

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS CRIMINAIS

ALBERTO LIEBLING KOPITTKE WINOGRON

**SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA NO BRASIL:
UMA HISTÓRIA DE DESENCONTROS**

Porto Alegre
2016

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA NO BRASIL: UMA HISTÓRIA DE DESENCONTROS

Dissertação de mestrado apresentada no curso de Mestrado em Ciências Criminais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Criminais.

Linha de Pesquisa: Violência, Crime e Segurança Pública

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho

Porto Alegre

2016

ALBERTO LIEBLING KOPITTKE WINOGRON

**SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA NO BRASIL:
UMA HISTÓRIA DE DESENCONTROS**

Dissertação de mestrado apresentada no curso de Mestrado em Ciências Criminais do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Criminais.

Aprovado em 19 de janeiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo

Prof. Dr. Marcos Flávio Rolim

Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho

Porto Alegre
2016

W776 Kopittke, Alberto Liebling Winogron
Segurança Pública e democracia no Brasil: uma história de
desencontros / Alberto Liebling Winogron Kopittke. – Porto
Alegre, 2016.
172 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Faculdade
de Direito, PUCRS.
Linha de pesquisa: Violência, Crime e Segurança Pública.
Orientação: Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho.

1. Direito. 2. Segurança Pública - Brasil. 3. Democracia.
4. Direitos Humanos. 5. Autoritarismo. I. Silva Filho, José
Carlos Moreira da. II. Título.

CDD 350.74

A todo(a)s que lutam, por dentro e por fora das polícias, por uma concepção democrática de Segurança Pública.

A todo(a)s, de dentro e de fora das polícias, que morreram por ainda não termos tido êxito nessa luta.

AGRADECIMENTOS

Toda obra humana é antes de tudo uma autobiografia que expressa muito de nossas experiências e nossas crenças, nossos sonhos e decepções. Este trabalho é um também uma espécie de autobiografia desses 9 anos em que tenho vivenciado intensamente o árduo tema da Segurança Pública brasileira.

Ao longo desses anos foram muitas as lideranças comunitárias, policiais militares, policiais civis, policiais federais, policiais rodoviários federais, guardas municipais, servidores do sistema prisional, membros das perícias, conselheiros tutelares, trabalhadores da educação, da saúde, da assistência social e da cultura, com quem compartilhei dores, tristezas e pequenas e maravilhosas conquistas, os quais seria uma tarefa impossível nominar, mas aos quais registro um carinhoso agradecimento.

Ao longo desse tempo muitas e muitas foram as vezes em que não pude estar com minha família, de quem sempre recebi todo o amor e apoio inquestionável em todas minhas desventuras. Faço um especial agradecimento à minha mãe, Lucia, pela inspiração de trabalho obstinado, afeto humano e retidão ética, à Luciane, minha irmã, pela inspiração na luta por políticas públicas universais e de qualidade e sua referência acadêmica, aos meus amados sobrinhos Rafael e a Sofia pelo amor paternal que me fazem sentir, ao Abraão, meu pai, pelo carinho e estímulo. A Vera, minha tia, pelo estímulo cultural e crítico. Ao Edi, pelo carinho de estar conosco. E de uma forma muito especial à Telassim, minha companheira, pela sua referência na luta contra a violência contra as mulheres e pelo amor que decidimos partilhar de forma plena e que teve a paciência de me apoiar na longa jornada de construção desse trabalho.

Ao Tarso e ao Jairo por todas as oportunidades que me deram e pelos referenciais ideológicos, de liderança política e de gestão que me transmitiram.

Ao meu orientador, José Carlos, pela paciência em meus momentos de angústia e pela referência, na luta incansável e brilhante contra as heranças autoritárias do nosso país e que junto com o Paulo Abrão e Marcelo Torely me apresentaram as ferramentas da Justiça de Transição para superar esse passado de arbítrio que se mantém vivo em nosso presente.

Ao Marcos Rolim, Luiz Eduardo Soares e Rodrigo Azevedo, pela inspiração

na luta por um modelo democrático de Segurança Pública.

A Ruth Gauer e a todo(a)s professores do PPGCCrim, pela excelência e estímulo a um pensamento social crítico e sem dogmas.

Aos colegas do Gabinete na Câmara de Vereadores, pela paciência com minhas ideias e pelo apoio que me permitiu fazer esse percurso.

Aos colegas das equipes da Conferência Nacional de Segurança Pública (2008), da Secretaria Municipal de Segurança Pública de Canoas (2009-2010) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (2011), onde tive a oportunidade de compartilhar experiências transformadoras e aprender muito do que procurei sintetizar nessas páginas.

E de alguma forma indireta às pessoas que confiaram em minha capacidade de representá-las neste período em Porto Alegre, pois a este mandato procurei corresponder fazendo este trabalho da melhor forma possível, buscando encontrar caminhos para construirmos uma cidade, um estado e um país com menos violência.

RESUMO

O presente trabalho busca discutir as consequências da tradição autoritária sobre o uso da força, reforçadas pelo regime autoritário vivido no Brasil entre 1964 e 1988, na concepção de Segurança Pública vigente no Brasil. O trabalho utiliza como referência a transformação da concepção de Segurança Pública ocorrida nos países de democracia consolidada e a forma como ocorreu a transição para o regime democrático no Brasil, a partir dos referenciais teóricos da Justiça de Transição. Para analisar essas consequências o trabalho apresenta um balanço das ações realizadas em nível federal ao longo das três primeiras décadas pós-redemocratização, a partir do papel das Forças Armadas, da Secretaria Nacional de Segurança Pública e da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Para complementar essa avaliação o trabalho ainda apresenta uma pesquisa sobre o nível de transparência dos órgãos estaduais de Segurança Pública e como a transparência pode ser um mecanismo transicional com potencial para provocar mudanças sobre tradições autoritárias. O trabalho conclui que essas tradições mantiveram grande força e influência nos processos de tomada de decisão na Segurança Pública brasileira ao longo das três primeiras décadas pós-redemocratização, mantendo vigente uma visão militarizada e burocrática, com instituições fechadas e sem transparência, o que impedem a transição da área para uma concepção democrática.

