendicância, os jogos, as tabernas. Uma categoria abstrata entra também no plano discursivo da punição, a “vadiagem”, ou seja, qualquer indivíduo “suspeito” é levado preso para assinar *termo de bem viver*, sendo ali exposto, no mínimo, ao constrangimento. A produção do discurso acerca do crime envolve toda a sociedade numa espécie de “rede de delação”⁷¹

⁶⁸ Nas palavras de MARTINS (2003, p. 59): “Os juizes de paz eram eleitos da mesma forma e ao mesmo tempo em que os vereadores, suas atribuições abrangiam o conhecimento de todos os moradores do distrito, o qual se dividia em quarteirões com 25 casas habitadas cada um, como também a concessão de passaportes e fianças nos crimes sob sua responsabilidade e a prisão dos culpados. Estes deviam também promover a elaboração dos autos de corpos de delito para a formação da culpa e a assinatura dos termos de bem viver e de segurança.”

⁶⁹ BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827.

⁷⁰ MARTINS (2003). Op. cit., pp. 61-62.

⁷¹ MARTINS (2003). Op. cit., p. 99

Essa rede de delação, que conectava desde o inspetor de quartelão até o Imperador, é um exemplo claro da fusão entre o público e o privado no Brasil imperial, que era sustentado por uma política de apadrinhamento, na qual o governo central distribuía cargos e funções à elite em troca de sua lealdade e articulação para garantir legitimidade ao poder imperial. Nessa lógica, o Estado não existia de forma autônoma ou impessoal, mas funcionava como extensão dos interesses privados de uma elite que ocupava os espaços de poder.

As posições mais cobiçadas eram três: oficial da Guarda Nacional, delegado de polícia e juiz substituto do município. Cada uma dessas funções conferia uma autoridade legítima aos seus detentores, que usavam esses cargos não apenas para manter a ordem, mas também para consolidar seu poder pessoal e privado.⁷² Em um cenário de intensa busca por favores, o poder administrativo do Império tornava-se um campo de disputas, em que a obtenção de cargos era um meio de assegurar prestígio, influência e controle local. Delegados, juízes, e chefes de polícia, muitas vezes nomeados por simpatia ou favores pessoais, atuavam não apenas como defensores da ordem pública, mas como agentes de seus próprios interesses, usando o aparato estatal para seus ganhos particulares.

Podemos inferir que o Estado, ao delegar funções de controle à elite, produzia uma rede de poder capilarizada que visava disciplinar e normalizar a sociedade, especialmente os mais pobres. No entanto, o poder exercido por esses agentes não era meramente repressivo, mas também produtivo, na medida em que gerava formas específicas de subjetividade e comportamento, sobretudo entre as classes subalternas.

A pobreza, nesse contexto, era alvo de estratégias jurídicas e policiais que buscavam inseri-la na nação, mas por meio de mecanismos de controle estranhos aos indivíduos marginalizados. Sem acesso à cidadania formal, os pobres eram compelidos a se conformar às exigências do Código Criminal e das posturas policiais, que funcionavam como instrumentos de vigilância e disciplina. Para Foucault, essa é uma expressão clara do **biopoder**, em que o Estado, por meio da polícia e do sistema jurídico, gere e controla a vida das populações pobres, moldando suas ações e inserindo-as dentro de uma lógica estatal, ao mesmo tempo em que as mantém em uma posição subalterna e vulnerável.⁷³

Assim, no Brasil imperial patrimonialista, o poder se exercia de maneira a reforçar a distinção entre elite e pobres, com os primeiros se valendo dos cargos públicos para legitimar e ampliar seu domínio, e os últimos sendo continuamente vigiados e disciplinados, sem qualquer controle real sobre suas próprias condições de vida.

⁷² Ibidem. p. 101, apud Richard Graham, 2001, pp. 36-37.

⁷³ FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2008.

5 A RECEITA PARA O CULTIVO DA INSEGURANÇA PÚBLICA: DIREITO PENAL SIMBÓLICO, MÍDIA, REPRESSÃO POLICIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS DEFICITÁRIAS E CÁRCERE SELVAGEM

5.1 Os efeitos da Doutrina de segurança nacional e a manutenção da estrutura e ideologia militar nas forças policiais

Durante a ditadura militar, foram resgatadas algumas perspectivas do período autoritário da era Vargas e implementadas mudanças do perfil das forças de policiamento ostensivo nos diversos níveis federativos, principalmente adequando as polícias militares à Doutrina de Segurança Nacional. Por meio dela, houve a elaboração de regras mais punitivas, restritivas e de controle sobre as liberdades civis, visando o controle político da sociedade⁷⁴ e intensificando a militarização dos órgãos de segurança pública, primeiro para garantir maior controle sobre o efetivo policial e, segundo, para prepará-lo para o confronto, não apenas contra a delinquência padrão das áreas urbanas, mas, sobretudo, contra um inimigo político, mais sorrateiro, articulado e engajado, cujas ideias que professavam tinham o potencial de ruir as bases do Estado e atingir frontalmente aqueles que ocupavam as posições de poder naquele momento, isto é, os próprios militares.

Apesar de contar com ampla participação de setores da sociedade civil, o comando da ditadura era integralmente composto por membros das Forças armadas. Ao contrário da ditadura varguista, em que o destinatário final de informações com foco na repressão política era o próprio Getúlio, e, logo abaixo dele, o Chefe da polícia do Distrito Federal, ambos civis.⁷⁵

Isso denota que durante a ditadura militar as polícias civis passaram a dividir atribuições com instituições militares que antes eram estranhas a elas, e, apesar do militarismo não estruturar as polícias judiciárias, sua penetração foi tão forte no ideário da instituição que acabou estimulando a formação de uma subcultura arraigada de valores e costumes semelhantes a dos policiais militares.

Considerando que ambas as forças policiais foram intensamente utilizadas para conferir uma presença marcante na sociedade civil, de modo a disciplinar o comportamento dos cidadãos conforme os ditames da doutrina de segurança nacional, é possível inferir que isso teve um grande impacto na manutenção de um ideário punitivista da sociedade mesmo após a transição

⁷⁴ Segundo FELITTE (2023, p. 197): “A atuação das polícias civis estaduais como polícias políticas não era novidade: desde os anos 1920, Delegacias de Ordem Política e Social eram realidades no país. Tampouco a influência das ideologias de Segurança Nacional nas forças de segurança pública era algo inédito: desde a era Vargas esta era, em graus variados, uma constante brasileira.”

⁷⁵ Ibidem, p. 197.

para o regime democrático. Tanto que nas décadas que sucederam o período ditatorial foi possível testemunhar um processo conflituoso quanto ao tratamento de temas ligados à segurança pública, como política criminal, legislação sobre drogas, política penitenciária, direito penal e processual penal.

Apesar de terem ocorrido evidentes avanços em relação à garantia de direitos políticos, sociais e econômicos, além da implementação de políticas sociais inovadoras com o retorno à democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo jurídico e institucional da segurança pública desenhado pela nova Carta Constitucional não avançou como as áreas de saúde, educação ou assistência social. Instituições e estruturas legadas pelo período ditatorial foram mantidas, cristalizadas ou apenas marginalmente alteradas⁷⁶

O marco institucional legado pela Constituição no que diz respeito à segurança pública se concentrou no limitado artigo 144, que manteve a estrutura militar nas polícias administrativas, vinculando-as ao Exército como forças auxiliares e reservas, mantendo o modelo dual de polícias (civil e militar) consolidado no regime militar e, apesar de não incorporar os municípios como atores responsáveis pela segurança pública, ainda sim houve significativa descentralização no arranjo federalista, que submeteu o comando das polícias civis e militares aos governadores dos estados.

No entanto, a manutenção da estrutura militarizada das forças policiais encarregadas de atuar em proximidade com civis, guarda incompatibilidades essenciais com as novas funções desempenhadas, o que contribuiu para ocasionar uma série de distorções que resultaram em maior violência institucional após a transição para o regime democrático, como será demonstrado no tópico seguinte.

5.2 A legitimação da repressão policial e do Direito Penal Simbólico a partir da exploração midiática da criminalidade ascendente em tempos de constituição “cidadã”

Não obstante a transição para o regime de governo civil e a criação da Constituição “cidadã”, o Brasil entrou na década de 90 com um modelo de segurança pública que conservava as aspirações do alto escalão militar, isto é, a manutenção da segurança interna associada ao militarismo e a ideologia do inimigo, com um aparato policial estruturado sob a égide de uma hierarquia altamente verticalizada e forte disciplina, ao mesmo tempo direcionado a atividades de cunho estritamente civis.

⁷⁶ SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 181.

De acordo com FELITTE, enquanto no período ditatorial a concepção de segurança estava atrelada a ideia de defesa nacional, em que os mecanismos de coerção estatal tinham o papel de preservar a ordem pública e a inatingibilidade do Estado diante da ameaça subversiva, na redemocratização, migrou-se, parcialmente, da ideologia de Estado forte para um contexto tecnocrático e burocrático, onde segurança pública não é realizada por meio de políticas públicas, mas sim como resultado natural do exercício do trabalho policial⁷⁷.

A falta de coordenação institucional, sem metas e fins determinados, valendo-se, sobretudo, da cultura organizacional das forças policiais marcadas pela forte subjetividade dos agentes, foi o modo pelo qual o poder público buscou conter a criminalidade crescente nos anos 90. Esta displicência em como lidar com a questão da segurança pública contrastava com o recrudescimento do neoliberalismo e o processo de globalização, que intensificou os meios de comunicação e circulação de bens e pessoas, acentuando os riscos típicos da contemporaneidade.

Para manejar os efeitos decorrentes das mudanças enfrentadas pelo país após a transição para o regime civil, as autoridades públicas lançaram mão de uma série de discursos punitivistas, da estrutura ditatorial do aparato policial e de um direito penal simbólico como instrumentos de controle das massas, popularmente legitimado diante do crescente sentimento de insegurança pública que grassava naquele período e superdimensionado em decorrência da grande exposição midiática da violência urbana.

De acordo com Luís Fiães Fernandes, esse sentimento de insegurança é muitas vezes produto de uma construção social decorrente da adoção de discursos políticos e de relatos propagados na mídia que amplificam o risco criminal e as vulnerabilidades através da dramatização dos acontecimentos.⁷⁸

Não obstante o superdimensionamento da criminalidade urbana, a demonização do delinquente pelos aparelhos midiáticos e os discursos punitivistas de agentes públicos, o país observou, de fato, um crescimento vertiginoso da criminalidade na década de 90. O crescimento desordenado das grandes cidades, o aumento da desigualdade social, a crise econômica, o fracasso em implementar políticas públicas efetivas para lidar com a pobreza e o desemprego, além da estrutura arcaica de segurança pública herdada da ditadura militar, corroborava esse cenário de escalada da criminalidade no país.

⁷⁷ FELITTE, op. cit., p. 235.

⁷⁸ FERNANDES, Luís Fiães. **A insegurança e as políticas públicas de segurança**. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord.). Estudos de direito e segurança. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2012, p. 309.

Segundo estudo realizado em 2003, pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, na década de 90 ocorreu um total de 1.108.422 mortes por causas externas no Brasil, sendo que destas, 33% correspondem a crimes de homicídio (369.068 mortes), com um incremento de 27,5% entre os anos de 1991 e 2000.⁷⁹

Para ADORNO (1996), outro fator preponderante para o aumento da criminalidade nesse período foi o surgimento de novas dinâmicas do crime organizado, especialmente relacionadas ao tráfico de drogas. Durante essa década, o Brasil consolidou-se como uma importante rota para o tráfico internacional de entorpecentes, o que intensificou os conflitos entre facções criminosas. Assim, a articulação em torno do tráfico de drogas e de armas, os conflitos pelo domínio do mercado de entorpecentes em determinadas áreas territoriais e os embates constantes contra as forças de segurança, demonstraram-se fatores preponderantes para o rastro de mortes que assolava a sociedade a partir da década de 90, mormente os lugares de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Diante disso, a resposta estatal foi marcada por uma repressão policial intensa, que, no entanto, revelou-se muitas vezes ineficaz. As forças de segurança, diante de uma criminalidade crescente, adotaram táticas que privilegiavam o confronto direto e o uso da força, numa tentativa de reprimir a violência e desmantelar o crime organizado. Essa abordagem repressiva, contudo, teve consequências negativas, especialmente nos bairros mais pobres e nas periferias das grandes cidades.⁸⁰

Em muitos casos, as ações policiais contribuíram para a escalada da violência, sendo realizadas de forma descoordenada, resultando em abusos de autoridade, execuções extrajudiciais e violações de direitos humanos, como foi no caso fatídico do Massacre do Carandiru, em que mais de 111 presos foram mortos e 110 feridos após a intervenção da polícia militar paulista em uma rebelião que ocorria na casa de detenção de São Paulo.

