

# **A SEGURANÇA PÚBLICA COMO UM TEMA DE DESENVOLVIMENTO**

**Um panorama sobre seus principais instrumentos institucionais**

## **BRAZIL'S PUBLIC SECURITY SYSTEM**

**An analysis through its Institutions and Development Theories**

NARA JOSEPIN KWEN

### **RESUMO**

Há diversos elementos que elucidam a grave crise pela qual passa a Segurança Pública do Brasil. Marcada pela exacerbada truculência e pelo crescimento dos índices de crime, o sistema se apresenta debilitado e defasado. O presente trabalho foca sua análise na problematização das estruturas organizacionais e técnicas das instituições envolvidas nas políticas públicas de Segurança: o Ministério Público, o Judiciário, o Sistema Penitenciário e, com destaque, a Polícia. A ênfase dada às forças policiais se justifica pela maior proximidade que ela tem com a população e, também, por ela ser a principal instituição responsável pela multiplicação da violência na medida em que suas atuações são marcadas por repressões e brutalidades. Por fim, o texto abordará o problema da violência e das ineficiências institucionais à luz das teorias desenvolvimentistas, explicando como esses problemas afetam o desenvolvimento humano e socioeconômico do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Pública - violência – direitos humanos – reformas institucionais.

### **ABSTRACT**

There are numerous factors that explain the severe social crisis in Brazil's Public Security System. Marked by an increasing violence and crime rate, the System – which involves the Police and all Criminal Justice machine - has been considered inappropriate, unresponsive, and even, useless. This article intends to focus its analysis by enhancing the problems inherent to the structures and

technics of the Institutions that are responsible for the people's safety, for the public policies in matters of Security.

State's Organizations: the Prosecution, the Judiciary, the Penitentiary and the Police, they all represent the main Institutions that are involved in all procedures and "steps". But one Institution will be emphasized through the present subject: the Police. Being the organization that has the most "direct contact" with civilians, specially the unprivileged, and, at the same time, the most violent in its way to deal with crime and criminal suspects, makes the Police a very dynamic institution to research and analyze. And lastly, by pointing out some development theories highly debated nowadays, it will be shown how Public Security issues can affect human, social and economic development in a developing country.

**KEYWORDS:** Public Security – violence - human rights – institutional reforms

## 1. INTRODUÇÃO

O tema Direito e Desenvolvimento torna-se extremamente pertinente como meio de conseguir explicar e ampliar a discussão sobre os pontos problemáticos da Segurança Pública. Para conseguir elucidar isso é preciso apresentar algumas questões chaves e ideias, tanto gerais como específicas, que estão sendo debatidos na sociedade antes de adentrar e relacioná-los com as teorias desenvolvimentistas.

O presente trabalho pretende trazer um panorama geral da atual situação da Segurança Pública. Analisando as principais instituições vinculadas à Segurança – Polícia, Ministério Público, Judiciário e Sistema Penitenciário -, será possível observar o funcionamento desse setor no cumprimento de sua função de proteger e assegurar o bem-estar físico e moral da população. Essa análise permitirá uma maior compreensão sobre a complexidade das relações de todas essas quatro instituições que possuem suas atividades entrelaçadas e dependentes entre si; além disso, será possível esclarecer o porquê do aumento drástico e crítico da violência e do número de crimes cometidos nas últimas décadas no Brasil. Por fim, espera-se explicar como o ambiente de insegurança, de desconfiança e de impunidade prejudicam e atrasam o desenvolvimento socioeconômico e humano.

A primeira parte do trabalho irá apresentar as origens históricas e culturais da violência no país. Focando nos anos da Ditadura Militar até os dias atuais, será explicado como, nos últimos 30 anos, a reconstrução da sociedade e do Estado Democrático – após décadas de um governo autoritário

– não foi suficientemente profunda para reformar o arbítrio e o autoritarismo das instituições responsáveis pelo controle da ordem pública. Mostra-se, ainda, como a atuação das quatro mostram-se defasadas, em aspectos estruturais e ideológicos, comprometendo a eficiência das políticas públicas de Segurança. Nesse primeiro bloco, também, será separado um espaço especialmente para se avaliar a Polícia. Por certo, o sucesso de uma política pública de segurança não depende somente da qualificação e eficiência dessa instituição. Mas sendo os policiais os que estão à frente do “campo de batalha”, tendo interação direta com as vítimas e autores do crime, pode-se concluir que há um interesse maior em examinar essa instituição de forma pormenorizada.

No segundo bloco do texto serão explorados as teorias desenvolvimentistas à luz da questão da Segurança Pública. Tentando explicar como o tema é fundamental em matéria de desenvolvimento socioeconômico e humano. Esclarece-se como as defasagens institucionais e funcionais das instituições à serviço da Segurança Pública prejudicam e retardam a liberdade e a capacidade de cada indivíduo.

A partir dessa organização do texto, espera-se conseguir desenvolver uma linha de raciocínio coerente, visando mostrar os diferentes aspectos inerentes ao tema da Segurança Pública e a sua relação com o Desenvolvimento.

## **2. SEGURANÇA PÚBLICA E A POLÍCIA**

### **2.1. A Segurança Pública Brasileira**

A democratização da segurança pública, para Norberto Bobbio (1995), deve ser respaldada pela transparência e pelo controle público do poder. Valores democráticos e formas eficientes de gestão devem ser conceitos intrínsecos a todas as instituições do Sistema Criminal de Justiça, composto, basicamente, pelo Ministério Público, pelo Judiciário, pelo Sistema Penitenciário e pelas instituições policiais (civil e militar) que, por sua vez, são peças fundamentais no funcionamento da Segurança Pública. No entanto, a construção histórica, socioeconômica e política do Brasil não priorizou a internalização de tais valores e a necessidade de reformas sobre essas instituições defasadas. Um resultado que, hoje, reflete-se no atual contexto brasileiro com altos índices de encarceramento, “hipertrofia” do direito penal, aumento do crime e a manutenção da truculência Policial.