Palavras-chave: Segurança Pública, Autoritarismo, Democracia, Justiça de Transição, Reforma das instituições de Segurança, Direitos Humanos, Forças Armadas, Polícia

ABSTRACT

This dissertation discusses the consequences of the authoritarian tradition on the use of force, reinforced by the authoritarian regime that took place in Brazil between 1964 and 1988, on the current Public Security design in Brazil. The paper uses as a reference the transformation of the conception of Public Security held in the countries of consolidated democracy and the way the transition to democracy occurred in Brazil, taking into account the theoretical framework of the Transitional Justice. To analyze such consequences the paper gives an overview of actions taken at the federal level over the first three decades after democracy, from the role of the Armed Forces, the National Secretariat of Public Security and the National Human Rights Secretariat. To complement this assessment the paper also presents a survey of the level of transparency of state agencies of Public Safety, and discusses how transparency can be a transitional mechanism with potential to bring about changes on authoritarian traditions. The paper concludes that these traditions held great power and influence in decision-making processes in the Brazilian Public Security area along the first three post-democratization decades, keeping current militarized and bureaucratic vision with closed institutions without transparency, therefore preventing the area of public security to make the transition to a democratic conception.

Keywords: Public Security, Authoritarianism, Democracy, Transitional Justice, Public Sector Reform, Human Rights, Armed Forces, Police

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Pessoas mortas e feridas a bala pela Polícia de Nova Iorque. 1971-2014 -	36
Figura 2: Índice de Violação de Direitos Humanos da Anistia Internacional... ..	43
Figura 3: Physical Integrity Rights Index (PHYSINT).....	44
Quadro 1 – Comparação dos artigos da Constituição Federal que estruturam a Segurança Pública, a saúde e a educação	54
Quadro 2 - Operações de Garantia da Lei e da Ordem decretadas pela Presidenta Dilma Roussef	68
Quadro 3 - Efetivo de policiais capacitados para atuação na Força Nacional de Segurança Pública	100
Quadro 4 - Comparativos das competências dos Conselhos Nacionais.....	104
Quadro 5 - Critérios para avaliação do Nível de Transparência... ..	128
Quadro 6 - Comparação da Transparência dos órgãos de Segurança Pública do Brasil X Política de Nova Iorque	143
Quadro 7 - Comparação da Transparência dos órgãos de Segurança Pública do Brasil X Política de Nova Iorque por etapa do ciclo de gestão	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Informações disponibilizadas por órgãos de Segurança Pública dos estados.....	140
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional
AEGE – Assessoria Especial para Grandes Eventos
BEPE - Batalhão de Pronto Emprego
BOPE – Batalhão de Operações Especiais
CESP – Comissão Especial de Segurança Pública
CF – Constituição Federal
CNV – Comissão Nacional da Verdade
CONASP – Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSESP – Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública
CPM – Código Penal Militar
CPPM – Código de Processo Penal Militar
EMCFA – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas
ENAFRON – Estratégia Nacional de Fronteiras
FFAA – Forças Armadas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FNSP – Força Nacional de Segurança Pública
FOIA – Freedom Of Information Act
GGI – Gabinete de Gestão Integrada
GPAES – Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
LAI – Lei de Acesso à Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei da Responsabilidade Fiscal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MET – Polícia Metropolitana de Londres

MINUSTAH – do francês Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (Missão de Estabilização do Haiti)

NYDP – Polícia de Nova Iorque

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP-GLO – Operações de Garantia da Lei e da Ordem

PC - Polícia Civil

PDS – Partido Democrático Social

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PF – Polícia Federal

PIAPS – Programa de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência

PL – Projeto de Lei

PM – Polícia Militar

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RDD – Regime Disciplinar Diferenciado

RENAESP – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública

ROTA – Rondas Tobias Barreto

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SEGES - Secretaria Especial de Grandes Eventos

SENAD – Secretaria Nacional Anti-Drogas

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento e Ações Nacionais de Segurança Pública

SINARAM – Sistema Nacional de Armas

SINESP – Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal

SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência

SIVEAP – Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional

SNI – Sistema Nacional de Informação

SSP – Secretaria de Segurança Pública

STF – Supremo Tribunal Federal

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UNE – União Nacional dos Estudantes

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. O PAPEL DAS TRANSIÇÕES NO FUTURO DAS DEMOCRACIAS	22
1.1 A transição democrática da concepção de Segurança Pública	30
1.2 Segurança Pública e Democracia no Brasil: uma história de desencontros.....	41
1.3 A transição sem ruptura na Segurança Pública Brasileira.....	47
2. A AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA EM NÍVEL FEDERAL NOS 30 ANOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO	57
2.1 O Papel das Forças Armadas na Segurança Pública.....	58
2.2 Grandes Eventos.....	72
2.3 Políticas Públicas Federais de Segurança Pública.....	76
2.3.1 Governo FHC (1994-2002).....	78
2.3.2 Governo Lula(2003-2010).....	83
2.3.3 Governo Dilma (2011 -)	92
2.3.4 Força Nacional.....	99
2.3.5 Política Sobre Armas	100
2.3.6 Participação Social.....	102
2.4 Políticas Federais de Direitos Humanos.....	106
3. TRANSPARÊNCIA: UM MECANISMO DE REFORMA DEMOCRÁTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA	115
3.1 História da Transparência na Gestão Pública	116
3.2 Transparência e Políticas Públicas no Brasil.....	126
3.3 Transparência na Segurança Pública.....	131

3.4 Pesquisa sobre Transparência nos Órgãos Estaduais de Segurança Pública do Brasil.....	132
3.4.1 Metodologia.....	137
3.4.2 Resultados	140
CONCLUSÕES	140
REFERÊNCIAS.....	147
ANEXO A - TABELA DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS INFORMAÇÕES SELECIONADAS PARA A PESQUISA SOBRE TRANSPARÊNCIA	161
ANEXO B - Quadro comparativo das legislações referidas sobre Segurança Pública	168
ANEXO C - Proposta de Projeto de Lei.....	171
ANEXO D - Resposta de solicitação de informação sobre Efetivo capacitado da Força Nacional.....	173
ANEXO E - Resposta de solicitação de informação sobre Operações de Garantia da Lei e da Ordem.....	177
ANEXO F - Resposta de solicitação de informação sobre Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem.....	179

INTRODUÇÃO

Após um período de militância social, ao longo dos últimos nove anos tive a oportunidade de participar de diversas experiências de gestão na área da Segurança Pública: chefe da assessoria parlamentar do Ministério da Justiça (2007-2008), onde também coordenei a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública; Secretário Municipal de Segurança de Canoas/RS (2009-2010); e diretor do Departamento de Políticas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (2011).