O caso de violência extrema repercutiu internacionalmente e fez com que as discussões a respeito dos problemas do sistema prisional brasileiro chegassem a grande parte da população. Em decorrência do massacre, o estado paulista aumentou o número de cárceres, a fim de reduzir a superlotação. Segundo relatório do Conselho Nacional do Ministério Público, entre o final da década de 1990 e 2009, o número de unidades prisionais em São Paulo passou de 64 para 147.⁸¹

⁷⁹ De acordo com a pesquisa “Os homicídios foram responsáveis por 33% dos óbitos por causas externas na década de 1990. As armas de fogo contribuíram com mais de 50% dos casos já em 1991, e com cerca de 70% no ano 2000. Esse crescimento ocorreu em ambos os grupos de sexo e em todas as capitais. O coeficiente de mortalidade por homicídio cresceu 27,5%, sendo que o incremento nos homicídios cometidos com armas de fogo foi de 72,5%”.

⁸⁰ ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea**. Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996, p. 156.

⁸¹ ALMEIDA, Arthur. **Massacre do Carandiru: o que foi a chacina em 1992 no presídio de São Paulo**. Revista Galileu, jul. 2023. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/sociedade/historia/noticia/2023/07/massacre-do-carandiru-o-que-foi-a-chacina-em-1992-no-presidio-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2024.

Outro exemplo de abusos cometidos pelas autoridades de “segurança pública”, que impactou a sociedade na segunda metade da década de 90, também envolvendo a PM de São Paulo, foi o caso da Favela Naval na cidade de Diadema, em que imagens produzidas por um morador da comunidade, divulgadas amplamente pela TV Globo, mostrava um grupo de policiais abordando pessoas para extorqui-las mediante tapas, socos e golpes de cassetetes em troca de valores para serem liberadas sem incriminá-las, e até assassinato do pedreiro Mario José Josino dentro do próprio carro após ser liberado⁸². O fato impactou o país e afetou profundamente a credibilidade da Polícia militar paulista, provocando, inclusive, a mudança de seu regulamento interno, com sistematização de condutas e a adoção do policiamento comunitário, sob a ameaça de extinção após o próprio governador do Estado, Mário Covas, propor emenda constitucional que previa o fim da instituição.⁸³

As repressões violentas, por sua vez, geraram um ciclo de desconfiança entre a população das áreas marginalizadas e as forças de segurança, minando a legitimidade da polícia e ampliando a sensação de insegurança. Esse modelo de segurança pública focado na repressão imediata, sem um acompanhamento de políticas de prevenção social e integração das comunidades, também falhou em lidar com as raízes socioeconômicas do problema. Assim, o aumento da violência urbana nos anos 1990 e a resposta policial baseada na repressão, longe de resolver a crise de segurança, contribuíram para a perpetuação de um ambiente de violência, com consequências que ainda são sentidas no Brasil contemporâneo.

Em verdade, estudos demonstraram que o número de homicídios no Brasil já vinha aumentando desde o final da década de 70⁸⁴, sobretudo em razão do próprio crescimento populacional e as dificuldades sociais ocasionadas pelo seu crescimento desordenado, mas foi a partir da segunda metade da década de 90 que o país entrou em um processo contínuo de escalada da criminalidade violenta, atingindo seu ápice no ano de 2017, com um total de 65.602 homicídios e um recorde negativo de 31,6 homicídios por 100 mil habitantes.

⁸²Caso Favela Naval: Quando a corrupção policial chocou o Brasil. **AH Aventuras na História**. Redação publicada em 21/08/2021. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.com.br/noticias/reportagem/caso-favela-naval-quando-corrupcao-policial-chocou-o-brasil>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁸³GODOY, Marcelo. Após Favela Naval, PM modificou processos. **Estadão**. Publicado em: 02/09/2017. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/amp/sao-paulo/apos-favela-naval-pm-modificou-processos>. Acesso em: 12/10/2024

⁸⁴Security Brasil. **Evolução da criminalidade e banalização da violência no Brasil**. 10 de jul. 2022. Disponível em: <https://revistasecurity.com.br/evolucao-da-criminalidade-e-banalizacao-da-violencia-no-brasil>. Acesso em: 21 de set. 2024.



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Atlas da Violência. “Número de homicídios no Brasil de 1989 a 2022”. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/328>. Acesso em: 08/08/24.

Esse cenário de progressão da criminalidade violenta no Brasil teve um forte impacto sobre a psique coletiva, não apenas pela evidente escalada violenta que assolava o país, mas, principalmente, pela exploração midiática de crimes isolados que se destacaram pela brutalidade dos autores, a título exemplificativo: os casos da Chacina de Acari (1990), Vampiro de Niterói (1991), o assassinato da atriz Daniella Perez (1992), as chacinas da Candelária e Vigário Geral (1993), o atentado contra o índio Galdino (1997) e o caso do Maníaco do Parque (1998).

A mídia brasileira explorou intensamente esses fatos e foi diretamente responsável pela construção da percepção social da criminalidade naquele período, superdimensionando o crime e a figura do delinquente, alimentando preconceitos e estigmatizações, reforçando uma visão punitivista da justiça penal e incitando maior repressão policial.

Isso foi um fator preponderante para influenciar a escolha das autoridades públicas pelas políticas criminais adotadas ao longo da década de 90, que mesmo sob o império da Constituição “cidadã”, concentraram-se na intensificação da repressão policial aliada à maximização de um Direito Penal de cunho simbólico, alavancada pelo crescente sentimento de insegurança pública que era alimentado pelos índices elevados da criminalidade violenta e amplificado pela mídia sensacionalista.

Nesse sentido, assevera BITENCOURT:

Com efeito, a escassez de políticas públicas que sirvam de suporte para a progressiva diminuição da repressão penal, unida à ineficácia do sistema penal, produzem o

incremento da violência e, em consequência, o incremento da demanda social em prol da maximização do Direito Penal. Essa foi a experiência vivida no Brasil durante alguns anos da década de 1990, pautada por uma política criminal do terror, característica do Direito Penal simbólico, patrocinada pelo liberal Congresso Nacional, sob o império da democrática Constituição de 1988, com a criação de crimes hediondos (Lei n. 8.072/90), criminalidade organizada (Lei n. 9.034/95) e crimes de especial gravidade.⁸⁵

Assim, o uso do direito penal não como um mecanismo eficaz de controle social e de prevenção de crimes, mas como uma ferramenta política para aplacar a opinião pública ou para transmitir uma mensagem de ação do Estado, sem que, de fato, haja uma efetiva implementação dessas normas penais, foi mais um instrumento utilizado pelas autoridades estatais para lidar com os problemas de segurança pública a partir da década de 1990, principalmente em contextos de crise ou como resposta ao clamor popular diante de crimes que chocaram a sociedade.

Desta forma, a criação da lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990 (Lei de crimes hediondos) representou um marco do simbolismo penal no Brasil, tipificando um conjunto de condutas dignas de maior reprimenda penal, mas totalmente desgarrada de políticas públicas que se debruçasse efetivamente sobre o fenômeno criminal. Uma mera demonstração de diligência diante da crise de segurança pública que tomava conta do país e, ao mesmo tempo, uma oportunidade para os paladinos do punitivismo obterem vantagens advindas desse cenário.

O dispositivo passava a definir os crimes hediondos e excluía seus autores de benefícios como a liberdade provisória mediante pagamento de fiança. Em sua versão original, os condenados pelas práticas de tais crimes perderam também o direito à progressão do regime da pena, pelo qual poderiam, por exemplo, cumprir um sexto da pena e sair do regime fechado para o semiaberto. Inicialmente, a pena passaria a ser cumprida integralmente em regime fechado.⁸⁶

O próprio conceito de hediondez, conforme lição de João José Leal “está diretamente relacionado com os padrões e valores morais vigentes em determinado momento histórico”.⁸⁷ Eis aí um dos grandes perigos desse tipo de expressão vaga, pois pode ser modulado conforme

⁸⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. Vol. 1. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 141.

⁸⁶ Comoções sociais influenciaram punição de crimes hediondos. **Agência Senado**. Da Redação, 16 de jul. 2010. Acesso em: 08 de out. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/07/16/comocoessociais-influenciaram-punicao-de-crimeshediondos>.

⁸⁷ LEAL, João José. **Crimes Hediondos**: Aspectos político-jurídicos da lei nº 8.072/90. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p.13.

as necessidades punitivas cambiantes de uma sociedade, colocando em risco não só a segurança jurídica, mas a imperiosa observância a direitos fundamentais.

Não à toa, o rol de condutas da Lei de crimes hediondos foi sendo gradualmente expandido sob o pretexto de proteção da sociedade diante da escalada da criminalidade, um discurso que tinha grande penetração nas camadas populares, principalmente porque encontrava nos veículos de comunicação seu grande propulsor, como foi nos casos de sequestro dos empresários Abílio Diniz e Roberto Medina⁸⁸, do assassinato da atriz Daniella Perez ⁸⁹e das chacinas da Candelária e Vigário Geral⁹⁰, todos amplamente explorados pela mídia e que ensejaram alterações na lei de crimes hediondos, enrijecendo penas e atribuindo o status de hediondez a outros tipos penais.

Nos anos 2000, vários outros casos provocaram grande repercussão midiática e social, produzindo reações similares no Legislativo federal, seja com a aprovação de leis ou com a retomada de projetos até então parados ou engavetados. A título exemplificativo, casos que foram amplamente veiculados: a tragédia do Ônibus 147 (2000), o sequestro do apresentador Silvio Santos e sua filha Patrícia Abravanel (2001), o assassinato de Manfred e Marísia von Richthofen pelos irmãos cravinhos, sob mando da própria filha do casal, Suzane Von Richthofen (2002), a morte do menino João Hélio (2007), o assassinato da menina Isabela Nardoni pelo próprio pai, em concurso com a madrasta (2008), o assassinato da adolescente Eloá Pimentel por seu ex-namorado após longo sequestro (2008), o caso do desaparecimento da modelo Eliza Samudio e a condenação do goleiro Bruno Fernandes (2010), dentre outros.

Todos esses casos impulsionaram uma série de debates superficiais que se resumiram ao uso indiscriminado de um direito penal meramente simbólico, sem resolver os problemas estruturais da segurança pública ou do sistema de justiça criminal. Nessas ocasiões, o legislador, ao editar novas leis penais ou agravar penas, busca dar uma resposta rápida à demanda social

⁸⁸ Agência Senado. op cit. “Os sequestros do empresário Abílio Diniz, em 11 de dezembro de 1989, e do publicitário Roberto Medina, em 6 de junho de 1990, estão na gênese da Lei de Crimes Hediondos (Lei 8072/90). Eles foram as vítimas mais notórias de uma onda de extorsões que, no início da década de 1990, motivou a norma que regulamentou o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição, segundo o qual ‘a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, entre outros, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos’.”

⁸⁹ Em 1992, Daniella Perez, jovem atriz de 22 anos e filha da renomada roteirista de novelas Glória Perez, foi assassinada por seu parceiro de cena Guilherme de Pádua. Em 06 de setembro de 1994, depois de uma grande exploração midiática do caso, foi aprovada no Congresso a lei 8.930/94, que incluiu no rol de crimes hediondos o homicídio qualificado.

⁹⁰ Agência Senado. op cit. A Lei 8930/94, além de ter incluído o homicídio qualificado no rol de condutas da lei de crimes hediondos, também incluiu os crimes de homicídio praticado em atividades típicas de grupo de extermínio. Essa era uma resposta às chacinas da Candelária (23 de julho de 1993) e do Vigário Geral (29 de agosto do mesmo ano).

por maior segurança e justiça, mesmo que essas mudanças legislativas não sejam acompanhadas de uma estrutura ou política que realmente torne as normas eficazes.

O direito penal simbólico⁹¹ é alvo de muitas críticas por gerar falsas expectativas na população, uma vez que fomenta a crença de que o simples endurecimento das leis penais seria capaz de resolver problemas complexos como a criminalidade, além de ignorar a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e articuladas que envolvam a educação, o combate à desigualdade social e melhorias no sistema penitenciário. Na realidade, é medida que visa ocultar as verdadeiras origens da criminalidade e postergar a solução dos problemas decorrentes dela, gerando o descrédito das instituições e do Estado, na medida em que se torna perceptível que não reúnem as condições necessárias para lidar com a criminalidade de forma eficiente.⁹²

Na mesma esteira, Antônio Carlos argumenta que o direito penal simbólico é uma onda propagandística dirigida especialmente às massas populares, por aqueles que, preocupados em desviar a atenção dos graves problemas sociais e econômicos, tentam encobrir que estes fenômenos desgastantes do tecido social são, evidentemente entre outros, os principais fatores que desencadeiam o aumento da criminalidade, não tanto incontrolável ou desenfreado como alardeiam.⁹³

Com efeito, o uso exponencial do Direito Penal para lidar com as comoções populares aliado a exploração demasiada da mídia acerca da criminalidade urbana, contribuiu ainda mais para um cenário de recrudescimento da violência, na medida em que essas manifestações não atendiam os objetivos declarados nos discursos oficiais, mas se resumiam a conferir um espaço maior de atuação para determinados agentes políticos, estimulando o ímpeto de vingança coletiva, o que legitimava uma atuação cada vez mais repressiva das forças de segurança, enquanto escamoteava alguns dos principais fatores criminógenos, como as péssimas condições de desigualdade social, educação, saúde e, sobretudo, dos estabelecimentos penais, incapazes de reintroduzir à sociedade pessoas dotadas de autonomia suficiente para se adequar às dinâmicas sociais.