Durante a ditadura (1964-1985), não era prioritário, por assim dizer, pensar em políticas públicas de uma segurança pública voltada para o cidadão comum. Explica-se. As estruturas e as

instituições relacionadas à Segurança foram aparelhadas pelo norte da Segurança *Nacional*, visando, simples e unicamente, combater o “inimigo interno” – os grupos e movimentos insurgentes que eram contra o regime ditatorial militar. Instrumentos de repressão, que significaram, principalmente, no uso das forças policiais e nos atos institucionais, foram usados amplamente para garantir a manutenção do regime autoritário (BENGOCHEA et al., 2004).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, a Segurança *Pública* substituiu o termo da Segurança *Nacional*, que vigorou por mais de 20 anos, determinando que a máquina policial e o ordenamento jurídico, em matéria de Segurança, deveriam ser instrumentos que garantissem a manutenção da paz, da proteção dos cidadãos e do Estado Democrático de Direito (LIMA, 2011). No entanto, essa previsão constitucional não se concretizou totalmente até os dias atuais. A “substituição” para a Segurança *Pública* se restringiu em assegurar o acesso à justiça e o restabelecimento de direitos políticos e sociais e dos direitos civis da sociedade brasileira (CARVALHO, J, 2001). A CF/88 não conseguiu incorporar valores democráticos e nem mudanças estruturais e de funcionamento sobre as instituições voltadas para garantir a lei, a ordem e a cidadania devido às fortes oposições institucionais. Essa falta de sintonia entre o progresso no âmbito social – conquista de direitos sociais, políticos e civis - e a prática policial somado ao corporativismo policial torna complexo o controle da Polícia pelo Estado e o caminho que será percorrido para alcançar uma Segurança Pública melhor (BENGOCHEA et al, 2004).

Diante das resistências organizacionais e técnicas frente à possíveis reformas estruturais, o Poder Público, inicialmente, optou por enrijecer as leis penais e adotar métodos de combate repressivos para lidar com a violência e o crime. Não se esperava, porém, que essa fórmula fosse aprofundar a crise do sistema de segurança pública. Nas palavras de Renato Sérgio de Lima (2011):

“(…) num eloquente e revelador silêncio da Constituição de 1998, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. (...) a Constituição Federal acabou reproduzindo (...) a redução de política de segurança ao espaço da política criminal notadamente marcada pela intervenção penal (...) num processo de reificação e supremacia de um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais, concentrador da segurança pública no universo jurídico e policial, e deslegitimador da

participação social e da contribuição de outros profissionais que não os do campo jurídico.” (LIMA, 2011, p. 29).

Os anos que se seguiram ao início da democratização do Brasil, entre década de 1980 a 2000, foram marcados pela ineficiência do Estado diante do aumento exacerbado da violência e do crime. A crescente presença do tráfico de drogas e do crime organizado passaram a atormentar a sociedade, tomando o lugar da grave crise inflacionária dos anos 80 (SOUZA, 2009). O forte corporativismo policial, a morosidade do Judiciário, o aumento do crime e da violência, e a formação de forças paralelas ao poder estatal – como, por exemplo, a facções criminosas Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo – se consolidaram e se aproveitaram da inércia estatal em se limitar no debate legal e normativo em relação à matéria de segurança pública (CARVALHO, J, 2011; LIMA, 2011).

O foco no rigor penal faz com que, algumas vezes, leis incoerentes e infringentes aos direitos humanos sejam criados, além de coibir tentativas na elaboração de uma política pública de médio a longo prazo para que reformas significativas e positivas sejam realizadas sobre a Segurança Pública e sobre problemas sociais estruturais – como a educação, a pobreza e a desigualdade social - (LIMA, 2011).

É possível observar, assim, que algumas instituições do Estado, com destaque à Polícia, resistem às mudanças e têm dificuldades de internalizar as novas regras democráticas aos seus sistemas, sendo estas um dos maiores obstáculos para construir um sistema de Segurança Pública que atenda, de fato, o interesse público (SOUZA, 2009). Mas isso não quer dizer que nenhuma mudança tenha ocorrido desde o fim da Ditadura Militar. As resistências técnicas e organizacionais, sim, existem, porém, o avanço da agenda de direitos humanos no âmbito político-ideológico – um processo que vem se desdobrando desde a década de 1980 de forma concomitante - estão formando as bases para a entrada dos valores e pressupostos democráticos, como transparência e controle público do poder, no Sistema da Justiça Criminal (LIMA, 2011).

A valorização dos Direitos Humanos intensificou o debate da segurança da sociedade, fazendo com que a questão se concretize como uma das principais garantias do cidadão e deveres do Estado – previstos na Constituição Federal de 1988 – nos dias atuais. Sendo assim, novas abordagens para solucionar os problemas de violência e crime vem sendo projetados pelo Estado. Afinal, o modelo “tradicional” que abrange o uso excessivo da força e da Lei Penal e no recrudescimento do punitivismo, como instrumentos exclusivos de intervenção para solucionar o problema, vinha se mostrando como meios inapropriados e, pior, fomentadores de mais violência e crime (CALDEIRA, 2011). O Estado, então, passou a desenvolver projetos alternativos para as políticas públicas que resultassem em investimentos na qualificação, na modernização, nas mudanças estruturais e culturais

das instituições da Segurança Pública e, principalmente, em políticas públicas eficientes na reinserção do indivíduo na sociedade (BENGOCHEA et al., 2004; AZEVEDO, 2006).

Isto posto, alguns dos resultados dessa “busca” foram a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, e o do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) em 2007. Não cabe, aqui, especificar e detalhar ambos os programas, no entanto, é importante salientar que iniciativas como estas derivam de uma percepção do Estado de que o fenômeno do crime e da violência não devem ser mais assuntos exclusivos da Justiça Criminal e, sim, também, de Políticas Públicas sociais. Ou seja, percebeu-se que os problemas da violência e do crime devem, simultaneamente, ser resolvidos através de projetos de melhorias socioeconômicas, de valorização da Polícia e de estratégias de prevenção. É investir no aprimoramento do aparato de Segurança Pública com a obrigação de resguardar e estimular direitos e garantias de todo cidadão (LIMA, 2011; CARVALHO, V; SILVA, 2011).

Assim, o Estado passa a compreender e visualizar, aos poucos, a Segurança Pública como um fenômeno sistêmico que tem um começo, que são as formas preventivas, e um fim, que é a recuperação dos autores do delito para que estes não voltem, novamente, ao mundo do crime (BENGOCHEA et al., 2004). Salienta-se, no entanto, que o caminho ainda é longo na medida em que as resistências organizacionais são reais e o Estado não estabelece (ou não conseguem estabelecer) uma agenda democrática e de direitos humanos nas práticas de segurança (LIMA, 2011).

Deixando de lado a questão das possíveis soluções do problema e partindo para uma análise do *status quo* da situação, para melhor compreender o contexto da Segurança Pública no Brasil, é preciso ressaltar e esclarecer, brevemente, alguns dos principais pontos das instituições que influenciam e compõem a Segurança, são as principais: o Ministério Público (MP), o Sistema Penitenciário, o Judiciário e a Polícia – esta última será detalhada melhor separadamente no item seguinte.