Ao longo desse período dois elementos sempre me chamaram atenção: a incapacidade do Poder Público, compreendido em todas as dimensões políticas e burocráticas, em modificar suas formas de atuação sobre o tema, e uma forma apática e acrítica com a qual a sociedade brasileira trata o problema da violência, continuando a apoiar e exigir medidas que não só não estão funcionando, como estão piorando a situação.

Tal qual os seres que habitavam a Caverna descrita por Platão, a sociedade brasileira e o conjunto de suas instituições persistem em respostas superficiais e arcaicas sobre a violência e as formas de atuação do poder público para reduzi-la. São respostas de cunho mágico que refutam qualquer um que ouse buscar fora da caverna novas respostas. Mas que forças são essas que, mesmo em plena liberdade democrática, nos impedem de dar um passo além e ousar olhar para fora da caverna em busca de novas respostas?

O presente trabalho procura colaborar com este debate através de um diálogo entre os referenciais da Justiça de Transição, um campo de pensamento que tem destacado o papel das transições democráticas, e alguns referenciais contemporâneos sobre o que se compreende como Segurança Pública numa sociedade democrática. Procurei realizar esse diálogo de forma multidisciplinar, através da utilização de conceitos que partem desde o pensamento social crítico da escola de Frankfurt, do neoconstitucionalismo, do neoinstitucionalismo e do debate contemporâneo da gestão de políticas públicas.

Partimos da hipótese de que, em razão da história autoritária brasileira, em especial a forma como se deu a transição para o regime democrático atual, as instituições policiais brasileiras ainda estão vinculadas a concepções muito distantes

dos que hoje são considerados internacionalmente como parâmetros de polícia democrática e as propostas de reformas democráticas não conseguem prosperar.

Para debater essa hipótese estabeleci inicialmente os seguintes objetivos: identificar quais seriam os parâmetros internacionais de uma polícia democrática, avaliar o impacto da transição brasileira na área de Segurança Pública e, por fim, avaliar o nível de adesão dos sistemas policiais dos estados brasileiros a esses parâmetros de polícia democrática.

Para alcançá-los, este trabalho está dividido em três partes que estão interligadas e ao mesmo tempo tem um grau de autonomia em razão de objetos e metodologias específicas.

Importante destacar que não será analisada a formação do aparato repressivo montado pelo Regime Militar, sob a inspiração da Doutrina de Segurança Nacional nem tratar de forma específica das práticas recorrentes de violações de Direitos Humanos cometidas pelas polícias brasileiras. Meu foco está direcionado aos processos de tomada de decisão no mais alto nível de gestão federal, onde efetivamente se encontra a responsabilidade pelos rumos da política de Segurança do país e está a responsabilidade por suas consequências.

A primeira parte apresenta a influência que os regimes autoritários possuem sobre as democracias que os sucedem, a partir das referências teóricas que a Justiça de Transição tem trazido para esse debate. Avaliamos a importância da aplicação dos mecanismos transicionais para garantir que os elementos autoritários não contaminem e comprometam o desenvolvimento do regime democrático que o sucede. Ainda apresentamos alguns referenciais teóricos sobre a profunda transição democrática que a Segurança Pública atravessou em nível global a partir dos anos 1960 e 1970 e que modificou as concepções sobre o papel das polícias numa sociedade democrática, enquanto no Brasil essa mudança foi barrada pela Ditadura.

A segunda parte procura fazer um balanço das ações empreendidas ao nível do Poder Executivo Federal na área da Segurança Pública desde o processo de transição, passando pela Constituinte e principalmente ao longo das três décadas de regime democrático, com o objetivo de avaliar se o país avançou no sentido de uma concepção democrática de Segurança Pública, se as concepções autoritárias se mantiveram ou até mesmo se fortaleceram nos processos de decisão das políticas e ações de Segurança em nível federal.

A terceira parte apresenta um instrumento de controle social que tem ganhado cada vez mais relevância nas últimas décadas em razão do seu potencial de provocar melhorias qualitativas nas mais diversas áreas da Administração Pública e que permite produzir avaliações e comparações entre diferentes órgãos nacionais e internacionais: a transparência. Apresentamos uma pesquisa sobre o nível de transparência das três principais instituições responsáveis pela Segurança Pública, dos 27 estados do país: Secretarias de Segurança Pública, Polícias Militares e Polícias Civis.

Para produzir essa avaliação, selecionei através de revisão bibliográfica, um conjunto de informações atualmente consideradas de grande importância a serem disponibilizadas pelas polícias para a sociedade, e pesquisei se essas informações estão ou não disponíveis nos sites das instituições estaduais de Segurança Pública.

Sintetizando, a primeira parte procura apresentar os parâmetros teóricos sobre Transições e alguns aspectos gerais sobre o que hoje se compreende como uma abordagem democrática sobre a Segurança Pública. O segundo capítulo, de caráter perspectivo, procura fazer uma avaliação do desenvolvimento das políticas das ações de Segurança no país, enquanto a última parte traz uma abordagem prospectiva, trazendo um mecanismo que possibilite avaliar o nível atual de adesão das polícias a determinados padrões democráticos e que ao mesmo tempo tem potencial para provocar mudanças qualitativas na área da Segurança Pública.

Nos anexos do trabalho apresentamos um quadro sobre as Normas Jurídicas editadas em nível federal sobre a Segurança Pública, que abordamos ao longo da segunda parte do trabalho, separadas conforme o órgão que lhe deu origem ou a motivou: as Forças Armadas, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e a Secretaria de Direitos Humanos. E trazemos ainda uma proposta de Projeto de Lei sobre a Transparência na Segurança Pública, conforme as propostas debatidas ao longo da terceira parte do trabalho.

Debater a forma como o Estado pensa e organiza a utilização do uso da força é debater a própria democracia. Nessa área, em que erros de avaliação costumam resultar em práticas autoritárias e grandes quantidades de mortos, esperamos trazer uma contribuição que colabore nos esforços para evitar que ambos continuem ocorrendo em nosso país.

1. O PAPEL DAS TRANSIÇÕES NO FUTURO DAS DEMOCRACIAS

Não existem, nas vozes que escutamos, ecos de vozes que emudeceram? Se assim é, existe um encontro secreto, marcado entre as gerações precedentes e a nossa. Alguém na terra está à nossa espera. Nesse caso, como a cada geração, foi-nos concedida uma frágil força messiânica para a qual o passado dirige um apelo. Esse apelo não pode ser rejeitado impunemente.