De fato, no Brasil, o uso do direito penal de maneira simbólica é também um reflexo das dificuldades políticas e estruturais do país em lidar com questões de segurança pública,

⁹¹ Conforme ROXIN (2000 apud Neto, 2009): “A expressão “direito penal simbólico”, corresponde a um conjunto de normas penais elaboradas no clamor da opinião pública, suscitadas geralmente na ocorrência de crimes violentos ou não, envolvendo pessoas famosas, com grande repercussão na mídia.

⁹² ANDRADE, André Lozano. **Os problemas do direito penal simbólico em face dos princípios da intervenção mínima e da lesividade**. In: Revista Liberdades, n. 17, p. 99-117, set./dez, 2014. Disponível em: http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasedicoes/outrasedicoesexibir.php?rcon_id=214. Acesso em: 15 de maio de 2024.

⁹³ SANTORO FILHO, Antônio Carlos. **Bases críticas do direito criminal**. Leme: LED, 2002, p. 105.

evidenciando a necessidade de reformas mais profundas que não se limitem a legislar sobre a criminalidade com o fim de responder ao clamor público por vingança, amplificado pelo sensacionalismo midiático, mas que se direcionem efetivamente ao tratamento de suas verdadeiras causas.

Zaffaroni (2012), em sua teoria da criminologia midiática, aduz que a mídia exerce um poder simbólico considerável ao selecionar e transmitir narrativas específicas sobre a criminalidade, influenciando diretamente a forma como a sociedade percebe o delito e seus protagonistas, não apenas reportando fatos, mas também cria realidades através da sua maneira de apresentar os eventos, de modo que, ao espetacularizar o sofrimento, os meios de comunicação transformam a criminalidade em mercadoria, uma "mensagem-produto" vendida ao público.⁹⁴

Essa mercantilização do crime não oferece uma visão ampla e contextualizada dos fatores sociais, econômicos e culturais que levam à prática criminosa, mas simplifica e dramatiza os eventos para maximizar o impacto emocional do espectador, pois atua em confluência com o senso comum punitivista, intensificando o clamor popular por punições severas, criando o que ele chama de "causalidade mágica"⁹⁵. A sociedade, influenciada pela forma como o crime é retratado na mídia, passa a acreditar que o sistema penal pode resolver, de forma rápida e definitiva, todos os males sociais, porém esse fenômeno não se baseia em uma análise racional dos problemas sociais, mas em uma resposta emocional e imediatista ao medo e à insegurança gerados pela cobertura jornalística sensacionalista.

Desta forma, a mídia não apenas informa sobre crimes, mas também amplifica o medo e a sensação de que a sociedade está em constante perigo, fermentando a adoção de políticas públicas mais repressivas, que muitas vezes não são eficazes para reduzir a criminalidade, mas sim para aumentar o controle social e a exclusão de grupos já vulneráveis.⁹⁶

Logo, conforme a criminologia midiática de Zaffaroni, uma sociedade cujo sistema penal é facilmente influenciado pelas representações midiáticas de crime e castigo, tende a se deparar com diversas barreiras para fomentar discussões sérias sobre as causas profundas da criminalidade, como a desigualdade social, a exclusão e o racismo, pois a mídia prefere simplificar o debate, criando uma dicotomia entre "bem" e "mal". Essa simplificação prejudica

⁹⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 303.

⁹⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Op Cit, p. 303. Para elucidar, a expressão "causalidade mágica" corresponde a uma espécie de "causalidade especial" em que o ímpeto de vingança é direcionado a uma parcela específica da sociedade, isto é, indivíduos que reúnem determinadas características que coadunam com o perfil delinquente propagado pela mídia.

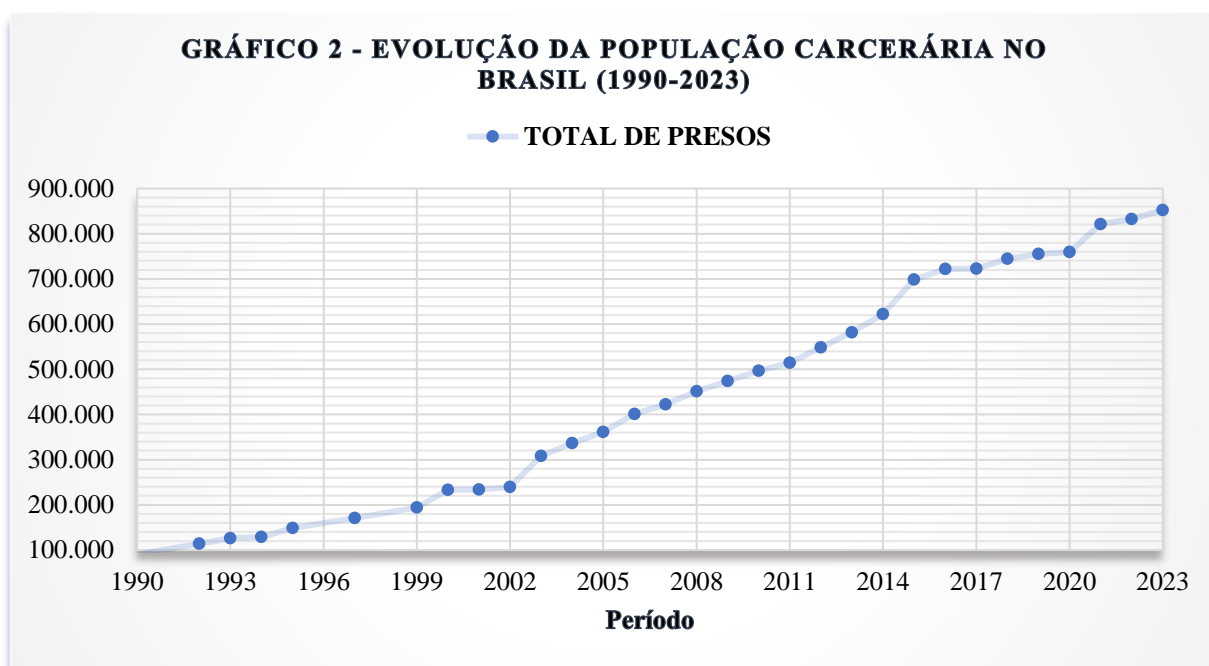
⁹⁶ *Ibidem*. p. 307.

a construção de políticas públicas justas e eficazes e reforça a ideia de que o aumento das penas e a expansão do encarceramento são as soluções para o problema da criminalidade.

5.3 O panorama contemporâneo da violência endêmica no Brasil

Com base no que foi exposto, a conjuntura que se desenvolveu no Brasil nas últimas décadas foi a de um quadro endêmico de violência, aliado a exploração midiática da criminalidade, respostas institucionais ineficientes e quase perene sentimento de insegurança pública.

Diante disso, não é de se surpreender que a população carcerária brasileira tenha apresentado índices de crescimento explosivos a partir da década de 90, conforme demonstra o gráfico a seguir:



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do SISDEPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais), Relatório de informações penais; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 11/10/2024.

Para se ter uma noção clara do barril de pólvora que representa o sistema carcerário brasileiro, insta debruçarmos sobre os dados compilados no 18º Anuário Brasileiro de Segurança pública, referente ao ano de 2023. Conforme o documento, o Brasil registrou o

número de 852.010 pessoas privadas de liberdade,⁹⁷ sendo 69,1% de negros e com 208.882 presos provisórios aguardando um pronunciamento judicial. Já somos a terceira maior população prisional do mundo e um dos países que mais prendem, com a infame marca de 419,5 presos para cada 100 mil habitantes.⁹⁸

Segundo o anuário, os indicadores que demonstram a capacidade do Judiciário em lidar com essa profusão de casos são no mínimo desalentadores. Considerando a quantidade de 7,1 julgamentos por dia por magistrado, sendo 13.711 lotados na Justiça Estadual de 1º grau conforme o CNJ em 2023, diante do número de 208.882 presos provisoriamente, seriam necessários, em média, 2,14 anos para desafogar o sistema prisional, que já apresenta um grave quadro de superlotação com um déficit de 214.819 vagas. Um gargalo significativo, cujo país não demonstra estar enveredado em qualquer caminho para a sua solução, mas insistindo naqueles que fizeram dos estabelecimentos penais verdadeiras selvas sobre o concreto, com condições precárias para ressocialização de qualquer sujeito que venha a ingressá-la e, sobretudo, estímulo para cooptação de soldados para o exército das organizações criminosas.

A partir destes dados, não é difícil concluir que se o aparelho judiciário julgasse de forma mais célere e a polícia tivesse maior eficácia no deslinde dos fatos criminais, o sistema carcerário brasileiro, certamente, iria implodir. Ora, isso significa que as medidas que adotamos para lidar com o fenômeno da criminalidade urbana é tendente ao fracasso, pois quanto maior a efetividade das instituições que produzem impacto sobre a segurança pública, mais rápido será a retroalimentação da criminalidade.

Nesse sentido, Foucault apontava para uma espécie de eficácia invertida da prisão, cujos objetivos reais não condiziam com os declarados nos discursos oficiais. Assim, desenvolveu o conceito de isomorfismo reformista para denominar o fenômeno da promoção de reformas sistêmicas nas prisões como meio sutil de manutenção do fracasso do quadro prisional.⁹⁹ Essa lógica parece casar bem com a realidade de como opera os mecanismos de controle e repressão social brasileiros, sobretudo, o modo como se estruturam e funcionam os órgãos de segurança pública. Dominados pela ideologia de combate que recrudescer os efeitos deletérios da desigualdade inveterada no país e contribui com a produção e alimentação do sistema penal,

⁹⁷ Conforme noticiado pelo Conselho Nacional de Justiça, os números oficiais de pessoas presas correspondem ao total contabilizado entre pessoas em regime de prisão domiciliar, em cumprimento de pena privativa de liberdade em regime aberto, semiaberto e fechado.

⁹⁸ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 11/10/2024.

⁹⁹ FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão**. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 239.

essas instituições são verdadeiros instrumentos de manutenção da circularidade da delinquência.

Uma das principais razões para a manutenção desse fenômeno são as condições degradantes oferecidas no cárcere brasileiro, com superlotação, atos de violência animalescos, domínio de facções criminosas, habitabilidade precária e acesso limitado à saúde e alimentação, constituindo violação massiva a direitos fundamentais, um verdadeiro estado de coisas inconstitucional como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347:

Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Esse estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.¹⁰⁰

Esse quadro mina quaisquer possibilidades de ressocialização e de garantia da segurança pública, basta observar os dados referentes a reincidência criminal no Brasil para perceber que os estabelecimentos penais são claramente ineficientes quanto a recuperação dos presos.

De acordo com estudo sobre reincidência criminal realizada pelo Instituto Igarapé no ano de 2022, a taxa de reincidência no Brasil é de cerca de 32%, isto é, a cada três egressos do sistema prisional, um volta a ser preso pela prática de crime.¹⁰¹ Se considerarmos os índices obtidos pelo DEPEN, em relatório produzido entre os anos de 2010 e 2021, o resultado é ainda mais preocupante, 42,5% dos egressos retornaram ao sistema prisional por reincidirem na prática de crime após saída por decisão judicial, fuga ou progressão de pena.¹⁰²

Desta forma, fica fácil identificar que, enquanto não houver reformas profundas no sistema prisional brasileiro, superação de modelos pautados em repressão policial e políticas criminais alternativas aquelas que se resumem ao enrijecimento da legislação penal para

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347. Relator: Min. Marco Aurélio. **Portal STF**, Brasília, 04 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=515220&ori=1>. Acesso em: 01 de nov. 2024.

¹⁰¹ INSTITUTO IGARAPÉ. **Reincidência e reentrada na prisão no Brasil: o que estudos dizem sobre os fatores que contribuem para essa trajetória**. Ludmila Ribeiro e Valéria Oliveira. 06 jul. 2022. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/07/AE56_Reincidencia-e-reentrada-na-prisao-no-Brasil. Acesso em: 01 nov. 2024.

¹⁰² BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Departamento Penitenciário Nacional. **Depen divulga relatório prévio de estudo inédito sobre reincidência criminal no Brasil**. Publicado em: 17 nov. 2022. Disponível em: www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil. Acesso em: 01 nov. 2024.

corresponder a clamores sociais punitivistas, a conjuntura de violência endêmica que se formou no país tende a se agravar.

Não obstante as mazelas do sistema prisional brasileiro e sua dificuldade estrutural em recuperar pessoas, a população carcerária continua crescendo progressivamente e os danos sociais disso são acentuados na mesma proporção. Um dos principais propulsores do encarceramento em massa é a lei 11.343/2016 (Lei de Drogas), produto da ideologia proibicionista, cujos dados acerca dos impactos socioeconômicos da implementação dessa política criminal vem demonstrando, flagrantemente, a ineficácia na redução do uso e do tráfico de entorpecentes.