Uma das muitas grandes vitórias trazidas pela Constituição de 1988 foi a instauração de uma estrutura funcional própria do Ministério Público, uma instituição independente e autônoma dos três poderes clássicos de Montesquieu – Executivo, Legislativo e Judiciário. Em matéria de Segurança Pública, o MP, além de fiscal da lei e responsável pelos processos judiciais, atua como controlador externo da Polícia. E é nesta última função que ele falha em realizar com eficiência. Essa situação decorre de três possíveis justificativas: (a) pouca importância dada em realizar uma fiscalização mais profunda, limitando-se em revisar as evidências apresentadas nos inquéritos; (b) conluio entre promotores e policiais; (c) e a hostilidade das polícias, com destaque a Polícia Civil, em relação à interferência do MP em suas atividades rotineiras. Sendo assim, o MP se limita em atuar na revisão dos inquéritos policiais, raramente intervindo e investigando as atuações suspeitas e/ou ilegais da

polícia judiciária e, quase nunca, instaurando um processo criminal, de fato, contra essa corporação – com exceção aos casos de homicídio doloso provocado por réu policial contra um cidadão comum sendo que o caso é encaminhado para o Tribunal do Júri, uma Justiça Comum - (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). A pouca atuação do MP compromete muito o controle do Estado sobre a sua Polícia que não precisando responder pelos seus atos, sejam eles legais ou ilegais, não se retraem em abusar do seu poder de autoridade em praticar atos de violência contra a população.

O Judiciário, por outro lado, em matéria de Segurança Pública, é criticado pela sua morosidade nos processos, que acarreta, muitas vezes, no sentimento de impunidade penal que permeia a sociedade brasileira. Os processos são muito ritualizados e burocratizados, além disso, até mesmo, os intervalos entre um procedimento e outro são longos. Outrossim, há uma falta de comunicação entre os órgãos que tocam um processo – como o entrosamento entre cartórios e juízes ou entre a Defensoria Pública e cartórios, por exemplo - que o prolongam mais ainda por causa da falta de organização, da distribuição confusa dos documentos e a dificuldade em padronizar os procedimentos para que os atos judiciais sejam integrados. Ademais, a excessiva judicialização dos conflitos sociais somado ao escasso número de juízes para lidar com todos os casos processuais do país tornam difícil a agilização dos procedimentos. Toda essa morosidade, aos olhos dos criminosos, tornam-nos mais audaciosos e impertinentes em suas condutas ilegais e violentas. Como sabem que “nada vai acontecer” ou que, no mínimo, “muitos anos irão se passar até que seja julgado”, os infratores da lei não são inibidos a cometer mais crimes. Do outro lado, para qualquer indivíduo comum e “correto”, na sociedade, tempo é lugar da memória coletiva. A sensação de que a justiça foi feita só será conhecida caso um crime encontre a sua respectiva sanção penal (ADORNO, 2007).

Por fim, o Sistema Penitenciário. Segundo Lumgreber (2003), os presídios brasileiros são perversos e perderam sua funcionalidade. Um dos principais problemas que rondam a questão das prisões é a superlotação somado ao tratamento e às condições cruéis, desumanas e extremamente violentas dentro desses muros fortificados. As causas que explicam o sufoco dos encarcerados são, basicamente, duas: os abusos da prisão provisória e o posterior “esquecimento” e permanência destes ilegalmente emprisoados nas cadeias que nem, ao menos, foram julgados. É um problema na entrada e na saída. Por exemplo, no caso do estado do Rio de Janeiro, 50% dos presos provisórios são mantidos de forma ilegal nos presídios. Ademais, há, também, a questão daqueles que já cumpriram a pena ou, ao menos, possuem direitos a benefícios legais – como relaxamento da pena, de fechada para semi-aberta – mas que não são concedidos na medida em que esses indivíduos não possuem uma defesa legal adequada já que as prisões brasileiras são compostas, basicamente, por pobres, negros e favelados. Pode-se questionar o papel da Defensoria Pública nesse contexto. Mas ela não possui capital humano suficiente para despender, somente, nas questões dos presos provisórios, sendo que encontram

dificuldades, até mesmo, para acompanhar todos os julgamentos e as execuções das penas. Agora, imagina-se: um réu primário, condenado por crime de receptação de pneus furtados, jogado entre assassinos e violentos traficantes, e vivendo em condições desumanas, sem ter seus direitos de benefícios atendidos, muito provavelmente sairá (e se sair) como uma pessoa pior, mais violenta e revoltada com o sistema. Há uma multiplicação de violência, um resultado colateral de um Sistema Penitenciário perverso e ineficiente. Cabe, ainda, ressaltar um outro fator crítico do Sistema: o despreparo e a corrupção dos agentes penitenciários. Os baixos salários, o constante perigo e violência do ambiente de trabalho, e a péssima qualidade do treinamento facilitam o conluio entre os agentes e os encarcerados – ou, pelo menos, a submissão do primeiro ao segundo – um delicado “acordo” que resulta na facilitação: de fugas dos presos, de assassinatos de encarcerados “marcados” para morrer, e de rebeliões violentas (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

Expostos, sucintamente, as principais instituições da Segurança Pública, é possível enxergar e compreender a extensão da grave crise em que cada uma está inserida e como elas e suas respectivas falhas estão “amarradas” umas à outras. Explica-se utilizando um exemplo. Um suspeito X, por um crime de roubo, é preso pela Polícia que realiza o Inquérito Policial. Suponha que, no entanto, sem saber, a Polícia tenha interrogado um indivíduo inocente parecido com o suspeito detalhado nos autos das testemunhas oculares do caso. O MP recebe o inquérito e, apenas, limita-se em revisá-la - não exercendo efetivamente o seu papel de controlador externo da Polícia – e em pedir prisão preventiva alegando que o suspeito pode fugir caso espere solto. Na vara competente, um juiz recebe o caso e, provavelmente, defere a prisão na medida em que o caso é uma das centenas das demandas judiciais que deve resolver naquela semana sendo necessário “agilizar” o processo. Decretada a prisão, o indivíduo, inocente, provavelmente, será esquecido no cárcere e permanecerá preso ilegalmente em um ambiente violenta e desumano.

Assim, é possível concluir que a Segurança é uma questão complexa que envolve inúmeros procedimentos burocratizados e autores que se relacionam constantemente e que vão muito além do papel da vítima e do autor do crime. Promotores, defensores, juízes, agentes penitenciários que, também, fazem parte desse universo social, têm suas ações entrelaçadas e interdependentes e possuem interesses próprios além de certa (ou total, como o MP) autonomia que pretendem manter. Esse panorama mostra a dificuldade em estabelecer reformas profundas estruturais na Segurança Pública na medida em que, eventualmente, irá comprometer algum privilégio, ou interesse ou, até mesmo, autonomia de alguma das instituições. Diante desse contexto, a questão permanece: como desenvolver um modelo de reformas que consiga acomodar o número máximo de interesses de cada instituição e, ao mesmo tempo, alcançar a eficiência? Essa é ainda uma pergunta altamente debatida e a sua resposta é buscada por especialistas, mas as complexidades são intransponíveis até o momento.