Walter Benjamin¹

Após as barbáries do Século XX, em que dezenas de milhões de pessoas foram exterminadas por terem algum tipo de diferença em relação ao grupo social dominante², estabeleceu-se um novo imperativo ético para os que se colocam a tarefa de pensar as relações sociais e as diversas formas de organização da vida em sociedade: evitar que se repita a tragédia do autoritarismo, nas suas mais diversas formas³.

O autoritarismo nem sempre se mostra de forma tão clara e objetiva quanto no regime nazista e na defesa da “solução final”. Na maior parte das vezes, ele se manifesta em formas mais sutis de discurso, como uma determinada versão da história contada pelos vencedores, como discurso justificador de uma realidade de violência⁴, como a naturalização de uma determinada tecno-estrutura estatal⁵. Antes de se tornar um regime jurídico e político, o autoritarismo se expressa através de discursos fundados em sistemas morais flexíveis que valoram a dignidade de

¹ BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história. In: *Magia e técnica, arte e política*. Ensaios sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. V.1. Tradução: Sérgio Paulo Rouanet. Ed: Brasiliense, 1987.

² ZAFFARONI, Eugenio Raul. Saberes Críticos - A Palavra dos Mortos: Conferências de Criminologia Cautelar. São Paulo: Editora Saraiva: 2012, p. 348-349, faz referência a estudos que indicam que ocorreram 165 milhões de mortes provocadas por massacres de determinados grupos internos sobre outros, o que equivaleria a dizer que, a cada 25 pessoas nascidas no Século XX, uma foi vítima de algum tipo de extermínio por diferenças, isso sem contar as Guerras que teriam provocado mais 35 milhões de mortes.

³ Estamos aqui fazendo referência a expressão de ADORNO, Theodor. Dialéctica negativa – La jerga de la autenticidad. Trad. Alfredo Brotons Muñoz. Madrid: Akal, 2005, p. 334. que considera a grande tarefa da civilização ocidental é “orientar seu pensamento e sua ação de modo a que Auschwitz não se repita, que não ocorra nada parecido.”

⁴ ZAFFARONI, 2012, 351.

⁵ MAFFESOLI, Michel. A Violência Totalitária: ensaio de antropologia política. Porto Alegre: Sulina, 2001.

pessoas ou grupos de forma diferenciada, provocando desequilíbrios nas mais diversas formas de reconhecimento social⁶.

Assim, as estruturas institucionais se organizam para manter ordens sociais hierarquizadas, em que determinados grupos sociais e indivíduos não são reconhecidos pelo senso comum hegemônico ou pelo aparelho administrativo racionalizado com o mesmo “nível de humanidade”, sob as mais diferentes justificativas: religiosa, ideológica, econômica, racial, social, de gênero, de parâmetros morais e comportamentais⁷. As tradições autoritárias se expressam nas práticas institucionais e no imaginário social⁸, legitimando a estruturação de formas de controle social violentas e a ausência de políticas públicas para garantir direitos universalmente.

Em algumas situações, estes discursos ganham força conforme se espalha uma realidade de medo generalizado, e passam a neutralizar moralmente a população para conviver com situações e medidas extremas contra aqueles que são apontados como os causadores dos males sociais. Esses discursos fazem as sociedades negarem a própria responsabilidade da violência, atribuindo à própria vítima a culpa de sua desgraça e tendem a aumentar o apoio a lideranças que defendem discursos maniqueístas do tipo “com” ou “contra” e passam a refutar qualquer crítica a situação, associando seus autores como apoiadores do inimigo.⁹

A concepção de sistemas jurídicos formalmente puros¹⁰, que propunham a “limpeza” do Estado de Direito de qualquer elemento subjetivo, que se formou ao longo do Século XIX, não conseguiu impedir e até mesmo criou estruturas institucionais que potencializaram a manifestação dessas tradições, e deram suporte

⁶ Estamos aqui fazendo referência ao pensamento de Axel Honnet, o qual desenvolve uma teoria social crítica a partir da ideia de uma luta moralmente motivada, em que o conflito social provocado pela luta por reconhecimento provoca o desenvolvimento moral da humanidade. Essa luta por reconhecimento se dá a partir das violações entre as pretensões individuais ou coletivas e determinadas condições sociais que não permitem que elas se realizem com liberdade. Honnet, Axel. Sofrimento de Indeterminação: uma reatualização do direito de Hegel. Esfera Publica, São Paulo: 2001.

⁷ MAFFESOLI, Michel. A Violência Totalitária. Ed. Sulina. p. 33 e p. 214.

⁸ Para Dênis de Moraes “O imaginário social é composto por um conjunto de relações imagéticas que atuam como memória afetivo-social de uma cultura, um substrato ideológico mantido pela comunidade. Trata-se de uma produção coletiva, já que é o depositário da memória que a família e os grupos recolhem de seus contatos com o cotidiano. O imaginário não é apenas cópia do real; seu veio simbólico agencia sentidos, em imagens expressivas.” <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=297>

⁹ ZAFFARONI, 2012, Cap. 19

¹⁰ Sobre o positivismo jurídico ver KOPITTKE, Alberto L. Introdução a Teoria e a Prática dialética no Direito Brasileiro: a experiência da Renap. Expressão Popular: 2010.

legal a regimes totalitários, muito mais violentos e opressivos que os Antigos Regimes pré-modernos.

Dessa forma, a partir da Segunda Guerra Mundial, começam a ser estruturados sistemas jurídicos com referenciais axiológicos fortes, fundados na teoria dos direitos fundamentais e na força normativa das constituições, capazes de dar um sentido ético às instituições e evitar que as tradições autoritárias voltassem a legitimar práticas discriminatórias e atos de violência nas sociedades.¹¹ Porém, os regimes democráticos que surgiram no pós-Guerra continuaram tendo dificuldade para se manterem e rapidamente refluíram para regimes autoritários (dos 41 países que se democratizaram entre 1943 a 1962, 30 se tornaram ditaduras novamente)¹².

Com o início de uma nova onda democrática, após os novos movimentos sociais surgidos nos anos 60 (que faremos referência a seguir), a partir da Revolução dos Cravos em Portugal, em 1974, passou-se a dar muito mais atenção ao processo de transição entre os regimes autoritários e os regimes democráticos, procurando-se criar mecanismos jurídicos, políticos e culturais internos que permitissem consolidar regimes políticos democráticos e fossem capazes de evitar a repetição dos processos de extermínio e violência que o Século XX assistiu, mesmo em nações que já viviam em regimes democráticos que se pensavam consolidados.