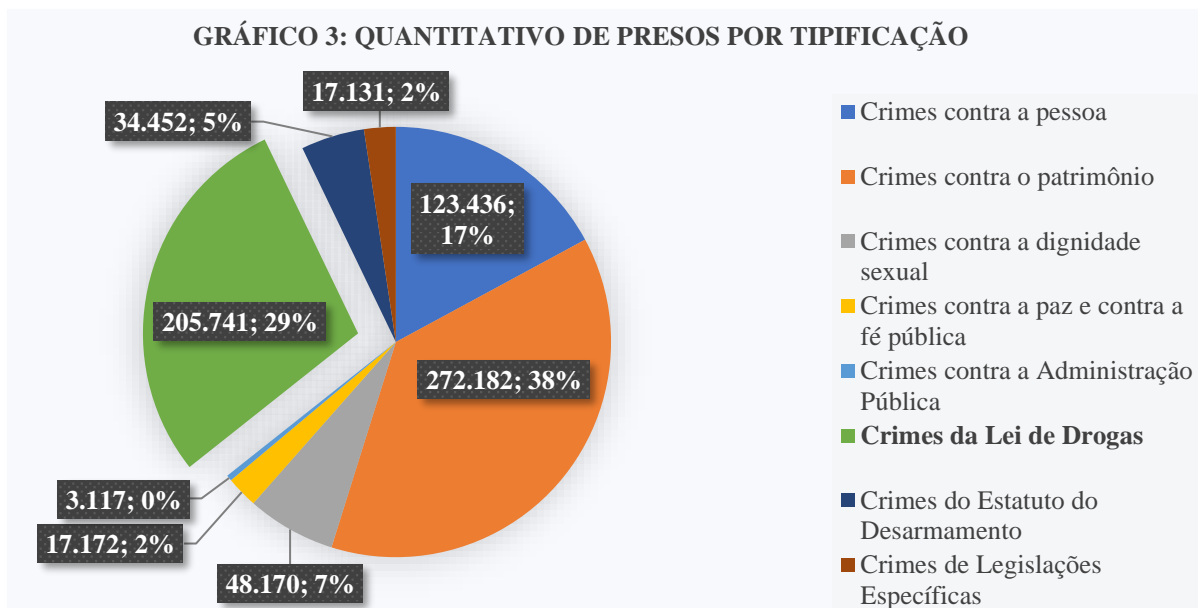
A proibição de determinadas drogas psicoativas e a subsequente repressão pelo poder público redundam em milhares de mortes por ações violentas no Brasil a cada ano, além de dinamizar o encarceramento em massa que, por sua vez, é o elemento que ajuda a vicejar e fortalecer as facções prisionais. Não há, portanto, como analisar a violência letal no Brasil, sem passar pela política de proibicionismo das drogas e, em última instância, da guerra às drogas.¹⁰³

A política de guerra às drogas contribuiu diretamente para o crescimento exponencial da população carcerária, impondo um custo elevado ao sistema penal e impactando fortemente as camadas mais vulneráveis da sociedade, uma vez que a maioria das pessoas encarceradas por tráfico de drogas é de jovens, negros e pobres, que, normalmente, ocupam posições de baixo escalão no esquema do tráfico.

Assim, a guerra às drogas acaba atingindo de maneira desproporcional aqueles que estão nas franjas do sistema, sem, no entanto, causar um impacto significativo sobre as grandes organizações criminosas. O aprisionamento desses pequenos envolvidos gera um ciclo vicioso, caracterizado por prisões superlotadas e com pouca estrutura para a ressocialização, verdadeiras "escolas do crime", onde pessoas são expostas a condições inumanas e fortes influências negativas, fatores que, sem dúvida, contribuem para a manutenção das altas taxas de reincidência.

O aumento progressivo da população carcerária é uma das consequências mais visíveis e drásticas da política criminal da guerra às drogas. Dados sobre o sistema prisional brasileiro relativos ao 1º semestre de 2024, divulgados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), demonstram que quase 1/3 dos presos que cumprem pena privativa de liberdade ou que aguardam o julgamento em estabelecimentos penais, tem relação com a prática de alguma conduta prevista na Lei de Drogas.

¹⁰³ CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024, p. 113. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em: 25 set. 2024.



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). Relatório de Informações Penais (RELIPEN). 16º Ciclo SISDEPEN. 1º semestre de 2024. Itens referentes a “Quantitativo de Presos por Tipificação”.

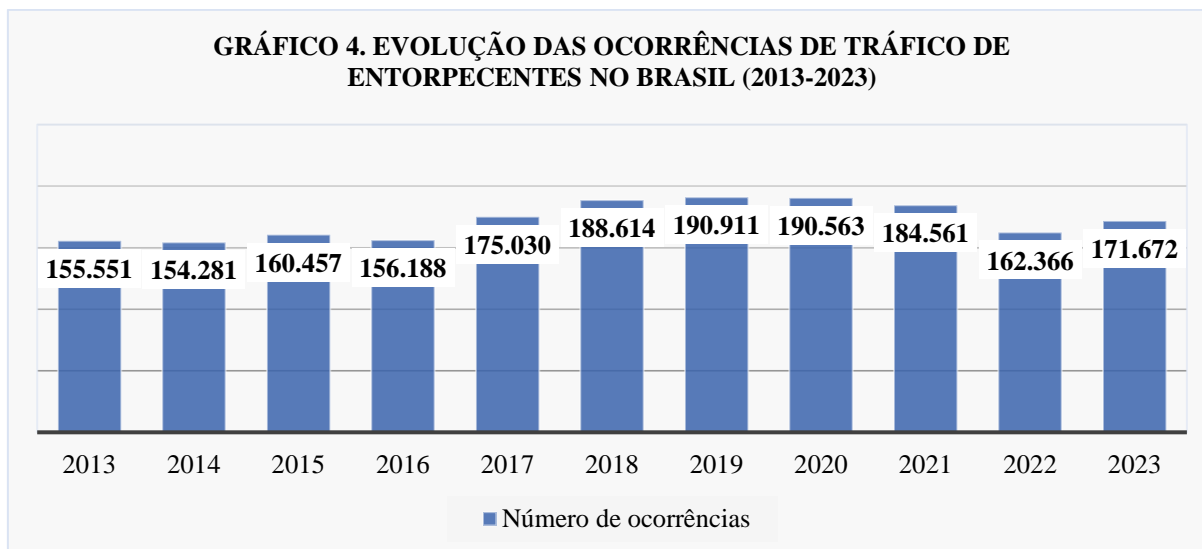
Além de não contribuir para a redução da criminalidade, a guerra às drogas acaba por gerar um alto custo social e econômico. A estratégia adotada no Brasil já é o modelo padrão para lidar com o tráfico de entorpecentes há muito tempo, porém as atividades ligadas ao tráfico não param de crescer, o que indica que talvez os interesses que circundam a política criminal proibicionista sejam fortes o suficiente para “justificar” o imobilismo em busca de soluções eficazes.

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, o volume acumulado das apreensões de cocaína registradas pela PF entre 2013 e 2023 foi de 729,9 toneladas. Neste período de 10 anos, o crescimento foi de 73,7%, saindo de 41,7 toneladas em 2013 e alcançando 72,5 toneladas em 2023. Já o volume de maconha apreendida no mesmo período foi de 3.6 mil toneladas, variando de 222,57 em 2013 para 416,39 em 2023, um aumento de cerca de 87%.¹⁰⁴

Para constatar a ineficiência das políticas criminais baseadas no proibicionismo, que conjuga repressão policial e endurecimento da legislação penal, basta observar os dados apresentados pelo Anuário acerca da quantidade de ocorrências de tráfico de entorpecentes entre os anos de 2013 e 2023:

¹⁰⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2024, p. 266. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 11 out. 2024.

GRÁFICO 4. EVOLUÇÃO DAS OCORRÊNCIAS DE TRÁFICO DE ENTORPECENTES NO BRASIL (2013-2023)



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 11/10/2024.

A manutenção da grande quantidade de ocorrências de tráfico de entorpecentes nos indicadores criminais dos últimos anos, o crescimento da população carcerária e o aumento progressivo dos gastos destinados à segurança pública demonstram que o proibicionismo é mais uma escolha fracassada.

Para se ter ideia do dispêndio para custear as políticas de Segurança Pública no ano de 2023, foi utilizado cerca de 137,9 bilhões, um aumento de 4,9% em relação ao ano anterior. No entanto, a lógica punitivista desalinhada de reformas profundas no sistema prisional continua sendo mantida em alta rotação. Entre os anos de 2017 e 2023, o Fundo Nacional de Segurança Pública destinado às polícias aumentou em cerca de 140,8%, enquanto o Fundo Penitenciário Nacional destinado as prisões diminuiu em cerca de 48,6%.¹⁰⁵

Esses dados escancaram a opção de eficácia invertida que é a conjugação de mais repressão policial/penal e menos reformas estruturais no sistema prisional, cujas consequências parecem alimentar os interesses das facções criminosas que crescem implacavelmente (já são cerca de 70 no Brasil)¹⁰⁶ com a cooptação de soldados do crime nas prisões e, sobretudo, os interesses dos agentes posicionados nos centros de poder decisórios, que lucram a partir da mobilização institucional e do preenchimento dos vácuos de poder em função da debilidade estatal em lidar com a criminalidade.

¹⁰⁵ Ibidem, pp. 277-278.

¹⁰⁶ CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.) “Por fim, o proibicionismo é um dos elementos que ajudou a impulsionar a criação de facções criminais no Brasil – hoje em torno de 70 – não apenas via o encarceramento em massa, mas também por propiciar uma elevada renda econômica a grupos criminosos, que garantem assim as condições para investir em armas e em corrupção policial e de outros servidores do Estado, o que garante a sua sobrevivência”. Op. cit., p. 114.

No mesmo sentido, assevera o professor Luiz Eduardo Soares:

Os únicos beneficiários tem sido o tráfico e os setores da economia que lucram com armas, equipamentos militares e instrumentos de segurança, além dos titulares políticos da moralidade dos costumes e dos governos, que precisam de inimigos para promover a coesão ameaçada por crises e descrédito.

A guerra às drogas constitui o mais escandaloso fracasso de política pública transnacional continuada de que se tem notícia, nas últimas décadas, sem que o resultado pareça importar aos governos que a implementam. O que demonstra quão valiosos são os ganhos secundários e as vantagens setoriais.¹⁰⁷

Destarte, as estratégias político criminais e as políticas de segurança pública adotadas no Brasil desde a transição para o regime democrático, parece atender a lógica foucaultiana de que determinados agentes que participam dessas decisões não nutrem o desejo de redução da criminalidade, mas sim, a de manutenção desse fenômeno a um nível que seja possível sua exploração.

Desta forma, o fracasso das medidas implementadas não é apenas uma consequência por mera inabilidade em efetivá-las, mas um fim esperado e desejado. Resta, portanto, analisarmos os benefícios de ordem política e econômica que são distribuídos aos agentes que se valem de discursos punitivistas para ocupar espaços de poder.

5.4 Exploração da (in)segurança pública: a associação de agentes políticos e econômicos e a ascensão nos pleitos eleitorais

Como vimos, o quadro de insegurança pública que se desenvolveu no Brasil teve como principal fator de influência políticas de segurança pública e políticas criminais fadadas ao fracasso quanto aos objetivos declarados nos discursos oficiais. A conjuntura pós ditadura militar coincidiu com os riscos advindos da globalização e do desenvolvimento tecnológico, que aliadas ao predomínio do pensamento neoliberal intensificou os riscos típicos de uma sociedade contemporânea.

As medidas implementadas para lidar com o crescimento vertiginoso da criminalidade a partir da década de 1990 se revelaram trágicas quando observamos os dados oficiais hodiernos. A manutenção da estrutura militarizada das forças policiais e da repressão sistêmica das classes marginalizadas; o enrijecimento da legislação penal mediante o uso indiscriminado de um Direito Penal simbólico; a difusão de discursos punitivistas; a exploração sensacionalista de ocorrências criminais pela mídia; e a ausência de reformas profundas no sistema prisional conspiraram para a fermentação de uma sensação de insegurança pública que afeta gravemente o exercício de direitos na sociedade brasileira.

¹⁰⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1ª edição, São Paulo: Boitempo, 2019, p. 158.

A hipótese interpretativa a qual busca esse trabalho comprovar, é de que esse quadro de insegurança pública, enquanto obstaculiza para a maior parte da sociedade o patamar de exercício pleno de direitos fundamentais idealizado pelo constituinte, também serve aos interesses particulares de vários agentes que participam direta ou indiretamente das decisões sobre segurança pública, quais sejam: políticos, empresários, militares de alto escalão das forças armadas e das polícias militares, delegados e, adicionalmente, mas com o mesmo alinhamento ideológico, pastores, ruralistas, jornalistas da mídia televisiva, radiofônica e impressa, dentre outros.

Para tanto, interessante verificar como a ascensão político-econômica de alguns grupos está diretamente relacionada com o contexto de insegurança pública do país. Um desses grupos, de enorme influência no cenário político brasileiro, é o chamado “bancada da bala”, que de acordo com FAGANELLO, corresponde a uma bancada temática composta por um conjunto de políticos conservadores que se posicionam à direita do espectro político brasileiro e, em geral, associam-se a pautas ligadas a interesses corporativistas de profissões relacionadas à segurança pública, além da defesa de medidas punitivistas e repressivas. Segundo ele, vários de seus integrantes têm suas campanhas eleitorais financiadas por empresas ou sócios de empresas ligadas a atividades de segurança, sendo que essas relações favorecem a propositura de medidas mais rígidas contra autores de crimes, defesa da liberação do porte de armas, bem como a promoção ou manutenção de privilégios aos membros das forças policiais e demais grupos ligados à segurança pública.¹⁰⁸

Esse grupo de parlamentares com viés autoritário-securitário vem penetrando os espaços políticos nos últimos anos em função da sensação de insegurança da sociedade brasileira. Valendo-se de discursos punitivistas que são apresentados como solução mágica para o complexo problema da criminalidade, alcançam legitimidade popular na medida em que as forças de repressão pelas quais estão ligados são percebidas como guardiãs da paz social e único meio de proteção da sociedade diante da delinquência.