## 2.2. A Polícia Brasileira

Dentre as várias instituições que compõem a Justiça Criminal e que estão intimamente associadas com a Segurança Pública - como o Ministério Público, o próprio Judiciário e o Sistema Penitenciário - será destacado, no presente trabalho, a Polícia brasileira, na medida em que é a organização da “linha de frente”, sendo a mais visada e acessível pela população.

A sua origem histórica remonta desde o período da colonização portuguesa, no século XV, na instalação das Capitânicas Hereditárias, por D. João III (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014). No entanto, para fins do artigo, o ponto pela qual pretende-se partir, será do modelo Policial moderno, arquitetado no início do século XIX e inspirado nos moldes europeus. Essa estrutura “embrionária” passou por importantes redefinições e transformações, tais como a cisão da polícia em civil e militar em 1831 e a progressiva participação da polícia militar no papel de patrulhamento nas ruas, até que em 1969, cinco anos após o Golpe Militar, as forças policiais foram moldadas para terem as estruturas que possuem até os dias atuais (CALDEIRA, 2011). Utilizada como um dos principais meios de repressão da sociedade, entre 1964 e 1985, a Polícia perpetuou a cultura “avessa” aos direitos humanos e os traços de violência, algo que se reflete, hoje, em sua forma de atuação para coibir o crime.

É fundamental observar, no entanto, que aspectos como a violência, autoritarismo, discriminação do pobre são características inerentes à Polícia que vem desde o período escravocrata do Brasil e não somente a partir do século XIX. Elas se enraizaram na cultura Policial e se perpetuaram, até os dias atuais, em formas de arbitrariedade, de truculência policial (tortura e espancamento), abuso de poder, tratamento diferenciado de acordo com os grupos sociais, desrespeito aos direitos humanos e impunidade. Desde a sua criação, a Polícia tinha, como atividade principal, o papel de deter, prender e punir aqueles que pusessem em risco a ordem pública. Assim, desde muito cedo, a relação da polícia com a sociedade civil sempre foi marcada pela repressão e pela inobservância de direitos, principalmente com os pobres e negros, os tidos como “perigosos” (CALDEIRA, 2011).

Essa estigmatização social, dos “perigosos”, permanece até os dias atuais, tendo sido a lista alargada durante a Ditadura Militar na medida em que a Polícia (tanto a militar quanto a civil), principal instrumento repressor, subordinada, então, ao Exército, passou a ter, também, como alvo os insurgentes, a oposição política do Governo Militar. Nesse contexto histórico, torturas, perseguições, espancamentos, prisões arbitrárias eram praticados sem nenhuma inibição, sem nenhuma previsão de pena concreta por tais atos, na medida em que a polícia era respaldada pelo próprio Estado e por uma

Justiça Militar que colocava – e ainda coloca - a instituição acima do sistema civil de justiça (CALDEIRA, 2011).

Em 1988, entrou em vigor a nova Constituição Federal que, supostamente, marcou a volta da democracia no país. Porém, ela omitiu e, nos pontos em que abordou, fracassou em relação às mudanças da estrutura da Segurança Pública (LIMA, 2011). Além de não ter instituído princípios e aspectos que pudessem inserir perspectivas democráticas nas instituições responsáveis pela Segurança, a Carta Constitucional manteve a divisão entre a polícia civil e militar, conservando o caráter repressivo e ostensivo da Polícia – artigo 144, parágrafo 4, da CF – e não extinguiu a Justiça Militar como a jurisdição para os crimes cometidos por policiais militares – apesar de que, em 1997, a lei 9.299, transferiu para a justiça civil a jurisdição dos eventos de homicídio doloso (apenas) que tenha como parte os policiais militares e soldados do exército. Houve, claro, algumas modificações, como a retirada da Polícia sob o comando do Exército, passando ela a ser subordinada ao Governador do Estado e a ter um papel apenas auxiliar das Forças Armadas, o que realoca o controle da instituição, em tese, nas mãos da sociedade representativa e não de um grupo específico; mas, admite-se que mudanças significativas capazes de mexer totalmente as estruturas não foram implementadas (CALDEIRA, 2011).

Desde a redemocratização do país, assim, a Polícia vem tendo dificuldades em aceitar as tentativas de reformas, resistindo para manter seus *status quo*. Algumas das transformações propostas incluíram: a internalização de valores democráticos; mudanças organizacionais que permitam um controle maior do Estado e, principalmente, da população visando neutralizar a “forte hierarquização” inerente à Polícia – instituindo uma polícia cidadã a serviço da população; e a “ingerência” concreta por parte do Ministério Público, principal órgão responsável, por força constitucional, pelo controle externo das polícias (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). Não que a Polícia tenha parado no tempo sem ter sofrido nenhuma influência dos avanços democráticos e dos direitos sociais e políticos conquistados, mas ela ainda possui formas de atuação e estruturas defasadas que precisam, urgentemente, serem substituídas. Afinal, esse claro descompasso entre os progressos conquistados no final da década de 1980 e a violenta e ineficiente atuação policial salienta a crise desta instituição (BENGOCHEA et al., 2004).

Os problemas estruturais e de funcionamento da Polícia urgem instituir reformas e realizar pesados investimentos. Os principais pontos críticos da instituição são: a capacidade cronicamente baixa de investigação e resolução de crimes; a baixa qualidade da produção de dados e de informações; o recatado investimento em tecnologia e capital humano (armamentos, salário, capacitação e treinamento, benefícios, garantias, etc.) na medida em que a Segurança Pública foi, temporariamente, ofuscada pelos problemas políticos e socioeconômicos no pós-Ditadura; o caráter militarizado da

Polícia; o excessivo corporativismo e a cultura violenta da instituição que se perpetua, na medida em que os novos oficiais são completamente inseridos nesse ambiente; e o medo e a falta de confiança da população em relação às forças policiais, que são muitas vezes, se não sempre, associados à corrupção, à violência ilegal, à impunidade e ao abuso de poder (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; MINGARDI, 1992).

