

Segurança pública num país violento

Public security in a violent country

Seguridad pública en un país violento

Edinilsa Ramos de Souza ¹
Maria Cecília de Souza Minayo ¹

doi: 10.1590/0102-311X00036217

Este texto apresenta uma reflexão sobre os problemas atuais da segurança pública no Brasil, a partir de um momento conjuntural de turbulência social provocado por uma greve geral da Polícia Militar (PM) do Estado do Espírito Santo. O fato ocorreu no mês de fevereiro de 2017 e pode ser considerado um *case*, dada a complexidade que sua (provisória) solução exigiu. O movimento manteve 9 dias de paralisação total e 21 dias para que a situação como um todo se normalizasse.

Para contornar a proibição constitucional de paralisar suas atividades, a estratégia dos agentes foi postar suas esposas, mães e filhas nas portas dos batalhões, impedindo-os de saírem para cumprir sua missão. Greves de PM, embora proibidas pela *Constituição*, não são uma novidade no país. No Rio de Janeiro, também em fevereiro de 2017, como num efeito-imitação do que sucedia no Espírito Santo, iniciou-se um movimento com formato semelhante, logo debelado. Mas a Polícia Civil (PC) está em estado de greve, embora todas as suas funções continuem a ser exercidas. Em Pernambuco, houve uma dura manifestação dos PMs no centro da cidade no início de dezembro de 2016, e o governo do estado se antecipou, negociou com a corporação prometendo aumentar os salários e pagar as gratificações devidas, abortando uma paralisação já programada. Em abril de 2014, a PM da Bahia fez uma greve de 42 horas e, em 2012, unidos ao Corpo de Bombeiros, cruzaram os braços por 12 dias, às vésperas do Carnaval.

Em todas as ocasiões um mesmo ritual foi seguido: envolvimento dos familiares, de associações das categorias, de policiais aposentados e de lideranças políticas. E a resposta do estado também tem sido rotineiramente sincronizada: decretação da ilegalidade dos movimentos, ameaças de punições e demissões, apelo ao reforço das forças armadas e das forças de segurança nacional, envolvimento do Governo Federal, de igrejas, de associações da sociedade civil e, cada vez mais, do Ministério Público e do Supremo Tribunal Federal. Algumas poucas reivindicações são atendidas e os motivos para as rebeliões continuam, como uma força latente de insatisfação e insubmissão: salários aviltantes para os escalões mais baixos da corporação, condições de trabalho opressivas e meio de atuação (carros, equipamentos, armas) muito aquém do que os confrontos com grupos delinquentes armados exigem.

Os resultados também são terríveis como os mostrados no Espírito Santo, em que as mortes violentas passaram da média de 4 por dia para 18 durante a conflagração. Foi assim também na Bahia durante a greve de 2014: os homicídios subiram da média de 6 por dia para 35, na Grande Salvador. E em Pernambuco, mesmo que a paralisação tenha tido a curta duração de uma manifestação pública e ostensiva, houve registros de saques, assaltos, arrastões e depredações em vários bairros da Grande

¹ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Correspondência

E. R. Souza
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Av. Brasil 4036, sala 700, Rio de Janeiro, RJ 21040-361, Brasil.
edinilsaramos@gmail.com



Recife. Lojas, bancos, *shoppings*, Correios e outros serviços fecharam as portas. O rápido e impressionante aumento de homicídios, evento que constitui o indicador mais potente da violência social em todo o mundo, é apenas a ponta mais cruel dessa tragédia. Ela é acompanhada por imensos outros prejuízos econômicos, sociais, políticos e para a vida cotidiana dos cidadãos, como demonstrado no caso do Espírito Santo: saques a lojas, paralisação do transporte público, aumento dos crimes de rua e da violência armada, fechamento das indústrias, do comércio e dos serviços, perda de dias escolares, atendimento precário nos equipamentos de saúde, gastos com o apoio das forças armadas e da força nacional de segurança, dentre outros. O crescimento de um medo social difuso e uma sensação de fraqueza e impotência da autoridade pública para dar-lhe segurança completam os sentimentos de uma população que, da forma mais indesejável possível, tomou consciência da importância da polícia para o funcionamento da sociedade em seu cotidiano.