Ora, em um cenário de criminalidade generalizada, cujos impactos sobre a psique coletiva são superdimensionados pelo alarmismo midiático, não é de se surpreender que uma sociedade aterrorizada vá buscar nos paladinos do punitivismo uma manta protetora.

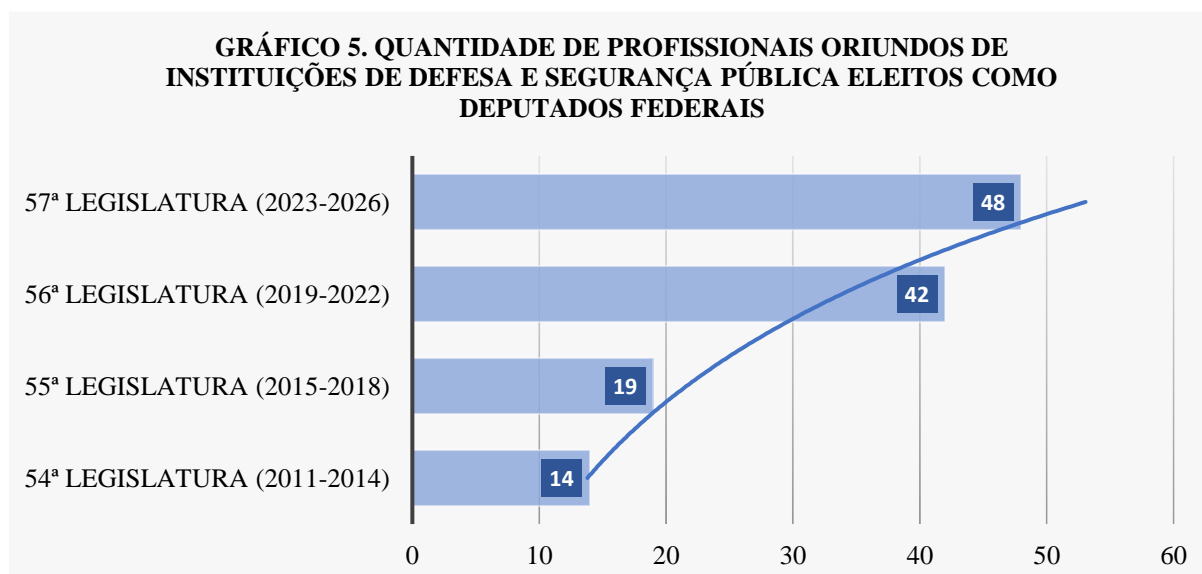
O principal rendimento político da fabricação de medos corresponde a propiciar e legitimar um projeto autoritário de poder. Pois, quanto maior o sentimento generalizado de insegurança, maior a dificuldade de coesão social em torno de interesses comuns, de empatia pelo diferente e de mobilização coletiva pela

¹⁰⁸ FAGANELLO, Marco Antônio. **Bancada da Bala**: uma onda na maré conservadora. In: *Direita, Volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. Sebastião Velasco, André Kaysel, Gustavo Codas (Org.) São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.145-161, 2015.

sustentação de direitos e conquistas. Quanto mais agrava o temor, mais aumenta a oportunidade de adesão de indivíduos assustados a um pacto de submissão a quem promete “combater com firmeza e de uma vez por todas” o crime, a violência, a incivilidade, a desordem. Quanto mais aparelhado é o medo maior a possibilidade de subordinação a um pacto de sujeição que prometa proteção mais próxima do instantâneo dos sustos vividos, de forma direta acima da lei e aquém dos direitos.¹⁰⁹

Esse apelo popular por políticas de ordem pautadas na ideologia autoritária-securitária vem se refletindo no resultado das eleições legislativas na última década. De acordo com matéria publicada no jornal *LE MONDE diplomatique* do Brasil, houve um crescimento significativo da participação de membros das forças de defesa e forças policiais no legislativo federal, com fortes indícios de ampliação de uma agenda punitivista/belicista, perceptível pelo avanço da Frente Parlamentar de Segurança Pública, composta em sua grande maioria por integrantes da bancada da bala, tendo 210 subscrições em 2011, 299 em 2015 e 306 em 2019.

Além disso, a quantidade de candidatos eleitos para o mandato de deputado federal oriundos de instituições de defesa e segurança pública vem aumentando progressivamente na última década, como pode ser demonstrado no gráfico abaixo:

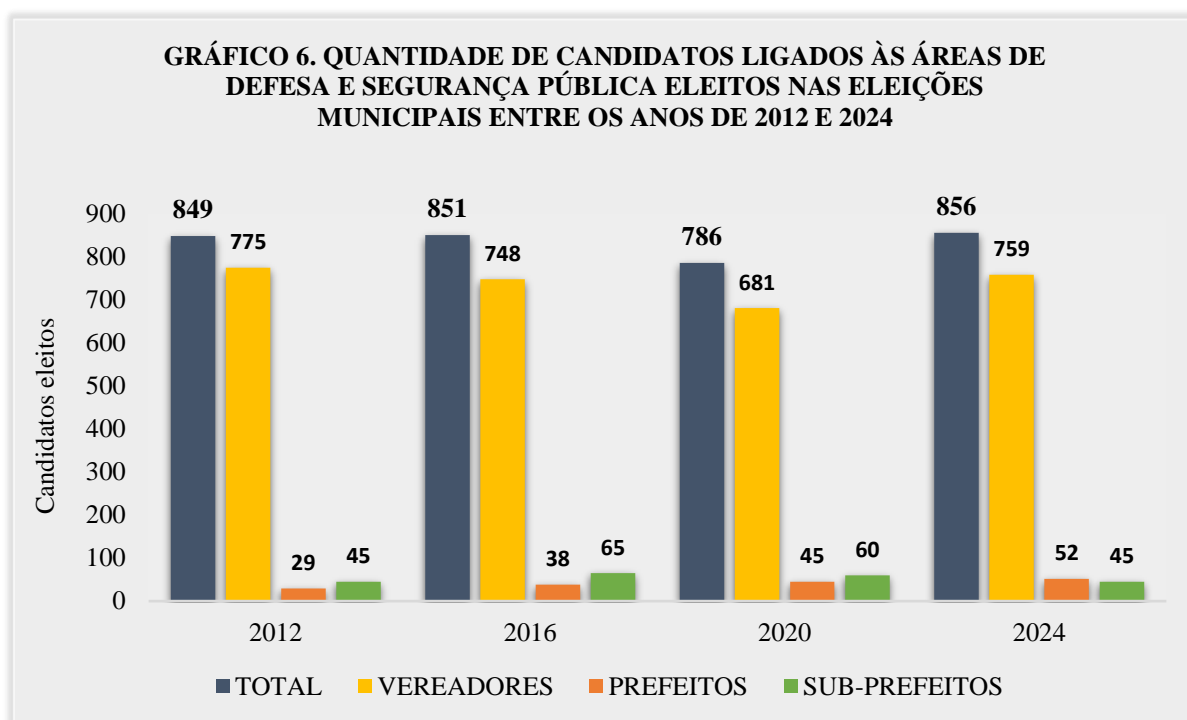


Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: *LE MONDE diplomatique* Brasil. Marina Basso Lacerda. Publicado em: 21 out. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/bancada-da-bala-foram-eleitos-48-deputados-policiais-e-militares>. Acesso em: 03 ago. 2024.

¹⁰⁹ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; CECCHETTO, Fátima Regina. **Insegurança pública**: exceção como rotina, excepcionalidade como o normal no Rio de Janeiro. Instituto Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz: Rio de Janeiro, RJ, 30 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/wm3MMvF5K995pPVcLQCf4kw/?format=pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

De acordo com levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz nas últimas eleições para os cargos de deputado federal, estadual e senador, em 2022, foram eleitos 103 parlamentares oriundos das forças policiais ou de defesa para atuar nas assembleias legislativas de 23 estados e no Distrito Federal, além do Congresso Nacional.¹¹⁰

Segundo o Instituto, em levantamento sobre as eleições municipais de 2024, a quantidade de candidatos ligados às forças armadas e policiais eleitos em todo o país foi o maior da série histórica desde 2012. Conforme dados obtidos no TSE, o instituto Sou da Paz apurou que cerca de 856 candidatos eleitos declararam ter ocupação policial ou militar ou que se identificaram no nome de urna com alguma nomenclatura ligada à atividade profissional de segurança ou defesa. Em números absolutos, houve crescimento no número de prefeitos e vereadores oriundos das forças de segurança eleitos em 2024, o que segundo o Sou da Paz, pode sinalizar uma maior articulação e organização em torno dessas candidaturas.



Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos em: Instituto Sou da Paz. Eleições 2024: Panorama das candidaturas das forças de segurança. Out. 2024, p. 14. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/mobilizar/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/participacao-no-debate-publico/policia/?show=documentos>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹¹⁰ G1 | Conheça a nova 'Bancada da Bala': 57 deputados estaduais, 44 federais e 2 senadores eleitos vieram das forças de segurança, diz instituto. **Instituto Sou da Paz**. 25 de outubro de 2022. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/g1-conheca-a-nova-bancada-da-bala-57-deputados-estaduais-44-federais-e-2-senadores-eleitos-vieram-das-forcas-de-seguranca-diz-instituto>. Acesso em: 09 set. 2024.

O Instituto Sou da Paz acompanha os debates acerca das pautas de segurança pública no Congresso Nacional há mais de 25 anos e alerta sobre esse fenômeno político - o qual nomeia de policialismo¹¹¹ - de expansão da participação de membros das forças de segurança e defesa nas casas legislativas e em cargos do executivo, destacando a possibilidade disso resultar em uma agenda voltada aos interesses corporativistas desses agentes, sem que isso pudesse contribuir para avanços na segurança pública, ressaltando que “a militarização do debate político poderia dificultar a implementação de políticas de segurança efetivas, cidadãs e focadas na defesa de direitos”,¹¹² uma vez que se concentram em propostas que buscam, meramente, endurecer a legislação penal e processual penal, facilitar o acesso a armas de fogo e intensificar a repressão policial, mas sem promover reformas significativas no sistema prisional e implementação de medidas direcionadas à redução das desigualdades sociais.

Portanto, a presença de pessoas ligadas profissionalmente às instituições militares e policiais nos espaços de poder político vem se acentuando na última década, muito por causa da exploração do cenário de insegurança pública do país, por meio do qual é difundida a ideia de que o rigor jurídico penal e policial são as respostas mais eficazes aos temores sociais ocasionados pela percepção amplificada dos riscos da criminalidade.

De fato, a partir de 2017, quando o ex-presidente Jair Bolsonaro se lançou nas disputas eleitorais para a presidência da República com uma pauta centralizada na segurança pública, o debate sobre o tema ficou cada vez mais intenso, influenciando a composição de bancadas no Congresso Nacional,¹¹³ bem como despertando o interesse da sociedade nas pautas relacionadas à segurança pública, clivando as escolhas para candidatos que estivessem em consonância com os anseios sociais de combate à criminalidade, fermentado por uma sensação de impunidade que foi muito bem manejada pelos aliados do ex-presidente.

¹¹¹ Em uma pesquisa publicada em 2021, o Instituto Sou da Paz identificou que, “entre 2010 e 2018, o número de deputados(as) oriundos das forças de segurança eleitos(as) saltou de quatro nas eleições de 2010 para 42 nas eleições de 2018, um aumento impressionante de **950%**. Esse crescimento não se limitou ao Legislativo federal, mas se manifestou de maneira robusta nas eleições municipais, com mais de 7.000 candidaturas de membros das forças de segurança em 2020, o maior número já registrado.” Instituto Sou da Paz. Eleições 2024: Panorama das candidaturas das forças de segurança. Out. 2024. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/mobilizar/sistema-de-justica-criminal-e-seguranca-publica/participacao-no-debate-publico/policia/?show=documentos#11784-1>. Acesso em: 10 jul. 2024.

¹¹² Ibidem, p. 3.

¹¹³ “Rodrigo Azevedo, que é professor de direito da PUC-RS e membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, diz que, de 2017 em diante, o tema da segurança pública entrou na agenda de uma forma mais direta, influenciando a composição das bancadas no Congresso —o que tirou das mãos do governo o controle do debate.” Instituto Sou da Paz. Folha de São Paulo | Segurança pública domina eleição, governo e Congresso com mais de 200 projetos. **Instituto Sou da Paz**. 31 out. 2024. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/folha-de-s-paulo-seguranca-publica-domina-eleicao-governo-e-congresso-com-mais-de-200-projetos>. Acesso em: 22 out. 2024.