Cabe decompor cada problema citado acima para compreender melhor o contexto pelo qual passa a Segurança Pública. A incapacidade investigativa da Polícia e a escassez e péssima qualidade dos dados e informações produzidos pela instituição são aspectos que andam juntos e se explicam. Primeiramente, ambos são resultados dos baixos níveis de investimento no capital humano e em tecnologias que agem, por sua vez, mais como causa no cenário da Segurança Pública. Inicia-se focando na questão de métodos ou materiais e aparelhos de ponta. Não se fala somente de tecnologias de última geração, muitas das delegacias e dos institutos médicos legais, por exemplo, não possuem computadores suficientes para realizar seus respectivos trabalhos eficientemente. Ademais, há, ainda, no país, delegacias que não possuem o processo computadorizado para a identificação de digitais, o procedimento é feito manualmente, sendo as comparações realizada uma a uma com as digitais dos bancos de dados. Além disso, a ausência de recursos em equipamentos, dificulta a produção de informações na medida em que a Polícia não tem meios de coletá-las ou realizar estudos comparativos e estatísticos que poderiam ajudar no combate ao crime (BENGOCHEA et al., 2004).

Agora, em relação a investimentos sobre o capital humano, os problemas gerados pela carência de verbas nesse setor são evidentes e se refletem na sociedade. Para começar, há, proporcionalmente, pouquíssimos peritos e médico-legistas no sistema criminal o que provoca atrasos no desvendamento dos crimes, como homicídio ou roubo, e, conseqüentemente, no processo criminal como um todo. Cabe ressaltar a falta de qualidade no preparo e treinamento dos policiais. Não só eles estão despreparados para lidar com os violentos cenários e conflitos com criminosos – principalmente os recém-chegados na Polícia -, como, também, eles não dominam as tecnologias (quando possuem) necessárias, como georreferenciamento e cruzamento de dados, que são instrumentos básicos e imprescindíveis em investigações e na elaboração de estratégias e informações contra o crime. Além disso, há o problema dos salários aviltantes que comprometem a dedicação e o desempenho dos policiais que, não tendo nenhuma garantia de estabilidade no futuro (e à sua família), buscam “trabalhos extras” para complementar a sua renda – fato que, muitas vezes, culmina no envolvimento do policial em alguma atividade ilícita (BENGOCHEA et al., 2004; CALDEIRA, 2011).

Em segundo lugar, no caso específico da limitadíssima quantidade de dados e informações, ela se deve, também, à pouca preocupação dada em sua produção e à falta de transparência que existe na instituição na divulgação completa de todas as informações que possui em relação à atuação policial

e suas respectivas infrações. Apesar da criação de Ouvidorias Policiais, no final da década de 1990, que deveriam facilitar o acesso às informações existentes sobre as atividades policiais, a corporação ainda reluta em ser uma instituição mais “clara” e democrática (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

A militarização da Polícia é outro ponto amplamente debatido em matéria de Segurança Pública. Como afirmado acima, alguns resquícios da Ditadura - e, também, do período escravocrata do Brasil - são evidentes na estrutura da Polícia Militar comprovando o excessivo corporativismo e a manutenção de uma cultura violenta. Seus membros são autoritários, truculentos, fortemente hierarquizados, arbitrários e não respeitam os valores democráticos. A abordagem e atuação policial diante dos cidadãos, seja diante de uma manifestação popular ou na captura de um suspeito criminoso, são, muitas vezes, marcadas pela violência e humilhação do civil (CARVALHO, V; SILVA, 2011). As raízes históricas são muito profundas. Para o policial, principalmente o militar, ele está a serviço do Estado e não à sociedade; em vez da argumentação e da mediação de conflitos, ele acredita que o exercício da autoridade e da violência é a resposta para lidar com as ditas “desordens”; para ele, os tumultos são uma quebra da disciplina e da hierarquia, características, profundamente infiltradas em suas estruturas, que devem ser resguardadas; e, por fim, para o indivíduo policial – e, também, para muitos cidadãos -, os direitos humanos são considerados “privilégios de bandidos” (BENGOCHEA et al., 2004; CALDEIRA, 2011).

Diante desse comportamento e pensamento policial, é inevitável o medo e a falta de confiança da população em relação às forças policiais, que são muitas vezes, se não sempre, associados à corrupção, à violência ilegal, à impunidade e ao abuso de poder. Uma Justiça própria, o forte lobby policial, e o fraco *accountability* perpetua esses fatores na sociedade. A não punição ou responsabilização dos policiais infringentes além da sua autonomia e independência relativamente alta propagam o abuso e o uso excessivo da força, gerando um contexto de contínua insatisfação e temor entre a população (LIMA, 2011).

Toda esse crítico panorama da instituição Policial apresentado acima justifica a atual condição em que ela se encontra. Uma verdadeira mudança demandaria que a lógica da atividade policial se transformasse em um serviço público e não um braço armado do poder político. Ademais, não basta uma norma, uma lei ou, até mesmo, como observado, uma nova Constituição para modificar as profundas estruturas arraigadas na corrupção e na violência policial. Mexer na Polícia envolve lidar com delicados arranjos políticos e institucionais que vigoraram por décadas se não séculos. Discute-se muito, atualmente, a formulação de uma Polícia Nova, uma Polícia Cidadã, que respeita os direitos civil e não adota práticas que retroalimentam a violência e a impunidade. Somado a isso, foi percebido que o sucesso no combate à violência institucional e ao crescente índice de crimes seria alcançado,

mais efetivamente, a partir de um trabalho conjunto: reformas graduais na Polícia e iniciativas sociais que enfrentassem a pobreza e a desigualdade social. Afinal, o crime, a violência e a desordem e o desrespeito aos direitos humanos não são fruto, apenas, da ineficiência da Segurança Pública. Eles são resultantes, também, de um contexto social elitista e pós-escravocrata marcado pela exclusão social, pela truculência, e pela discriminação aos pobres (LIMA, 2011). Se esse novo “approach” será ou não bem-sucedido é ainda cedo para determinar, cabe esperar para ver se os resultados serão positivos ou não.

### **3. Segurança Pública à luz das teorias desenvolvimentistas.**

O material exposto acima faz notar a pertinência da questão da Segurança Pública à luz do Desenvolvimento.

O desenvolvimento é um produto de um Estado “goal oriented”. Aqui, a máquina estatal se utiliza de um modo de intervenção que combina a formulação de regras gerais e escolhas políticas - policy making. Em outras palavras, o direito é um instrumento de criação de objetivos. E, para os países em desenvolvimento, sempre, a tensão estará entre a maior formalização do direito e a “substanciação” do direito (TRUBEK, 1972). Continuando nessa linha de raciocínio, a Constituição Federal de 1988, que concretizou a volta da democracia e as demais políticas socioeconômicas implementadas pelo Estado brasileiro – como a instituição do liberalismo econômico, aumento significativo da segurança jurídica, etc. –, também norteou as reformas institucionais políticas e socioeconômicas cruciais para que o país experimentasse a estabilidade e o crescimento econômico. Porém, os ganhos e os avanços econômicos, analisados por Trubek (1972), não foram, proporcionalmente iguais no âmbito do desenvolvimento social. Apesar dos avanços econômicos, o Brasil ainda é considerado um país em desenvolvimento com sérios problemas sociais: pobreza, péssima qualidade de educação, desigualdade social, e, para o interesse do presente artigo, destaca-se os problemas da segurança pública.