Diferentemente do que já se imaginou, a passagem para um regime com liberdade de expressão, eleições livres e sistema de controles entre os Poderes, não se mostrou suficiente para superar as heranças autoritárias deixadas por Ditaduras e garantir que os novos regimes democráticos não viessem a se desintegrar ou a manter práticas autoritárias em seu interior.

Para se chegar a uma democracia consolidada é necessário estabelecer não apenas um processo eleitoral, mas também um processo constitucional e, ainda, **eleger teorias substantivas que preencham e deem conteúdo a esses processos**¹³. (grifo nosso)

¹¹ BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf

¹² TORELLY, Marcelo D. Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte, Fórum, 2012. 381 p. (Coleção Fórum, Justiça e Democracia, v. 2)

¹³ Torelly, 2012, p. 93

Essas teorias substantivas devem ser capazes de modificar a concepção e a forma de implementação das mais diferentes áreas do poder público, e de forma muito especial, como veremos neste trabalho, nas instituições responsáveis pela Segurança Pública, a fim de compatibilizá-las com uma sociedade livre e um sistema de direitos. É fundamental para o sucesso das novas democracias, que seus governos tenham a força política suficiente para produzir reformas profundas, sem qualquer tipo de “reserva de domínio”¹⁴, isto é, temas que as forças autoritárias continuam não permitindo que sejam reformados pelos governos democráticos, e que as instituições comecem a se desenvolver sem “influências perniciosas”¹⁵ dos perpetradores de violações.

Mas este não é um processo que a mera troca de regime político seja capaz de resolver. Para construir apoio social para seu regime de força, os governos autoritários resgatam e potencializam um conjunto de tradições autoritárias das sociedades, desconstróem praticas de sociabilidade¹⁶ e provocam a autonomização das instituições, colocando seus processos de decisão fora de qualquer debate público. Por isso, a forma como ocorre o processo de transição entre os regimes é um momento de grande relevância. É nesse momento que se organizam os sistemas de forças que atuarão no novo regime democrático e se ele terá condições para avançar de um regime formal para um regime substancial e conseguirá evitar a continuidade de práticas arbitrárias¹⁷.

Quando são fruto de uma ruptura política, as transições políticas entre os regimes autoritários e os regimes democráticos produzem conjunturas críticas que conseguem impactar fortemente a trajetória das instituições e as políticas públicas, abrindo janelas de oportunidades¹⁸. Isso é muito relevante pois, em regra, as instituições se desenvolvem em processos de autorreforço, os quais conferem

¹⁴ Torelly, 2012, p. 75

¹⁵ CASSESE, Antonio. Clemency Versus Retribution in Post-Conflict Situations. Friedman Award Address, vol. 46, issue 1, 2008 p. 1-13.

¹⁶ Zalar, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. *Estud. av.* vol. 21 no. 61 São Paulo Sept. / Dec. 2007

¹⁷ Juan Mendez, Reforma institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. *In* MENDES, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democracia, violência, injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

¹⁸ Estamos aqui descrevendo o conceito de Path Dependence (Dependência da Trajetória), utilizado por PIERSONS, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

rigidez estrutural e vão ampliando os efeitos que lhe deram origem, fazendo com que mudanças ou reversão de curso se tornem cada vez mais difíceis, mesmo que a alternativa escolhida mostre-se pouco eficiente, e as instituições são “chaveadas”, isto é, se fecham.

As conjunturas críticas são os momentos em que as opções organizacionais são “destravadas”, abrindo a possibilidade de modificação estrutural, possibilitando uma alavancagem capaz de mudar a dependência de trajetória das instituições.

As transições bruscas e intensas, muitas vezes provocam “revoluções morais”¹⁹, capazes de modificar a percepção social sobre determinadas relações de poder e práticas de violência que até então eram consideradas “naturais” e que passam a ser objeto de repulsa pela sociedade. Dessa forma, o novo regime consegue iniciar uma ruptura com os ciclos de violência, muitas vezes de raízes muito antigas, e dar início a uma mudança moral capaz de ampliar as relações de reconhecimento²⁰.

Diversas pesquisas em nível global tem demonstrado que, além desse impulso inicial, é fundamental, para a maior estabilidade dos regimes democráticos e a melhoria nos indicadores de respeito aos direitos humanos²¹, a aplicação de alguns mecanismos transicionais, tais como i) ações de responsabilização dos agentes perpetradores de violações de Direitos Humanos; ii) ações de busca pela verdade através da investigação dos fatos ocorridos; iii) reparação das vítimas e seus familiares; iv) políticas de memória para rememorar constantemente às novas gerações os fatos ocorridos e v) reforma profunda das instituições para modificar os valores institucionais e as concepções que orientam os processos de definição das políticas públicas.

¹⁹ Estamos aqui fazendo referência ao conceito de revolução moral de Appiah, Kwame Anthony. O Código de Honra - Como Ocorrem as Revoluções Morais. Segundo o autor, as mudanças morais se dão através da afirmação de um senso de honra, que marca a identidade individual e coletiva e se desenvolve através da luta por reconhecimento social dos indivíduos e dos grupos sociais.

²⁰ Sobre a evolução moral a partir das relações de reconhecimento ver também HONNET, Axel. Sofrimento de indeterminação: uma reatualização da Filosofia do Direito de Hegel. Trad: Rúlion Soares Melo. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

²¹ OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A. REITER, Andrew G. 2010. “Equilibrando Julgamentos e Anistias na América Latina: Perspectivas Comparativa e Teórica.” In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição* 2. SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics. New York: W W Norton & co, 2011.

Porém, em outros casos a transição ocorre através de uma “Transição por Transformação”²², na qual o retorno à democracia é conduzida pelo próprio regime autoritário, que estabelece o tempo, as etapas e as condições em que se promovem as mudanças, sempre sob ameaça de nova ruptura institucional. Esse tipo de transição traz grandes dificuldades para a implementação de mecanismos transicionais efetivos, fazendo com que os elementos institucionais e culturais autoritários permaneçam exercendo grande força sobre as decisões públicas décadas após a transição²³. Nestes casos, o Regime autoritário consegue definir a “classificação semântico-valorativa”²⁴ sobre a necessidade de sua existência, estabelecendo uma narrativa sobre o passado, fazendo a sociedade manter uma concepção de que algumas vezes o direito não consegue garantir a proteção necessária à sociedade e que a força é um mal necessário.