Logo, a segurança pública passou a ser tema central no debate político, tanto que só no primeiro semestre de 2024 o Congresso Nacional recebeu mais de 200 projetos relacionados à pauta criminal.¹¹⁴ Essa tendência atrai recursos de setores econômicos que são destinados ao apoio de candidatos defensores de propostas que estejam alinhadas aos seus interesses particulares.

No bojo dos interesses escusos da insegurança pública estão também os interesses das empresas que atuam no ramo armamentista, logística militar, de segurança privada, dentre várias outras que circundam os centros de debate político sobre segurança pública. Para viabilizar a eleição de candidatos que se alinham a pautas autoritárias-securitárias que atendam os seus interesses, mobilizam volumosos recursos econômicos para financiar suas campanhas eleitorais.¹¹⁵

Nas eleições de 2022, candidatos alinhados à pauta armamentista, que recebiam apoio da associação Proarmas, tiveram suas campanhas eleitorais financiadas por grandes empresários, donos de clubes de tiro, loja de armas e CACs (caçadores, atiradores e colecionadores). De acordo com consulta realizada pela Folha de São Paulo na época, cerca de 91 candidatos receberam desses agentes econômicos verbas para o financiamento de campanha, cujo montante ultrapassava R\$ 50 milhões.¹¹⁶

Na medida em que candidatos defensores de pautas armamentistas foram se elegendo com discursos punitivistas, a indústria bélica no Brasil apresentou lucros exponenciais. Entre os anos de 2019 e 2022, no período do governo Bolsonaro em que boa parte do Congresso foi sendo preenchido com parlamentares que aderiram essas pautas, as duas principais exportadoras de armamentos leves do Brasil, Forjas Taurus S.A e a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), concentraram 100% das vendas de armas e munições. Para se ter ideia da dimensão do crescimento da Taurus nesse período, basta considerar o levantamento realizado

¹¹⁴ BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Segurança pública domina eleição, governo e Congresso com mais de 200 projetos. **Folhapress**. Redação Jornal de Brasília. 09 set. 2024. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/politica-e-poder/seguranca-publica-domina-eleicao-governo-e-congresso-com-mais-de-200-projetos>. Acesso em: 22 out. 2024.

¹¹⁵ O Instituto Sou da Paz apurou que nas eleições de 2014 “mais de 70% dos candidatos que receberam legalmente doações de campanha da indústria de armas e munições se elegeram em outubro. Dos 30 nomes beneficiados pelo setor, 21 saíram vitoriosos das urnas: são 14 deputados federais e sete deputados estaduais. Ao todo, fabricantes de armas e munições destinaram R\$ 1,73 milhão para políticos de 12 partidos em 15 estados. Metade desses recursos ficou com candidatos do PMDB e do DEM, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Instituto Sou da Paz aponta movimento da bancada da bala contra Estatuto do Desarmamento. Indústria de armas financiou 21 parlamentares.

¹¹⁶ LOPES, Raquel; MARCHESINI, Lucas. Grandes empresários e donos de clube de tiro bancam campanha de armamentistas. **Folhapress**. Jornal de Brasília. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/politica-e-poder/grandes-empresarios-e-donos-de-clube-de-tiro-bancam-campanha-de-armamentistas/>. 25 set. 2022. Acesso em: 22 out. 2022.

pela aPública indicando que em 2022, a empresa divulgou lucro líquido de R\$ 500 milhões e receita bruta de R\$ 2,5 bilhões, enquanto no ano de 2018, um ano antes do início do governo Bolsonaro, havia suportado um prejuízo de R\$ 59,9 milhões.¹¹⁷

Segundo o Jornal, a ampliação do acesso de brasileiros às armas de fogo a partir dos decretos naquele período elevou vertiginosamente os lucros auferidos pela indústria armamentista e o número de caçadores, atiradores e colecionadores de armas no país passou de 117 mil em 2018 para 783,3 em 2022, representando um aumento de cerca de 670%.

Outro setor que costuma obter vantagens do cenário de insegurança pública é o de segurança privada. As empresas que atuam nesse segmento costumam ser demandadas para cobrir os gargalos da segurança pública, sendo que muitas delas são gerenciadas por agentes policiais, apesar da proibição nos regulamentos internos das instituições acerca desse exercício profissional extraoficial.

No que pese as dificuldades que as empresas do setor vinham tendo nos últimos anos, sobretudo em face do aumento de empresas clandestinas, a retomada do seu crescimento sinaliza uma maior demanda pelos serviços regulares de segurança patrimonial e pessoal. Segundo o Anuário de Segurança Pública, o setor registrou aumento de 9,3% na contratação de vigilantes regulares (530. 194) e de 3,6% na criação de empresas autorizadas (4.978) no ano de 2023.¹¹⁸

Portanto, pode-se inferir que o aumento da demanda social por políticas baseadas na ideologia autoritária-securitária professadas por agentes ligados a instituições de segurança pública e de defesa, manifestada progressivamente nos pleitos eleitorais, está relacionada com o crescimento da sensação de insegurança da sociedade, que, frequentemente, é modulada através de discursos punitivistas amplamente difundidos pelos veículos de comunicação.

Também é possível depreender a partir dos dados apresentados, que existe uma espécie de colaboração entre agentes políticos e econômicos que se aglutinam em torno de pautas que fomentam propostas de endurecimento da lei penal e incentivos à atuação policial mais incisiva sobre a delinquência, e, conseqüentemente, o fomento de propostas que ofereçam estímulos para a indústria armamentista para suprir essas atividades.

Além disso, como as políticas de segurança pública e políticas criminais implementadas são comumente deficitárias, resumindo-se a recrudescer o “combate” a criminalidade, mas que

¹¹⁷ aPública. As conexões bolsonaristas na indústria de armas. **OUTRASMÍDIAS**. Publicado em 21 de maio de 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/as-conexoes-bolsonaristas-na-industria-de-armas/>. Acesso em: 22 out. 2024.

¹¹⁸ ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2024). op. cit., p. 316.

acaba ocasionando a retroalimentação da própria criminalidade, criam-se gargalos a serem ocupados por empresas de segurança privada, normalmente associadas a policiais, que se valem do fracasso das medidas para garantir a consecução de seus interesses particulares.

Diante disso, forma-se um cenário de grande exploração da criminalidade, mormente por agentes que tem por incumbência constitucional o dever de promover ações que estejam alinhadas com as bases de um Estado Democrático de Direito, em que se visa a construção de um patamar civilizatório que seja possível o exercício pleno dos direitos fundamentais, o que só é possível com a efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Eis aí um dilema inveterado no Brasil, pois como foi demonstrado ao longo do texto, a sociedade brasileira convive diariamente com os efeitos deletérios da exploração da criminalidade desde o século XIX, uma vez que os assuntos referentes à segurança interna sempre tiveram ao alcance, quase que exclusivo, de agentes que ocupavam direta ou indiretamente os centros de poder decisórios, manejando a percepção da insegurança pública através de colaborações, conluíus e compadrios, visando, em última instância, lograr benefícios de ordem política e econômica dessa exploração.

6 BREVES PROPOSTAS PARA SUPERAÇÃO DA LÓGICA DE EXPLORAÇÃO DA INSEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

6.1 Desmilitarização das forças policiais

Entende-se por militarização, conforme ZAVERUCHA, “o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividade de natureza civil”.¹¹⁹ Basicamente, corresponde a um processo de exercício do poder dos militares¹²⁰ em atividades de cunho civil, manifestado pela ocupação militar do poder estatal. Neste percurso, são instituídos modelos, procedimentos, técnicas e táticas de caráter militar, de natureza belicista, direcionados às atividades de segurança pública.¹²¹

A militarização das forças policiais no Brasil teve suas primeiras experiências no decorrer do século XIX, sobretudo no corpo policial permanente de São Paulo, cujas autoridades imperiais já demonstravam certa predileção pelo modelo, devido se constituir em instrumento eficiente para aplacar as revoltas que frequentemente irrompiam em períodos de instabilidade. No entanto, o marco da implantação da doutrina militar policial no Brasil ocorreu em 1906, com a contratação de uma missão do Exército Francês pelo governo paulista para implementação de técnicas de treinamento para a Força Pública de São Paulo, o que já desencadeava discussões acerca de sua incompatibilidade no trato com civis durante o policiamento de vigilância, conforme os debates da época.¹²² O acordo previa o desenvolvimento de organização e instrução militar para o pequeno exército paulista, “estruturando e moldando os policiais segundo os princípios de severa disciplina”¹²³.

Na república velha, a doutrina militar seguiu a mesma lógica do período imperial, a de rechaçar de forma contumaz movimentos insurgentes. Porém, nesse período, o foco foi o uso das forças policiais militarizadas para reprimir movimentos operários que colocavam em risco as estruturas de poder, servindo, portanto, para atender aos anseios oligárquicos das elites políticas da época.

¹¹⁹ ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)**. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 70.

¹²⁰ De acordo com BORGES (1997, p. 22): “Entende-se o poder militar como uma ordem ideológica específica que, dominada por um tipo determinado de legitimação revolucionária, baseada numa lógica de autonomia militar, detém um poder próprio na esfera jurídico-política do Estado, em oposição às restantes instâncias sociais.”

¹²¹ ANDRADE, Vinícius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública**. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017, p. 90.

¹²² FELITTE, Almir Valente. **História da polícia no Brasil: estado de exceção permanente?** São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2023, p. 75-76.

¹²³ *Ibidem*, p. 77.

Durante os períodos de exceção que atravessou o Brasil, a militarização das forças policiais foi intensificada para fins de controle das tropas, por meio da aplicação de parâmetros, disciplina e ideologia de combate contra inimigos internos, como parte de um projeto de securitização da sociedade civil, além da dissuasão a grupos que se posicionavam à esquerda do espectro político. Tanto as forças públicas - que após o Decreto-Lei nº 1.072/69 foram gradualmente sendo unificadas com as guardas civis, dando origem às polícias militares - como as polícias civis, foram utilizadas estrategicamente para aplacar movimentos políticos que eram encarados como ameaças à ordem interna e, portanto, seus integrantes precisavam ser neutralizados.

Mesmo com a transição democrática para o regime civil e com a criação da Constituição “cidadã” de 1988, a estrutura militarizada das polícias estaduais foi mantida, continuando vinculadas ao Exército e estranhas aos paradigmas democráticos transversalizados na norma constitucional.¹²⁴

Apesar dessa estrutura anacrônica ser mantida nas polícias militares, a cultura militar eivada por um ímpeto de violência para com aquele que é identificado como um risco a ordem pública, sendo tratado como inimigo a ser neutralizado - o que colaborou para a difusão de um sentimento generalizado de insegurança pública, como demonstrado ao longo do texto - não ficou exclusiva às polícias militares, mas, como um legado da ditadura militar, penetrou em outras instituições que atuam no âmbito da segurança pública, conforme mencionado por ANDRADE:

Importante observar, que as Polícias Civis, a Polícia Federal e o Sistema Penitenciário passaram por um processo de militarização. A criação de inúmeros grupos táticos especiais nos Estados e sua utilização em policiamento ostensivo; a multiplicação de operações policiais com elementos de criminologia midiática; “a guerra às drogas” é a expressão militar da política criminal e atuação policial no país; a formação nas Academias de Polícia, ainda recebem aulas e instruções a partir de paradigmas militares. Ou seja, a ausência de farda e da estrutura militar não impede que estas instituições utilizem práticas, táticas e métodos militares.

Nesse contexto, a exacerbação da violência não causa estranhamento, torna-se elemento cotidiano e legitima-se através de discursos de insegurança.¹²⁵

Considerando que o aparato de segurança pública permaneceu sob o domínio dos militares durante o período ditatorial que se estendeu de 1964 a 1985, e que o processo de transição para o regime democrático se deu de forma negociada, continuando os assuntos referentes à segurança pública a cargo dos interesses militares, é evidente que as instituições

¹²⁴ ANDRADE, Vinícius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada**: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017, p. 13.

¹²⁵ Ibidem, p. 92.

policiais receberiam o legado de uma grande influência militar em seu modo de funcionamento, todavia a estrutura organizacional se manteve exclusiva das polícias militares, com pequenos reflexos nas guardas municipais.

No entanto, o militarismo é uma ideologia incompatível com atividades de cunho civil como as desempenhadas pelas polícias militares e guardas municipais, pois sua essência é o isolacionismo em relação a sociedade, de modo a evitar possíveis contaminações de caráter civil que possam resultar em riscos à hierarquia e disciplina da instituição, valores absolutos que imperam sobre quaisquer outros, basilares para qualquer organização militar.

Desta forma, cria-se um ideário que promove a exclusão daquele que não está em conformidade com os valores e costumes militares, integrando, deste modo, o espectro do outro, caracterizado por alcunhas pejorativas como paisano, pirril, vigão, tira, guardinha, ladrão, noia, dentre outros, de forma que os militares apresentam certa resistência em se verem como membros de um corpo cidadão em comum.