Prevista no caput do artigo 5º. e 6º. da CF/88, a segurança é um direito social fundamental que tem dificuldades de ser constatada na prática da vida em sociedade. Formalizado pela lei, a sua concretização deveria ser garantida a todos os cidadãos mas não o é. Devido à sua previsão legal constitucional, a Segurança é um objetivo que deve ser, e está sendo, buscado pelo Estado. Como já analisado, anteriormente, há esforços consideráveis voltados para contribuir por um sistema de

Segurança Pública mais eficiente e transparente, no entanto, eles esbarram, continuamente, no corporativismo e nos interesses organizacionais de cada instituição.

### 3.1. Segurança Pública e a Abordagem Multilateral

Pensando no tema da Segurança Pública, com foco no aspecto legal e econômico do problema, temos a questão da necessidade e da importância de uma coerência entre um ordenamento jurídico e as políticas públicas para o Desenvolvimento. Essa coesão proporciona segurança jurídica e eficiência na alocação de recursos públicos (COOTER, 2005). Porém, no caso brasileiro, como já dito anteriormente, dando destaque ao Direito Penal, há uma grande “sobrecarga” da função do Legislativo, por assim dizer. A excessiva quantidade de normas explica como a criação de leis, regulamentos, portarias foi o método mais adotado pelo Estado brasileiro como meio de solucionar os problemas sociais do país. Um exemplo que ilustra bem tal situação é o aumento do número de leis penais e de sua rigorosidade, nas últimas décadas, visando diminuir a violência e o crime – como a criação da lei 11.343/06 (lei do tráfico de drogas), que aumentou o encarceramento no país, e da lei dos crimes hediondos (lei 8072/95) constantemente modificada na medida em que novos crimes são inseridos na sua “classificação”. Porém, o aumento do número de leis e da rigorosidade que foram planejados para trazer maior segurança jurídica teve um efeito nulo, se não mais prejudicial, na medida em que foi um dos fatores que multiplicou a violência e a insegurança na sociedade (LIMA, 2011; CARVALHO, J, 2011). E as políticas públicas de Segurança Pública? Elas foram esquecidas por décadas e foram apenas retomadas com a constatação de que o crime e a violência devem ser solucionados através de uma política pública de Segurança baseada em uma ação multilateral, conjunta, de três instrumentos: leis, instituições e políticas públicas sociais. É possível explicar essa última constatação através da exposição de como Lima (2011) e Soares (2006) entendem como deve ser uma reforma da segurança pública. Para ambos, as leis devem ser coerentes e proporcionais, trabalhando junto com políticas voltadas para o desenvolvimento individual – educação, saúde, inclusão social – e reformas institucionais – que mudem as estruturas e as culturas defasadas das instituições que servem a Segurança Pública - para estimular a retração dos problemas da Segurança e promover um melhor bem-estar da população.

No Brasil, os métodos adotados, por muitos anos, foram contrários: a novas leis (além de excessivas e desconexas) traduziram uma maior rigorosidade penal – com aumentos significativos do tempo de prisão; as políticas do Estado se voltaram em adotar medidas cada vez mais repressivas e violentas diante dos criminosos e da população mais carente da sociedade; e, quando se tentava adotar

reformas que valorizassem os direitos humanos e garantissem a “responsividade” das instituições, a resistência organizacional se tornava em um grande obstáculo para realizar mudanças.

### 3.2. Segurança Pública e o Desenvolvimento Humano

Essa forma multilateral de tentar solucionar os problemas da Segurança Pública também se traduz e se respalda na noção de desenvolvimento elaborada e defendida por Amartya Sen (1999). Focando mais na perspectiva do Desenvolvimento Humano, o autor defende a ideia de que o desenvolvimento é atingido com a expansão das liberdades reais. Para ele, não basta, somente, o aumento da renda per capita de uma sociedade – principalmente, porque nem sempre (quase nunca) a distribuição de tal riqueza é feita de forma homogênea. E a situação brasileira é um exemplo que cabe perfeitamente nos detalhes dessa teoria. Indo além do valor da renda individual, essa forma de compreender o desenvolvimento abrange as disposições socioeconômicas e os direitos civis de cada indivíduo, que permitem, por sua vez, que estes desenvolvam a capacidade de levar o tipo de vida que valorizam e que almejam.

O desenvolvimento é interpretado e racionalizado como liberdade individual (SEN, 1999). E a ausência dessa liberdade está, diretamente, envolvida com a pobreza econômica, com a infração dos direitos humanos, com a carência de serviços públicos e com a dificuldade de acesso aos direitos sociais. Afinal, liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras: liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica; oportunidades sociais promovem a participação econômica; facilidades econômicas podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. E um ponto que se deve salientar é que as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas, também, os meios principais para alcançá-lo (SEN, 1999).

Agora, sendo os meios principais, a negação à liberdade política e aos direitos sociais e civis básicos não ajudam a estimular o crescimento econômico e social. Diferentemente de Trubek (1972), para Sen (1999), o êxito de uma sociedade deve ser medida segundo as liberdades substantivas – direitos substantivos - que os membros da sociedade desfrutam. E, igualmente a Trubek (1972), tais liberdades estão relacionadas, também, com a direção das políticas públicas (mais do que a formulação de novas leis e normas de forma geral). As capacidades individuais podem ser aumentadas através das políticas públicas que, por sua vez, tem o seu direcionamento influenciado pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo – democracia.

À luz da teoria do desenvolvimento como liberdade de Sen (1999), é possível observar como as capacidades dos indivíduos da sociedade são limitadas pelas graves condições da segurança pública.

E aprofundando a questão das capacidades trazidas por Sen, Martha Nussbaum (2010) traz um ponto essencial e esclarecedor ao problema da Segurança Pública: ele afasta a dignidade humana da vida do cidadão. De acordo com a autora, a “capacidade” de cada indivíduo tem a ver com a oportunidade de escolher, se ela for promovida alarga-se a lista de áreas de liberdade de escolha que o sujeito possui. Mas como é feita essa promoção? A “capacidade” é uma liberdade substantiva para atingir uma combinação de alternativas de funções, ela não abrange apenas habilidades mas, também, oportunidades criadas pela junção de habilidades pessoais e de condições políticas e socioeconômicas. E algumas capacidades são tão “centrais” que, quando indisponíveis, retiram a dignidade humana de uma vida. Algumas das capacidades consideradas “centrais” que se aplicam no caso concreto são: “vida”, “integridade física” e “controlar seu próprio ambiente”. A primeira traduz a ideia de poder viver por um período razoável de uma vida normal; a segunda reflete a liberdade de ir e vir livremente e de ter segurança contra a violência; e, por fim, a terceira envolve o conceito de poder ter uma propriedade e de ter direito sobre ela.