Esse tipo de transição traz profundas sequelas para dentro do regime democrático, produzindo padrões de repetição que funcionam como ciclos perpétuos de violência. O Regime Democrático nascente não tem força política para responsabilizar criminalmente os principais líderes que produziram a quebra da ordem democrática e os perpetradores de violações de direitos humanos. Pelo contrário, os agentes do regime autoritário permanecem impunes e com pretígio e relações de poder dentro das instituições.

Isso tem resultado num padrão de repetição, fruto de um duplo processo que ocorre por dentro do regime democrático: por um lado a “memória coletiva” criada pelo regime autoritário para justificar a implementação de um regime de força e a necessidade do cometimento de atos violentos em nome de uma “Razão do Estado” não é questionada e se mantém como um elemento cultural vigente e, por outro, as características autoritárias das instituições, reforçadas pelos regimes se mantêm.

Por isso, as transições por transformação dificilmente conseguem implementar mecanismos de responsabilização em relação aos agentes que cometeram arbitrariedades durante o regime autoritário e não conseguem sequer implementar mecanismos de depuração, que afastem os servidores envolvidos com práticas de violações de direitos humanos.

²² HUNTTINGTON, Samuel P., *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. University Oklahoma Press, 1991. p. 124

²³ TORELLY, 2012, p. 76

²⁴ TORELLY, 2012, p. 58

Dessa forma, os membros do antigo aparelho repressivo continuam ativos e se mantêm após décadas de poder, como lideranças de fato nas instituições públicas, reproduzindo suas práticas e reproduzindo o conhecimento das técnicas que obtiveram durante o Regime, barrando qualquer tentativa de modificar os valores internos dessas instituições²⁵. Assim, as democracias eleitorais não conseguem se transformar numa democracia substancial, fazendo com que práticas de uso abusivo da força continuem sendo aceitas em nome de uma suposta defesa de determinados padrões morais e do bem comum. O medo continua a ser utilizado e considerado pelas forças de segurança como um meio necessário para manter a ordem social e a cultura do sigilo se mantem como regra no Poder Público.

Além da transição controlada, algumas outras características do regime autoritário e do processo transicional tem sido identificadas como elementos que dificultam ainda mais os processos de transição: um histórico de regimes autoritários, o tempo de duração do regime, a distância entre o período mais agudo da repressão (que no caso brasileiro se deu entre 1968 e 1972) e o reestabelecimento democrático (que ocorreu apenas em 1988), o suporte do sistema judicial à estruturação de uma legalidade autoritária²⁶ e o fato de o regime autoritário não ser vinculado a uma determinada personalidade carismática ou a um determinado partido político, mas às suas próprias Forças Armadas.

Nas últimas três décadas, com o objetivo de apoiar e fomentar processos transicionais capazes de superar as heranças autoritárias, a comunidade internacional, através de organismos como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, avançou no sentido de criar padrões e obrigações legais para os Estados nacionais. Processo esse fortalecido pela criação do Tribunal Penal Internacional, que já conta com a

²⁵ Esse processo de continuidade é detalhadamente descrito por Martha Huggins, que entrevistou 23 policiais civis e militares que estavam na ativa nos tempos da ditadura e que passaram a atuar em grupos de extermínio no período democrático, a partir de um mesmo processo moral de auto-justificação, conforme as categorias que aprenderam no período autoritário. HUGGINS, Martha. Operários da violência: policiais, torturadores e assassinos reconstróem as atrocidades brasileiras. Brasília: UnB, 2006.

²⁶ Sobre o suporte do Sistema Judicial brasileiro a Ditadura Militar ver Anthony Pereira demonstra como o Judiciário brasileiro colaborou com o regime autoritário e foi condescendente com as violações de direitos humanos, diferentemente do Chile e Argentina, onde o aparelho repressivo não teve respaldo judicial. PEREIRA, Anthony W. Ditadura e repressão – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

ratificação de mais de cem países, em 2004 o assunto foi tratado por um Relatório Especial do Conselho de Segurança da ONU sobre o tema²⁷:

A noção de “justiça de transição” discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais ou extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca da verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destruição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos²⁸.

Sobre as reformas institucionais, o Relatório destaca que é decisivo que logo no início do novo regime, se promova a desvinculação de todos os funcionários que tenham se envolvido na execução de graves violações de direitos humanos. Nessa perspectiva, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem afirmado a relevância da luta contra a impunidade daqueles que comandaram regimes autoritários que realizaram graves e massivas violações aos direitos humanos nos países da América Latina e seus agentes²⁹. A Corte tem ressaltado a importância do direito à justiça e do dever de investigar as violações cometidas; do direito à verdade, tanto em sua dimensão individual, como na dimensão coletiva, da qual decorre a obrigação de estabelecer a mais completa verdade histórica do ocorrido. A Corte ainda tem declarado a ilegalidade das leis de autoanistia, aprovadas pelos próprios regimes para proteger seus agentes, uma vez que esse tem sido um mecanismo de

²⁷ ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. pp. 47-72. In *Justiça de transição : manual para a América Latina / coordenação de Félix Reátegui*. – Brasília : Comissão de Anistia, Ministério da Justiça ; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição , 2011.

²⁸ NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório do Secretario Geral S/2004/616. In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, 2009, n.1, p.320-351.

²⁹ SOARES, Tâmara Biolo. Guía de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos sobre la Obligación de Investigar en el marco de la Justicia Transicional, no prelo.

impunidade utilizado reiteradas vezes pelos perpetradores das graves violações cometidas e o dever de reparar as vítimas e o seus familiares³⁰.

Para a Corte Interamericana, o dever de buscar a verdade e de investigar as violações constitui-se em uma obrigação jurídica para os Estados nacionais, do qual decorrem obrigações para os Estados, em particular a de determinar a verdade do ocorrido, tanto processualmente, como por meio de instrumentos como as comissões da verdade³¹. Sem essa investigação e elucidação da forma como os regimes e os agentes públicos agiram e a conseqüente impunidade que decorre dessas omissões do Estado do seu dever de investigar, entende a Corte que fica pavimentado o caminho para que concepções autoritárias permaneçam vigentes nas mais diversas formas de atuação do Poder Público e a cultura de violação de direitos humanos se mantenha presente na sociedade.