Como a lógica da ideologia militar está associada à mobilização das tropas visando a eliminação do inimigo, qualquer um que não esteja dentro do grupo pode ser facilmente identificado como um. Isso dificulta o desenvolvimento de um senso de responsabilidade quanto a promoção da segurança pública, pois a construção de subjetividades nos cursos de formação e no cotidiano policial fortalece o desejo do confronto com vistas a neutralização do inimigo, ao mesmo tempo que desestimula ações que buscam efetivar o direito fundamental à segurança pública, pois, via de regra, estas se aproximam de medidas de natureza civil e alinhadas com valores constitucionais, que encontram na dignidade da pessoa humana a matriz valorativa necessária para orientar ações preventivas, o que, por sua vez, não costumam ser atrativas aos policiais militares porque, normalmente, são reconhecidos apenas quando desempenham ações repressivas diante de um fato criminal.

O escritor Almir Felitte identifica o militarismo como um dos componentes de um contexto no qual ele nomeia de Estado de exceção permanente, que se instaurou no Brasil desde sua formação, e que corrobora práticas sistematicamente abusivas e violentas.

O militarismo é uma ideologia incompatível com as atividades garantistas de policiamento. Desde a formação de seus profissionais, em relativo isolamento, a educação militarizada denota o rompimento que ela representa com o resto da sociedade e com a natureza civil da instituição policial. Soma-se a isto a organização hierárquica rígida e altamente verticalizada, na qual o poder decisório é concentrado e o espaço para o pensamento crítico é reduzido, favorecendo o crescimento dos sentimentos de preconceito entre os policiais para com os cidadãos de classes mais pobres ou de minorias raciais. Situação problemática ampliada pela adesão das polícias militares à chamada “ideologia do inimigo”, fruto de sua histórica instrumentalização por doutrinas de segurança nacional. Com todos estes aspectos, a

estrutura da Polícia Militar torna-se extremamente porosa a práticas sistematicamente abusivas e violentas.¹²⁶

Portanto, como a ideologia do militarismo pressupõe a existência da figura do inimigo, devendo ser neutralizado em nome da ordem, somente quando ele se manifesta mediante a prática de determinados comportamentos delitivos é que o militar terá a oportunidade de mostrar o seu valor. Isso obstaculiza qualquer possibilidade de policiamento preventivo, uma vez que não se deseja a manutenção de condições reais de segurança, pois o inverso permite a exploração dos efeitos da criminalidade para todos os agentes envolvidos direta e indiretamente com os assuntos atinentes à segurança pública, desde aqueles que atuam na ponta da lança até aqueles atrás da mesa, isto é, da base ao topo, do soldado ao coronel, do militar de baixa patente ao parlamentar da bancada da bala em conluio com empresários do setor armamentista.

Sendo assim, não se pode pensar em resolução do problema acerca da exploração da criminalidade sem pensar em abolição da estrutura e ideologia militar nas instituições policiais. Necessário, portanto, a superação desse modelo arcaico herdado da ditadura militar que resiste sob as asas de uma constituição democrática, ocasionando contradições graves a ponto de tornarem inábeis as instituições de segurança pública.

Para tanto, é imperiosa a alteração do art. 144 da Constituição Federal, desvinculando as polícias militares do Exército, bem como a profunda modificação dos regulamentos internos dessas instituições com sua reestruturação para um caráter civil, dotadas de princípios democráticos que se sobressaem à hierarquia e disciplina.

6.2 Intersetorialidade

Considerando que o fenômeno da criminalidade constitui problema de altíssima complexidade, não podemos esperar qualquer solução oriunda de ações isoladas. A intersetorialidade entre as instituições que possuem a capacidade de impactar direta ou indiretamente a segurança pública é fundamental, devendo ser perpetrada através de planejamentos estratégicos e ações coordenadas que visam aumentar as possibilidades de efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Porém, cabe salientar que, enquanto existir forças policiais estruturadas por doutrinas militaristas isso dificilmente ocorrerá de uma forma eficiente. Poderão ocorrer tentativas de integração institucional, mas que no final, tendem a resultar em meras reuniões infrutíferas distantes das diretrizes preestabelecidas em documentos oficiais. A razão disso é o próprio

¹²⁶ FELITTE, op. cit., p. 266

caráter isolacionista da ideologia militar que obstaculiza a aproximação das polícias militares com o Judiciário, o Ministério Público, órgãos de assistência social, unidades de ensino, guardas municipais e, em alguns casos, até da própria polícia civil, dificultando o planejamento e realização de políticas públicas de segurança¹²⁷ eficazes.

Essa característica é manifestada na concentração dos saberes referentes às atividades de segurança pública, criando uma falsa convicção de que apenas as perspectivas da instituição militar reúnem os elementos válidos para se debruçar sobre os problemas atinentes à segurança pública, o que dificulta, inclusive, uma abertura para a participação popular nas discussões sobre o tema.

Desta forma, para que possamos avançar com soluções concretas para a crise de insegurança pública que se desenvolveu no Brasil, é fundamental a superação de estruturas anacrônicas que estorvam o trabalho conjunto de diferentes instituições e inviabilizam a participação popular na consecução de políticas públicas de segurança.

Afinal, ampliando a participação de outros agentes, sobretudo da sociedade civil,¹²⁸ por meio de ações coordenadas de planejamento e execução, conjugam-se perspectivas variadas sobre os fatores que influenciam na manutenção do cenário de insegurança pública, além de criar espaços para que os agentes institucionais compartilhem as dificuldades específicas que encontram ao lidar com o problema. A partir daí, novas possibilidades de resolução tendem a suscitar, além de fomentar a responsabilidade compartilhada quanto a manutenção da segurança e da ordem pública, o que reforça a previsão constitucional de que segurança pública é dever do Estado, direito e **responsabilidade** de todos.

O desenvolvimento desses mecanismos de intersetorialidade e participação popular também corrobora um círculo de cobrança por resultados efetivos que pode inibir a exploração de efeitos inversos ao que se propõe. Desta forma, a lógica de exploração da sensação de insegurança pública na sociedade que acaba contribuindo para a conquista de benefícios de ordem política e econômica para determinados agentes tende a ser gradualmente desarticulada.

¹²⁷ Segundo VILELA (2020, p. 47) “as políticas públicas de segurança são um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas pelas estruturas responsáveis por políticas sociais e pela sociedade civil do Poder Público [...] que dizem respeito à seleção de objetivos, táticas e estratégias múltiplas de controle social, no enfrentamento do fenômeno da violência, da sensação de insegurança e da constante tentativa de estabilização dos índices de criminalidade, bem como de instrumentos e mecanismos necessários para alcançá-los dentro da margem de discricionariedade e legalidade que delimitam as ações propostas como soluções.

¹²⁸ Ibidem, p. 51-52: “O nexos de causalidade entre as proposituras de solução deliberadas justamente pelos cidadãos que vivenciam a insegurança e suas causas vai direto ao efeito e é mais estreito do que as propostas apresentadas por gestores que não vivenciam diretamente o problema. Ademais, há o envolvimento de diferentes atores, das mais variadas esferas da Administração Pública – tais como alimentação, saúde, habitação -, e não somente uma agência central de segurança pública demandando ações sem a inclusão de quem as executa, uma vez que o problema de insegurança é complexo e, assim, demanda atuação intersetorial das agências estatais.”

6.3 Abolição da Guerra às drogas

Após décadas de experiência, é evidente que: mais polícia, mais prisões, penas mais duras, aumento dos esforços de apreensão, mais publicidade sobre os males das drogas – tudo isso tem sido acompanhado por mais, não menos, viciados; por mais, não menos, crimes e assassinatos; por mais, não menos, corrupção e por mais, não menos, vítimas inocentes.¹²⁹

A seletividade do sistema penal brasileiro - cerca de 30% da população carcerária está relacionada a práticas criminalizadas na lei de drogas - resulta em prisões massivas de pequenos traficantes e usuários, enquanto grandes organizações criminosas continuam a operar sem maiores percalços. A repressão nem de longe contribuiu para a redução do consumo nem desarticulou o mercado ilegal, mas fortaleceu facções criminosas que se beneficiam da proibição para monopolizar o comércio de substâncias ilícitas, expandindo sua influência em todo território nacional e cooptando cada vez mais pessoas nas ruas e presídios para integrar o seu exército paralelo.

Mesmo após inúmeras constatações de que a política de guerra às drogas não contribuiu para a redução das atividades de traficância, muito menos para a redução do uso de entorpecentes, mas que acarreta encarceramento em massa, gastos públicos exacerbados, retroalimentação da criminalidade e, conseqüentemente, aberturas para a exploração da insegurança pública, como visto no tópico 5.3, segue sendo intensificada, agravando ainda mais o quadro de violência endêmica em que se encontra o país e favorecendo a concentração de usuários em determinados pontos das grandes cidades. A exemplo disso, temos a fatídica Cracolândia nas áreas centrais da cidade de São Paulo, que nos últimos anos, passou a migrar de um ponto a outro conforme os interesses de milícias formadas na região.¹³⁰

Uma reportagem realizada pelo G1 em abril de 2021, com base em informações apuradas pelo movimento Craco Resiste, revelou que, somente a Guarda Civil Metropolitana gastava com munição de elastômero cerca de R\$ 31,32 e com cada granada de gás lacrimogêneo R\$ 356,20. O levantamento apontou que, em apenas um dia de ação na Cracolândia, foram gastos R\$ 14.201,28. Outras operações da GCM de São Paulo em conjunto com a Polícia Militar

¹²⁹ SOARES, 2019, apud FRIEDMAN, M. (1989), p. 159.

¹³⁰ De acordo com investigação conduzida pelo Ministério Público de São Paulo, um conluio de agentes da Guarda Civil Metropolitana e integrantes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), trabalhavam em conjunto para transferir usuários de drogas da Cracolândia sob pedido de propina. Ainda segundo o MPSP, GCMs, policiais militares e policiais civis são suspeitos de organizarem uma milícia para extorquir dinheiro de comerciantes em troca de proteção. A investigação concluiu que o grupo chegou a obter R\$ 6 milhões em propina no período de quase um ano. LUCAS, Jozino. Milícia de GCMs na Cracolândia cobrava pela segurança privada de 12 ruas no Centro de SP, diz MP. **G1**. 28 ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/08/28/milicia-de-gcms-na-cracolandia-cobrava-pela-seguranca-privada-de-12-ruas-no-centro-de-sp.ghm>. Acesso em: 21 set. 2024.

desencadearam gastos igualmente elevados, com munições de elastômero, bombas de lacrimogênio e granadas de efeito moral, fabricados pela empresa armamentista Condor¹³¹.

Além dos gastos com materiais bélicos na Cracolândia, a administração pública possui despesas acessórias com medidas que objetivam atenuar os danos sociais no local. Através da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) distribuiu mais de 210 mil refeições na região da Luz entre setembro de 2020 e março de 2021, com a produção e entrega de cerca de mil refeições diárias (500 almoços e 500 jantares). A matéria ainda menciona a revelação feita pelo ex-deputado estadual de São Paulo Arthur do Val, apontando que o gasto com cada limpeza da região é de R\$ 26 mil, sendo realizadas três vezes por dia.¹³²

A menção feita aqui à Cracolândia serve como mais um exemplo clássico do fracasso da política de guerra às drogas, que corrobora um cenário fértil para a propagação da criminalidade e sua eventual exploração política e econômica por agentes ligados direta ou indiretamente à segurança pública.

A superação desses problemas exige, portanto, com que abandonemos o punitivismo da política de drogas, com vistas a medidas alternativas relacionadas à legalização de entorpecentes, leia-se legalização como disciplinar, regulamentar, negociar circunstâncias, métodos e padrões de relacionamento,¹³³ permitindo com que os recursos arrecadados via tributação sejam realocados em políticas mais eficazes de redução do uso de drogas e melhorias na segurança pública, redirecionando recursos da repressão para a inteligência, prevenção, combate e desmantelamento das organizações criminosas¹³⁴ e, sobretudo, ao falido sistema prisional inflado pelo proibicionismo.

Afinal, a regulação do mercado de certas substâncias, como a cannabis, pode desarticular as operações de facções criminosas em torno do tráfico e gerar recursos que não se limitem a políticas públicas de segurança, mas também de saúde pública, uma vez que, consumo de entorpecentes é, acima de tudo, uma séria questão de saúde, não de polícia, pois programas de prevenção, tratamento e redução de danos, como o fornecimento de insumos para usuários

¹³¹ MELO, Daniel. PM de SP chega a gastar mais de R\$ 14 mil em munição a cada ação na Cracolândia. **Ponte**. 05 mar. 2018. Disponível em: <https://ponte.org/pm-chega-a-gastar-mais-de-r-14-mil-em-municao-a-cada-acao-na-cracolandia>. Acesso em: 21 set. 2024.

¹³² Os gastos da Prefeitura com a Cracolândia. Complexo Júlio Prestes. **G1**. Disponível em: <https://complexojulioprestes.emjornal.com/2021/05/13/os-gastos-da-prefeitura-com-a-cracolandia/>. Acesso em: 21 set. 2024.

¹³³ SOARES, op. cit., p. 161.