Invertendo a expressão de Hannah Arendt em seu livro *On Violence* ¹, diríamos que as greves dos policiais pelo Brasil afora “dramatizam a situação de insegurança pública num país violento”. Por isso, casos como o do Espírito Santo permitem aprofundar a reflexão sobre esses agentes, seu poder, suas condições de vida e trabalho, e os questionamentos sobre a falta que eles fazem.

(i) A primeira observação é sobre investimento. O clima de violência social vivido hoje no país colocou na pauta política o tema da segurança pública como uma prioridade não apenas das Unidades Federativas (UF) como também do Governo Federal. Porém, atualmente, o Ministério da Justiça compromete 81% do seu orçamento com a Polícia Federal e com a Polícia Rodoviária Federal, e míseros 3% com o Fundo Nacional de Segurança Pública. Desde que foi criado, em 2002, esse Fundo já teve uma redução de 48% nos aportes do Ministério. Portanto, embora recentemente o governo tenha mudado o nome desse Ministério para “Ministério de Justiça e Segurança Pública”, é preciso acompanhar os desdobramentos desta formalidade, para ver em que ela acrescenta de concreto aos investimentos em planejamento, inteligência, técnica e apoio aos servidores nos estados.

É importante observar que, segundo dados do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* de 2016 ², houve um incremento no financiamento da segurança nos últimos anos, principalmente por parte dos estados e municípios. Em 2015, foram gastos R\$ 76,3 bilhões, despesas que representaram 1,38% do PIB. Entre 2002 e 2015 houve um crescimento da ordem de 62% nos gastos e a paulatina presença dos municípios nesta equação, embora a maior despesa ainda recaia sobre os estados. Atualmente, são quase 700 mil policiais e guardas municipais no país.

Pergunta-se: se os investimentos foram incrementados, particularmente nos estados e nos municípios, por que não tem havido uma melhora sensível nos dados de criminalidade, a não ser em algumas UF? Por que os policiais continuam a se sentir pouco atendidos em suas condições de vida e de trabalho?

(ii) Uma segunda observação é sobre a relação da sociedade com a instituição policial. A polícia no Brasil foi criada logo após a vinda da Família Real Portuguesa para o país (1809) e nos moldes da que estava sendo constituída na Europa no século XVIII ^{3,4,5}, ou seja, concebida como parte integrante do estado moderno. A ideia central dessa instituição é que a civilização e a democracia funcionam num balanço entre os mecanismos de coesão representados pelas instituições de socialização e de coerção representados pela polícia e pelo aparato judiciário. Mas no Brasil, a história mostra que a polícia desde a sua origem sempre foi menosprezada pelas classes médias e abastadas, e odiada pelos pobres, sendo estes últimos, sempre, o alvo principal de sua ação ⁶.

A história correu, mas uma das maiores queixas atuais dos policiais continua a mesma que ao longo de sua existência: a falta de reconhecimento por parte da população e das autoridades em relação aos serviços que prestam. Tal desvalorização ocorre das mais diferentes formas: baixos salários, incompatíveis com os riscos de vida que correm diariamente; visão social preconceituosa sobre eles; falta de canal institucional para que possam manifestar suas dificuldades, insatisfações e sugestões para o aprimoramento dos serviços; condições de trabalho estressantes; e meios de atuação aquém de suas necessidades ^{6,7}. Daí, a greve funciona como um estopim.

Pergunta-se: no caso da PM, se a greve é constitucionalmente proibida, qual deveria ser o dispositivo para a negociação de suas reivindicações? Por que o Congresso Nacional que representa o povo brasileiro não trata desse tema e não reconhece a dignidade da profissão, outorgando-lhe a importância social que merecem?