Isto posto, no âmbito da questão da Segurança Pública brasileira, é constatável que os conceitos de liberdade e de capacidade desenvolvidos por Sen (1999) e Nussbaum (2010), respectivamente, não são correspondidos. Os altos índices de violência e de criminalização restringem a liberdade de ir e vir das pessoas, infligem o medo decorrente do sentimento de insegurança coletiva, comprometem o direito à propriedade, à integridade física, além do direito à dignidade humana – por consequência - e muitas outras garantias asseguradas pela própria Constituição Federal (BENGOCHEA et al., 2004; ADORNO; PASINATO, 2007). Não há liberdade e não há possibilidade de escolher em matéria de Segurança. Segundo a tese do Desenvolvimento Humano, o país não pode ser considerado como desenvolvido.

### **3.3. Segurança Pública e o Desenvolvimento Institucional**

Focando na relação da Segurança Pública e as principais instituições que a compõem, concentrou-se a análise do tema na necessidade de reformas estruturais das últimas como uma possível solução dos problemas de Segurança.

Para discutir sobre as instituições cabe iniciar o debate abordando a Polícia como ponto de partida. De acordo com Bobbio (1995) e Feltran (2013), respectivamente, os dois principais motivos da complexidade de implementar mudanças estruturais e culturais na instituição policial são a ausência de princípios democráticos e a “defasagem” dos métodos repressivos na atuação policial (tecnologia, estratégias táticas, etc.) e no gerenciamento da Polícia. Nesse contexto é clara a necessidade de inserir medidas como: reformas na grade curricular de formação das polícias; retiradas paulatinas de

lideranças policiais antigas que apoiam métodos violentos de repressão, investimentos pesados nos equipamentos e treinamentos policiais, e centralização do poder de comando da instituição policial nas mãos do Estado – visando diminuir a força do corporativismo policial – e aumentar o espaço da participação da sociedade na construção de uma Polícia Cidadã (BENGOCHEA et al., 2004; LIMA, 2011). No entanto, o problema da Segurança Pública vai além da exclusiva defasagem da atuação Policial. O Ministério Público, o Judiciário e o Sistema Penitenciário, que também são peças-chave para o bom funcionamento da Segurança Pública, possuem falhas que evidenciam a necessidade de mudanças estruturais e funcionais.

É possível observar que a maioria, se não todas, das questões e problematizações exploradas e trazidas no presente texto sempre entram na questão das instituições. Essa insistência salienta a importância constatada nas instituições no alcance do Desenvolvimento, uma ideia defendida por Dani Rodrik e Arvind Subramanian (2003). Estes autores ressaltam a relevância do papel da eficiência das instituições para o desenvolvimento de um país.

Segundo Rodrik e Subramanian (2003), o “gap” entre as rendas dos indivíduos dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos é explicado pela variável da geografia, do papel da troca internacional (“integration view”) e do papel das instituições. Não que o Brasil não tenha problemas ou barreiras que devem ser removidas – para aumentar sua produtividade e renda no âmbito internacional – no âmbito do “integration” e do “trade”, mas é conveniente ressaltar que as principais dificuldades que o país enfrenta se encontram na variável do papel das instituições. E, apesar de trazer três variáveis diferentes para explicar o “gap”, o próprio autor foca sua atenção e o seu debate do desenvolvimento nas reformas das instituições.

É notável que Rodrik e Subramanian (2003) focam suas teorias no desenvolvimento econômico, mas trazendo elas para a problematização do desenvolvimento social é possível ver que elas são igualmente aplicáveis. Instituições de qualidade garantem a segurança em aspectos econômicos (direito à propriedade, por exemplo) e jurídicos (adimplemento dos contratos, funcionamento da justiça, etc.) que, por sua vez, atraem investimentos, inovações, promovem trocas internacionais e, conseqüentemente, o aumento da riqueza per capita. Elas – somado ao aumento da renda pelo crescimento econômico concomitante - conseguem, também, garantir os direitos e as liberdades tão defendidas por Sen (1999) e Nussbaum (2010): acesso à justiça, consolidação da democracia, acesso ao mercado e aos serviços públicos, garantia dos direitos sociais (como saúde e educação), a liberdade de escolha, entre outros.

Sendo assim, basta somente copiar uma estrutura ou um modelo que deu certo em outro país? Tudo isso faz com que, erroneamente, pense-se que seja apenas necessário trazer os modelos institucionais de outros países bem sucedidos e aplica-los. Porém, esses “transplantes de instituições”,

em sua grande maioria dos casos, não funcionaram e não funcionam. O que explica é que desenhos institucionais são influenciados pelo contexto histórico, geográfico e político- econômico de um país. Não que tais transplantes nunca deram certo, mas elas funcionam apenas quando os países conseguem transferir de fato o “cumprimento das funções” – mesmo que as formas das instituições sejam diferentes (CARDOSO, 1980).

A partir disso, focando na questão da relevância do papel das instituições para o desenvolvimento de uma sociedade, o que é possível abstrair é que transformações, reformas e, conseqüentemente, aumento da eficiência e qualidade da Polícia – e das outras instituições chave da Segurança Pública - é uma das peças fundamentais para completar o quadro de Desenvolvimento social do país. As instituições devem ser democráticas, responsivas e, sempre, a serviço do interesse coletivo e dos cidadãos. Lembrando, novamente, que tais mudanças não podem ser realizadas, simplesmente, a partir de cópias de modelos que deram certo em outras nações. O modelo desenvolvido, por exemplo, com a Polícia de Nova York durante o governo do prefeito Rudolph Giuliani – o caso “Tolerância Zero”<sup>1</sup> - seria, em tese, ideal para ser aplicado com a Polícia Militar de São Paulo. Observando, de forma superficial, o caso, ambas as situações abrangem: uma grande metrópole (global), com diversidades culturais, alto índice de criminalidade, graves problemas de corrupção policial, conluio institucionais, etc.. No entanto, muito provavelmente, as disparidades históricas e culturais e outras variáveis e especificidades não permitiriam o sucesso da reaplicação dessas reformas ao âmbito paulistano ou qualquer outra cidade do Brasil. É necessário que transformações, mudanças e reformas próprias e, ao mesmo tempo, inovadoras, com a participação da sociedade civil, sejam desenvolvidas, formuladas e aplicadas. Seja através de políticas públicas e leis inovadoras – sem excessos -, os objetivos das reformas devem ser delimitados e construídos democraticamente (CARDOSO, 1980).