1.1 A transição democrática da concepção de Segurança Pública

Para analisarmos o desenvolvimento da Segurança Pública no Brasil desde a redemocratização, é fundamental descrevermos a concepção de Segurança Pública democrática que se desenvolveu nas últimas décadas, nos países de democracia consolidada.

Como instituições públicas responsáveis pela regulação mais imediata das relações interpessoais e autorizadas a utilizar a força para esse fim, as polícias têm um papel - por muito tempo ignorado - muito relevante no processo de construção de um Estado Constitucional e superação das tradições autoritárias³².

³⁰ Inter-American Commission on Human Rights. Derecho a la verdad en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatório. 2014. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>>

³¹ FILHO, José Carlos Moreira da Silva, Justiça de Transição, da ditadura civil-militar ao debate justransicional. Direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil. Pág. 275.

³² Bayley destaca que por muito tempo o estudo da responsabilidade central dos governos, o “monopólio do uso legítimo da força física”, segundo Max Weber, foi ignorado pela academia e pela sociedade em geral. Segundo ele, até então a polícia era quase ignorada, considerada uma personagem secundária nos grandes eventos históricos e uma atividade sem prestígio, e os estudos sobre a aplicação da Lei era focados nas atividades do Judiciário, Ministério Público, advocacia, ignorando quase que por completo a primeira instituição que faz a mediação entre o direito e as comunidades. Segundo e como vamos tratar mais adiante, essa realidade começa a mudar a partir da Guerra do Vietnã. BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: Uma análise comparativa internacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. p. 17-19

Como bem identificou Bayley³³, o desenvolvimento das polícias está muito mais associado às relações de poder de uma determinada sociedade, em especial às formas como as elites lidam com as tentativas de modificação das estruturas de poder, do que às taxas de criminalidade. Segundo o pesquisador, a tendência das instituições policiais é manter as características inscritas no momento de sua formação, que correspondiam aos interesses de uma determinada estrutura social. As instituições policiais contemporâneas, tendo nascido junto com o processo de consolidação dos Estados nacionais modernos e se formado a partir de uma determinada estrutura de relações de poder e padrões morais, tendem a manter as características e defender os interesses e valores vinculados aquele período histórico

A origem das polícias está associada a um lento processo de retirada dos exércitos para conter distúrbios civis. Essa retirada se deu conforme as manifestações de massa foram tomando um caráter político, por parte de um nascente operariado que começou a se concentrar nas grandes metrópoles, no qual as ações dos Exércitos invariavelmente aumentava a revolta popular em razão do uso abusivo da força³⁴.

Basicamente, as polícias modernas resultaram da fusão entre dois sistemas institucionais que naquele momento já estavam estruturados: o sistema militar e o sistema judiciário, formando um modelo organizacional de polícia de caráter burocrático-militar.

A estrutura militar foi utilizada, em geral, como referencial de organização interna e dos modelos de atuação ostensiva, baseados em forte disciplina e hierarquia interna, alta capacidade de reação e uso da força contra inimigos. Já o sistema de Justiça foi utilizado para organizar os procedimentos investigativos e como referencial formal para definir quando as forças policiais deveriam ou não agir.

³³ BAYLEY, 2002, p. 103 identificou essa característica ao pesquisar a evolução histórica de 20 polícias, em 7 países do mundo EUA, Gra-Bretanha, Noruega, Holanda, Índia, Sri Lanka, Japão.

³⁴ BAYLEY, 2002, p. 54

Esse “modelo profissional militar-burocrático”³⁵, que ao final do Século XIX representou um avanço na profissionalização das polícias, no entanto, produziu instituições fracamente controladas na prática cotidiana da sua atuação e com altos níveis de arbitrariedade e desequilíbrio sobre o uso da força em relação a determinados grupos sociais, instituições refratárias a qualquer tipo de controle externo e diálogo com a sociedade.

Conforme as sociedades foram se complexificando e a reivindicação por direitos foi se ampliando, aquele modelo de polícia começou a se mostrar ao mesmo tempo ineficiente para reduzir a violência e incompatível com as novas exigências democráticas. Cada vez mais pressionadas por respostas, a relação da polícia com diversos segmentos vulneráveis e vítimas de históricos processos de estigmatização e preconceito, como os negros, as mulheres, os gays e a juventude, piorou ainda mais.

Como fizemos referência acima, em certas conjunturas a luta por reconhecimento provoca Revoluções Morais que são capazes de modificar a trajetória das instituições. Diferentemente de países com forte tradição autoritária, nas nações de democracia mais consolidada, as crises internas provocadas pelo avanço da luta pelos direitos são processadas dentro dos marcos democráticos e produzem rupturas internas de onde surgem novas teorias substantivas que abrem janelas de oportunidade para mudanças nas instituições e no imaginário social.

Esse processo ocorreu (e está ocorrendo) nos países de democracia consolidada em relação ao papel das polícias, a partir da forte mobilização dos grupos sociais vulneráveis, que passaram a não aceitar a continuidade de determinados padrões violentos da atuação das polícias, que haviam sido formados séculos antes, com base numa determinada estrutura social³⁶.

Essas mobilizações sociais produziram o que pode ser chamado de uma Revolução Moral sobre o papel das polícias, quando determinados comportamentos, até então aceitos como normais no funcionamento de uma determinada sociedade,

³⁵ PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. Soc. estado. vol.20 no.3 Brasília Sept./Dec. 2005 http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922005000300005&script=sci_arttext

³⁶ Sobre essa virada paradigmática nas polícias americanas, ver: BITTNER, Egon. BITTNER, Egon., Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade), Capítulo 4; GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. Editoria da Universidade de São Paulo, 2003. Sobre esse processo nas Polícias Europeias ver: MONET, Jean Claude. Policias e Sociedades na Europa. Editoria da Universidade de São Paulo, 2006.

passam a provocar repulsa social e forçam a modificação de comportamentos individuais, institucionais, nas legislações e nas políticas públicas³⁷.

A profunda revolução moral que o mundo atravessou nos anos 1960, impulsionada por novos movimentos sociais, que tinham novas pautas para além dos conflitos do mundo do trabalho, deu início a uma revolução paradigmática no conceito de polícia e de Segurança Pública, que continua se desenvolvendo, entre avanços e retrocessos, nos países de democracia consolidada até hoje.