(iii) Uma terceira consideração é sobre a violência social e a forma de enfrentá-la pelas instituições de segurança pública. O Brasil registrou mais homicídios em cinco anos do que o número de mortos na Guerra na Síria. Entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015 foram 279.567 pessoas assassinadas no país, comparadas às 256.124 mortes na Síria, de março de 2011 a novembro de 2015. A lógica da atuação policial é como se ela estivesse numa “guerra” que tem como pano de fundo o combate às drogas e à criminalidade. Às polícias cabe a missão “quase impossível” de prevenir os crimes e as infrações, investigar os delitos e proteger a sociedade. No entanto, elas estão encurraladas entre a crescente violência de grupos organizados e bem equipados e suas precárias condições de trabalho para fazer-lhes frente. O problema não é o de apenas fornecer-lhes mais armas e viaturas, mas sim, o de oferecer-lhes treinamento de excelência e adequado, apoio para a lida diária em áreas conflagradas onde, não raro, perdem seus companheiros e têm que virar o turno, sem amparo emocional e sem descanso.

Nesse embate, os números não deixam dúvidas: muitos policiais morrem e muitos policiais matam. E as mortes em confronto aumentam as cifras da violência social. Segundo Lotin ⁸, de 2009 a 2015, ocorreram 17.663 mortes decorrentes de intervenções policiais (em serviço e fora), significando em média 2.523 mortes ao ano ou 210 mortes ao mês. Essa letalidade tem sido alvo de inúmeras críticas, inclusive pelo fato de ser seletiva, atingindo principalmente jovens moradores de áreas pobres das grandes cidades. A título de comparação, em 2015 ocorreram 3.320 mortes provocadas por policiais no Brasil. Em Honduras, foram 98 óbitos e na África do Sul, 582. Em números absolutos, a polícia do Brasil é, de longe, mais letal que a desses países. Em taxas (1,6/100 mil habitantes) ela quase se equipara, mas continua acima de Honduras (1,2) entre 2014/2015, e da África do Sul (1,1) entre 2015/2016 ⁹. Assim, embora a maioria dos agentes atue buscando cumprir sua missão constitucional, o ethos do confronto e da belicosidade atravessa a sua prática. E, no limite, muitos se tornam justiceiros, milicianos e compõem grupos de extermínio, aumentando o clima de conflagração social, como o caso do Espírito Santo tem sugerido nas investigações pós-greve.

(iv) Por fim, uma curta reflexão sobre a excessiva mortalidade de policiais no país. De 2009 a 2015, houve um crescimento de 35,6% do número total de óbitos. Em serviço, eles morrem duas vezes mais do que nos Estados Unidos, e os policiais militares morrem duas vezes mais do que os policiais civis. As médias anuais (260) e mensais (22) de óbitos desses agentes fora de serviço são 2,5 e 2,4 vezes maiores, respectivamente, do que as médias anuais (103) e mensais (9) dos que estão em serviço. Tal achado, que é comprovado na literatura sobre o tema ^{6,7}, indica que o risco de morrer violentamente para os agentes da segurança pública é maior no ambiente externo às corporações, quando estão fora da proteção do ambiente institucional e são reconhecidos por delinquentes, ou quando estão exercendo alguma atividade remunerada (o bico) como segurança privada. Em geral, as suas taxas de mortalidade são muito maiores do que para a população como um todo.

Em conclusão, é importante ressaltar que a segurança pública tornou-se, no Brasil, como nunca foi, um tema de profundo interesse nacional. Tratá-lo com seriedade e rigor significa incluí-lo no debate democrático e de construção de um país minimamente civilizado.

Colaboradores

E. R. Souza e M. C. S. Minayo participaram da escrita e da revisão do texto.

1. Arendt H. On violence. New York: Harcourt, Brace and World; 1970.
2. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016. http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf.
3. Elias N. O processo civilizador. v. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; 1994.
4. Holloway TH. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do Século XIX. Rio de Janeiro: Editora FGV; 1997.
5. Bretas ML. Observações sobre a falência dos modelos policiais. Tempo Social: Revista de Sociologia 1997; 9:79-94.
6. Minayo MCS, Souza ER, Constantino P. Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2008.
7. Minayo MCS, Souza ER, Constantino P. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in)segurança pública. Cad Saúde Pública 2007; 23:2767-79.
8. Lotin E. Uma “guerra de todos contra todos”. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016. p. 28-30. http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf.
9. Lima RS. Para lamentar os nossos mortos. In: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2016. p. 21-7. http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf.

Recebido em 02/Mar/2017
Aprovado em 08/Mar/2017