#### 4. CONCLUSÃO

---

<sup>1</sup> BELLI, Benoni. *Polícia, “Tolerância Zero” e Exclusão Social*. Novos Estudos CEBRAP n. 58, Novembro/2000, pp. 151-171. Foi uma política pública implementada na cidade de Nova Iorque que teve como principal método a “tolerância zero”, a partir de procedimentos e estratégias violentas, com aumento significativo do número de encarcerados, sendo optados metodologias repressivas.

Em matéria de Segurança Pública, há diferentes aspectos que são problematizados, sendo os principais a serem debatidos atualmente: os escassos investimentos no setor, a ineficiência e desorganização institucional e funcional, a perda do monopólio do uso legítimo e exclusivo da violência pelo Estado, e a incapacidade de atender as demandas dos cidadãos no âmbito dos valores democráticos e humanos.

Esse contexto torna necessário a implementação de reformas e de novas políticas públicas que tenham como objetivo aprimorar o sistema como um todo a partir de uma abordagem multilateral. Afinal, a história brasileira e as experiências governamentais mostraram que não basta agir sobre as instituições centrais ao funcionamento da Segurança Pública – o Ministério Público, o Judiciário, a Polícia e o Sistema Penitenciário – isoladamente. A crise da Segurança Pública é um problema social, ela envolve a complexa relação das instituições e, também, a crítica situação da pobreza e da exclusão e desigualdade social do país.

O foco na Polícia se dá, principalmente, por ela ter um contato direto maior ou, pelo menos, por ter um elemento de maior acessibilidade pela população. Além disso, a organização Policial é aquela que menos respeita os direitos humanos, não se preocupando em medir a violência usada em suas atuações em suas funções ostensivas de patrulhamento. Tendo resquícios da Ditadura Militar, sua estrutura e seu funcionamento permanecem, praticamente, os mesmos. Seus membros valorizam a hierarquia, acreditam na eficiência de ações autoritárias, se consideram a serviço do Estado mais do que à população, e enxergam os direitos humanos como “privilégios de criminosos”. A redemocratização no final da década de 1980 não conseguiu eliminar esses aspectos da Polícia, tanto pelas resistências organizacionais quanto pela pouca preocupação dada à matéria na medida em que a concretização de direitos civis e sociais foram priorizados na época.

Hoje, esse “pouco caso” dado pelo Estado, há 30 anos, traz repercussões graves à sociedade. A Polícia mantém sua cultura violenta, permanece impune pelos seus atos ilegais e se opõe fortemente às reformas ideológicas e estruturais. O Ministério Público, por sua vez, não se mostra muito estimulado em realizar um controle efetivo sobre as Polícias, limitando-se em apenas revisar os autos dos inquéritos policiais, não investigando se houve tortura ou outras formas ilegais de comportamento. O Judiciário, também, mostra-se extremamente lento na execução de suas funções devido à excessiva burocratização e à falta de comunicação entre seus órgãos, deixando um sentimento de revolta pela impunidade dos criminosos. E, por fim, o Sistema Penitenciário, superlotado, sinaliza a defasagem de suas estruturas físicas e finalísticas, na medida em que a violência multiplicada dentro de suas paredes está se transbordando para a sociedade. Assim, todo o panorama de desorganização e ineficiência das instituições expostas e somadas aos problemas da pobreza e da desigualdade refletem e explicam os altos índices de crimes e de violência no Brasil.

Pensando no âmbito do Desenvolvimento, a crítica situação da Segurança Pública apresenta-se como um grave obstáculo para o desenvolvimento humano e institucional do país. As capacidades “centrais” da “vida”, da “integridade física” e do “controlar seu próprio ambiente” estão claramente indisponíveis ou, pelo menos, parcialmente disponíveis. A liberdade e a capacidade de cada cidadão estão, por assim dizer, reduzidas: eles não possuem meios, oportunidades e capacidades de viver a vida “completa” como desejam. Afinal, os altos índices de violência e de criminalização restringem a liberdade de ir e vir das pessoas, infligem o medo decorrente do sentimento de insegurança coletiva, comprometem o direito à propriedade, à integridade física, além do direito à dignidade humana – por consequência - e muitas outras garantias asseguradas pela própria Constituição Federal.

Nos dias atuais, dificilmente há liberdade e possibilidade de escolher em matéria de Segurança Pública.

### **Referências Bibliográficas**

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo na justiça. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, pp. 131-155, nov. 2007.

AZEVEDO, Rodrigo G. Prevenção Integrada: novas perspectivas para as políticas de Segurança no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 9, n. 1, pp. 38-42, jan./jun. 2006.

BELLI, Benoni. *Polícia, “Tolerância Zero” e Exclusão Social*. *Novos Estudos CEBRAP* n. 58, Novembro/2000, pp. 151-171

BENGOCHEA, Jorge Luiz P. et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n.1, pp. 119-131, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CALDEIRA, Teresa P. R. *Cidade de Muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 3ª edição. São Paulo: Editora 34 Ltda, 2011.

CARDOSO, Fernando H. *As ideias e seu lugar: Ensaios sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1980. Cap. 1, pp. 17-56.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Vilobaldo A.; SILVA, Maria do Rosário F. Política de Segurança Pública no Brasil: avanços, limites e desafios. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, pp. 59-67, jan./jun. 2011.

COOTER, Robert. Innovation, information, and the Poverty of Nations. *Florida State University Law Review*. Florida, v. 33, pp. 373-393, 2005. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1793&context=facpubs>>. Acesso em: 20/05/2014.

FELTRAN, Gabriel S. “Governo que produz crime, crime que produz governo: políticas estatais e políticas criminais na gestão do homicídio em São Paulo”. *Revista Brasileira de Segurança Pública* vol.7 n.1 fev./mar. 2013

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um Estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. *Entre Palavras e Números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas: Segurança Pública e Polícia Civil em São Paulo*. São Paulo: Página Aberta, 1992.

NUSSBAUM, Martha C. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010. Cap. 2, pp. 17-45.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind. *The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean)*. Paper, 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/pdf/rodrrik.pdf>> . Acesso em: 30/05/2014.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA de São Paulo. A origem da história do Brasil. Disponível em: < <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx> >. Acesso em: 28/05/2014.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. Das Letras, 1999, pp.17-26.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n56/28629.pdf> >. Acesso em: 23/05/2014.

SOUZA, Luís Antônio F., org. *Políticas de Segurança Pública no Estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

TRUBEK, David. *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*. Yale Law Journal 1-50 (1972), pp.1-34