¹³⁴ Conforme SOARES, p. 162: “É fundamental uma mudança de foco de policiamento ostensivo para trabalho de investigação policial, mirando no caminho do dinheiro e nos vértices e elos importantes das facções criminosas, ao invés de investir na prisão de pequenos traficantes e usuários, sobre os quais recai o maior ônus da guerra às drogas.”

e o acolhimento de dependentes químicos, são medidas que já demonstraram ser eficazes em outros países.¹³⁵

6.4 Reformas no Sistema Prisional

Eis aqui uma das medidas mais urgentes para contornar o quadro de violência endêmica do país e redução drástica dos efeitos deletérios da criminalidade, mormente aquele que se concentra o tema deste trabalho: a exploração da insegurança pública. Somente a partir de reformas estruturais do sistema prisional e da superação da lógica retributivista do sistema Penal é que será possível o desenvolvimento de políticas de segurança pública realmente eficazes.

A situação atual do cárcere brasileiro é degradante, nem de perto consegue se adequar ao previsto na Lei 7.210/84 (Lei de Execuções Penais). Com superlotação, atos de violência animalescos, domínio de facções criminosas, habitabilidade precária e acesso limitado à saúde e alimentação, este quadro de violação sistêmica a direitos fundamentais já é tratado pelo Supremo Tribunal Federal como um estado de coisas inconstitucional na ADPF 347, apontando a necessidade de atuação cooperativa de diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória, o que coaduna com a proposta de fomento à intersetorialidade abordada no tópico 6.2.

Em uma realidade na qual pessoas são submetidas a um ambiente prisional onde sistematicamente são tratadas como o mais vil dos animais, imaginar que manifestem comportamentos humanizados quando estiverem do lado de fora é no mínimo um contrassenso. Os presídios brasileiros são flagrantemente inábeis para atender aquilo que se propõe oficialmente, isto é, a ressocialização. Não é à toa que o país apresenta índices alarmantes de reincidência criminal, constituindo-se em peça-chave na engrenagem de circularidade da delinquência.

Insta deixar claro que, quando falamos de segurança pública devemos compreendê-la como sistema, no sentido de ser composta por instituições que devem atuar de modo coordenado visando a consecução de um objetivo em comum, isto é, a segurança pública. Entendendo a prisão como parte integrante desse sistema, caso seu funcionamento seja defeituoso, resultados negativos recairão sobre todo o sistema e inviabilizará a realização do objetivo predefinido. Nesse sentido, na hipótese das demais instituições de segurança pública funcionarem perfeitamente, mesmo assim não alcançaremos o cenário ideal enquanto houver

¹³⁵ WELLE, Deutsche. Como a Alemanha acabou com a sua Cracolândia. **G1**. 07 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/como-a-alemanha-acabou-com-a-sua-cracolandia.ghtml>. Acesso em: 22 set. 2024.

prisões ineptas em reintegrar à sociedade sujeitos capazes de se adequar às dinâmicas sociais, compartilhar valores morais e se relacionar harmoniosamente com os demais cidadãos.

Em verdade, os estabelecimentos penais contribuem para debilitar significativamente os indivíduos que lá ingressam, de modo a torná-los ainda mais limitados para se adequar às condições de vida fora dos presídios. Nesse sentido, a prisão no Brasil constitui peça fundamental no jogo de interesses escusos de agentes que buscam explorar a insegurança pública no país, pois compõe as engrenagens de um sistema que funciona de forma deficitária, rumando na direção contrária da redução da criminalidade a patamares que se alinham ao idealizado pelo constituinte, mas que promove sua retroalimentação, forjando delinquentes e cedendo mão-de-obra “qualificada” ao crime organizado.

Portanto, para enveredarmos no caminho da efetivação do direito fundamental à segurança pública, é imperioso um conjunto de reformas profundas no sistema prisional brasileiro que não se resumam apenas a reduzir a população encarcerada à canetada, como forma de aliviar a pressão. Isso corresponderia a mais uma das várias medidas paliativas na qual Foucault nomeava de isomorfismo reformista, em que estas não teriam como objetivo a transformação radical das condições estruturais do sistema prisional, mas sim, garantir a manutenção sutil do fracasso dessas instituições.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama de exploração da insegurança pública em que se encontra a sociedade brasileira não corresponde a um fenômeno recente na história do país, mas uma chaga inveterada que se desenvolveu desde o século XIX nas terras tupiniquins. A herança do patrimonialismo deixada pelos colonizadores lusitanos foi a força propulsora para a formação do aparato de segurança pública no Brasil, movendo autoridades imperiais, latifundiários, chefes de polícia, juízes de paz, delegados, dentre outros, em busca de uma fatia do poder estatal que se estruturava gradualmente.

A chave para o acesso ou perpetuação aos centros de poder decisórios sempre esteve ligada à existência de condições que justificassem tal façanha. Para que determinados agentes pudessem lograr conquistas de natureza política e econômica, a construção de um cenário marcado pela escassez de elementos de ordem objetiva e subjetiva de segurança foi fundamental.

Desta forma, o medo coletivo passou a constituir a ponte que permite ao agente ardil o acesso às instâncias de poder, basta modulá-lo com destreza para fermentar um cenário de insegurança pública em que a sociedade, uma vez aterrorizada, busque neste próprio agente a solução para suas inquietações, que, via de regra, concentram-se em artifícios violentos, mas não menos sutis, para garantir a demonstração de diligência e, ao mesmo tempo, fortalecer as mesmas condições que fez dele o eleito para ocupar a posição de poder.

Essa é a lógica da exploração da criminalidade que se desenvolveu no país, caracterizada por uma série de fatores que confluem para um resultado funesto, pois o modo como lidamos com os assuntos atinentes à segurança pública é absurdamente deficitário, portanto, não poderia ser outro o resultado se não o inverso daquilo que se propõe.

Com políticas criminais punitivistas de caráter meramente simbólico; estrutura militarizada de forças policiais e enrijecimento da repressão seletiva, com foco nas classes socialmente marginalizadas; estabelecimentos penais degradantes que não ressocializa, mas que “qualifica” mão-de-obra para facções criminosas; escassez de políticas públicas efetivas para atenuação das desigualdades sociais; ausência de atuação intersetorial entre diversos atores cujas atividades impactam direta e indiretamente a segurança pública; manutenção da política criminal de guerra às drogas, que não contribui para a redução da traficância, muito menos com a redução do uso de entorpecentes, mas sim, para recrudescer a violência e superlotar os presídios; e exploração midiática dos fatos criminais superdimensionando o impacto da

criminalidade na psique coletiva. Tudo isso converge para um grave cenário de insegurança pública.

Diante disso, o aumento da sensação de insegurança, artificialmente modulado pela difusão de discursos punitivistas, contribui para a amplificação dos impactos da criminalidade na psique coletiva, criando subjetividades que, ao final, corroboram o processo de retroalimentação da violência e, na esteira de Foucault, a manutenção da circularidade da delinquência.

No entanto, a principal causa do imobilismo para revertermos esse cenário, é a sua própria exploração sistêmica perpetrada por diversos agentes que identificam no reforço dessas mazelas, a possibilidade de angariar benefícios de natureza política e econômica. Embora a maior parte desses agentes corresponde aqueles que tem por incumbência constitucional o dever de promover ações que objetivam resultados contrários ao que foi exposto, como políticos, policiais civis e militares (principalmente de alto escalão na hierarquia institucional) e integrantes das forças armadas, não ficam de fora da rede de interesses escusos, empresários do ramo armamentista, do setor logístico, da mídia televisiva, radiofônica, impressa e digital, além de pastores, ruralistas, dentre outros.

Portanto, o cenário atual está completamente dissonante de um Estado Democrático de Direito, em que se visa a construção de um patamar civilizatório que seja possível o exercício pleno dos direitos fundamentais, o que só é possível com a efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Eis aí um dilema inveterado no Brasil, pois como foi demonstrado ao longo do texto, a sociedade brasileira convive diariamente com os efeitos deletérios da exploração da criminalidade desde o século XIX, uma vez que, os assuntos referentes à segurança interna, sempre tiveram ao alcance, quase que exclusivo, de agentes que ocupavam direta ou indiretamente os centros de poder decisórios, manejando a percepção da insegurança pública através de colaborações, conluíus e compadrios, visando, em última instância, lograr benefícios de ordem política e econômica dessa exploração.

Resta, a partir disso, a conjugação de esforços intersetoriais para superarmos a manutenção de estruturas arcaicas, algumas delas legadas de períodos de exceção que não coadunam com os valores de um Estado Democrático de Direito, para, enfim, enveredarmos em um caminho que seja possível vislumbrar em seu horizonte, a existência de um patamar civilizatório caracterizado por condições concretas de segurança pública, bem como o sentimento generalizado de ausência de riscos, para que direitos constitucionais possam ser exercidos de forma plena.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. **A gestão urbana do medo e da insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea**. Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.

ALMEIDA, Fernando Barcellos de. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1996.

ANDRADE, André Lozano. **Os problemas do direito penal simbólico em face dos princípios da intervenção mínima e da lesividade**. In: Revista Liberdades, n. 17, p. 99-117, set./dez, 2014. Disponível em: http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasedicoes/outrasedicoesexibir.php?rcon_id=214. Acesso em: 15 de maio de 2024.

ANDRADE, Vinícius Lúcio de. **A constituição desmilitarizada: democratização e reforma do sistema constitucional de segurança pública**. Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017.

BARATTA, Alessandro. *El concepto actual de seguridad en Europa*. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n.8, pp. 17-30, jun. 2001.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. Vol. 1. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

BORGES, F. Nilson. **Santos e pecadores**. O comportamento político dos militares. Florianópolis: Editora Paralelo, 1997.

BRASIL. **Código de Processo Criminal em Primeira Instância**, 1832.

CAMPANTE. Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. 2020. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/58365>. Acesso em: 13 de out. 2023.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2024**. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14031>. Acesso em: 25 set. 2024.

COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial**. São Paulo: Globo, 2005.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico**, trad. Paulo Neves, 1ª Ed. Rio de Janeiro, Martins Fontes, 1999.

DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico** (1895). São Paulo: Nacional, 1971

- EGE, Flávio Tadeu. **Uma breve história da polícia no Brasil**. Militarização, mitos e contradições. 4. ed. São Paulo, SP: Editora Santarém, 2017.
- FAGANELLO, Marco Antônio. **Bancada da Bala**: uma onda na maré conservadora. In: Direita, Volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. Sebastião Velasco, André Kaysel, Gustavo Cotas (Org.) São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.145-161, 2015.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.
- FELITTE, Almir Valente. **História da polícia no Brasil**: estado de exceção permanente? São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2023.
- FERNANDES, Luis Fíães. **A insegurança e as políticas públicas de segurança**. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar (coord.). Estudos de direito e segurança. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2012.
- FILOCRE, Lincoln D' Aquino. **Direito de Segurança pública**: Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública. São Paulo: Almedina, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população**. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: Nascimento da prisão. 42. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- GLINA, Nathan. **Segurança pública**: direito, dever e responsabilidade. São Paulo: Almedina, 2020.
- LEAL, João José. **Crimes Hediondos**: Aspectos político-jurídicos da lei nº 8.072/90. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- LIMA, Amaro de. **Governabilidade e o padrão dual da segurança pública no Brasil (1831-1850)**. Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco, 2004.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Edipro, 1ª edição. São Paulo, 2014.
- MARTINS, Eduardo. **Os pobres e os termos de bem viver**: novas formas de controle social no Império do Brasil. Assis, 2003. 195 f.:il. Dissertação (Mestrado em História), Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, SP: 2003.
- MARTINS, Marcelo Thadeu Quintanilha. **A civilização do delegado**: modernidade, polícia e sociedade em São Paulo nas primeiras décadas da República, 1889 – 1930. São Paulo: Alameda, 2014.
- MASLOW, A. H. (1943). Uma teoria da motivação humana. *Psychological Review*, 50 (4), 370-396. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/h0054346>. Acesso em: 08 de ago. 2023.
- NETO, Júlio Gomes Duarte. O Direito Penal Simbólico, o Direito Penal Mínimo e a Concretização do Garantismo Penal. 2009. Disponível em: Revista Ibero- Americana de

Humanidades, Ciências e Educação- REASE Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.9.n.05. mai. 2023. ISSN - 2675 – 3375 679. Acesso em: 10 de ago. 2024.

PEDROSO, Regina Célia. **Estado autoritário e ideologia policial**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2005.

ROSEMBERG, André. **De chumbo e festim**: Uma história da polícia paulista no final do Império. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2010.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato Social**. Clássicos para todos. 1ª edição. São Paulo, Nova Fronteira, 2022.

ROXIN, Claus. **Derecho Procesal Penal**. 25ª edição. Buenos Aires, Del Puerto, 2000.

SANTIN, Valter Foletto Santin. **Controle judicial da Segurança Pública**: eficiência do serviço na prevenção e combate ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTORO FILHO, Antonio Carlos. **Bases críticas do direito criminal**. Leme: LED, 2002.

SAYEG, Ricardo Hasson; BALERA, Wagner. **Fator CapH**: capitalismo humanista a dimensão econômica dos direitos humanos. São Paulo: Editora Max Limonad, 2019

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

VILELA, Fabio Alves de Castro. **Políticas públicas de segurança, participação popular e o Sistema Único de Segurança Pública brasileiro (SUSP)**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2000.

WERNER, Guilherme Cunha. **Securitas: Da Segurança Nacional à Segurança Humana**. Revista Brasileira de Ciências Policiais. Brasília, v. 11, n. 1, p. 69-100, jan/abr. 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, Forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002). Rio de Janeiro: Record, 2005.