Essa crise entre o modelo tradicional burocrático-militar de polícia e as reivindicações democráticas que ali emergiram deu início à construção de uma nova concepção sobre a função da polícia e do Poder Público, na busca de sociedades com menos violência e mais liberdades, onde as referências do Sistema Militar e do Sistema de Justiça deram lugar à construção de um novo modelo profissional próprio para a Segurança Pública democrática.

Os choques entre esses movimentos e as polícias provocaram uma conjuntura crítica, causando grande debate público e pressão social para modificar práticas, formas de organização e a própria função dessas instituições numa sociedade livre e democrática. Esses debates reverberaram fortemente nos meios políticos e acadêmicos, gerando Comissões Parlamentares e Planos de Governo³⁸, Pesquisas e Cursos nas universidades³⁹.

³⁷ Importante esclarecer que aqui não estamos afirmando que as polícias tiveram uma modificação imediata do seu comportamento e da sua organização e que a relação com os grupos vulneráveis teria se modificado completamente. Como atestam os distúrbios de Los Angeles em 1992 (desencadeados quando um júri absolveu três policiais brancos e um hispânico do Departamento de Polícia de Los Angeles, que agrediram o motorista negro Rodney King e ao longo de seis dias a cidade a cidade sofreu um grande conflito racial, com prejuízos de mais de R\$ 1 bilhão e 53 pessoas foram mortas e que provocou a criação do Police Act, entre outras mudanças trouxe a possibilidade do Departamento de Justiça intervir nas polícias locais), ou então os distúrbios provocados pelo assassinato do jovem negro Michael Brown por dois policiais brancos, na cidade de Ferguson, em 2014, que provocou diversas ondas de protestos em todo os EUA e fez o Presidente Barack Obama convocar um Grupo de Especialistas chamado “21 Century Policing”. Em seu relatório final, apresentado no dia 18 de maio de 2015, o Grupo chamou a atenção para o perigo da crescente utilização de padrões organizacionais, culturais e armamentos militares por parte das polícias dos EUA, apontando que elas devem buscar padrões de policiamento e políticas que construam confiança principalmente entre policiais e jovens negros e latinos das periferias (President Task Force on 21st Century Policing 2015. Final Report of the President’s Task Force on 21st Century Policing. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services. President’s Task Force, 2015). Nestes dois episódios, a “novidade” não é a violência policial por motivações raciais, mas a força dos protestos contra essa violência, que acaba forçando os governos e as instituições a realizarem reformas substanciais.

³⁸ Alguns dos principais produtos desse processo na Inglaterra foram: Royal Commission on Police (1962), Police Act (1964), Reorganização das Unidades de Patrulha (1965), Police Act (1976), Relatório Fisher (1977), Royal Commission on Criminal Procedure (1981), Relatório Scarman sobre Desordens urbanas (1981), Police and Criminal Evidence Act – PACE (1984), Local Government Act

Esse processo provocou a quebra do equilíbrio até então existente entre forças políticas, sociais e policiais⁴⁰, que legitimavam o modelo burocrático-militar de policiamento e deu início a um processo profundo de questionamento sobre o que a polícia fazia, como ela se organizava e qual a sua função na sociedade.

Os diversos experimentos que começaram a ser feitos demonstraram que as crenças sobre o trabalho policial e que determinavam suas formas de atuação simplesmente não se verificavam e não passavam de uma mitologia social, construída ao longo da modernidade e que tais crenças eram fruto de relações de poder, que atendiam determinados segmentos sociais de formas diferenciadas⁴¹.

Conforme foram analisando de forma mais profunda e detalhada o trabalho policial, os pesquisadores perceberam que ele possui um conjunto de características específicas, que o diferencia de qualquer outro serviço público e que deveriam ter uma atenção prioritária num contexto democrático. Conforme a atividade policial foi sendo analisada de forma sistemática, percebeu-se o alto nível de autonomia e baixa supervisão com a qual os agentes de ponta realizam o seu trabalho, na prática com pouca supervisão, a imprevisibilidade e a multiplicidade de situações com os quais os policiais lidam, a flexibilidade dos caminhos que cada agente pode escolher em cada situação, a velocidade com que ele tem que tomar suas decisões em situações de alta tensão e até mesmo risco, a baixa visibilidade dessas decisões, entre outras⁴².

(1985), Public Order Act (1986), Her Majesty's Matrix of Performance Indicators (1987), Operational Policing Review (1990) fonte: REINER, Robert. A Política da Polícia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. Nos EUA, além da Lei dos Direitos Civis - Civil Rights Act (1964), do Omnibus Crime Control and Safe Streets (1968), que criou o Law Enforcement Assistance Administration (LEAA), apenas entre 1965-1970, quatro comissões presidenciais foram indicadas para analisar os problemas relativos à polícia: President's Crime Commission (1965), National Advisory Commission on Civil Disorders (1967), National Commission on the Causes and Prevention of Violence (1968), President's Commission on Campus Unrest (1970), seguidas da criação da National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals (1973), GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2003. p. 19

³⁹ BAYLEY, 2002, p. 293, cita que nos anos 70, "a polícia foi objeto de mais pesquisa acadêmica do que durante todos os seus cento e cinquenta anos anteriores de existência" e GOLDSTEIN, 2003, p. 352, cita que em 1954 haviam 22 programas acadêmicos em todos os EUA voltados para policiais, em 1966, haviam 191, em 1975, já eram 729 com duração de dois anos e mais 376 com duração de quatro anos.

⁴⁰ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409 - 427, set.-dez. 2008.

⁴¹ Sobre as primeiras pesquisas sociais sobre o funcionamento das polícias ver BAYLEY, 2002 p. 20; REINER, Robert. A Política da Polícia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p. 288-290; e MONET, 2006, p. 42-45.

⁴² BITNER, 2003, p. 230-238

Em resumo, o agente público que possui a autorização social para a utilização da força é, paradoxalmente, um dos servidores públicos com menos capacidade de ter o seu trabalho controlado publicamente.

O problema é que, exatamente pelo fato da polícia ser a instituição detentora do mandato exclusivo do uso da força, quaisquer desvios na sua atuação provocam comprometimentos à própria qualidade do regime democrático, uma vez que distorcem o princípio da igualdade formal entre todos o(a)s cidadão(a)s e provocam um uso da força desequilibrado, pelas mais diversas motivações, tais como prestígio social, crenças religiosas, ideológicas, étnicas, econômicas, de gênero, orientação sexual, comportamento cultural, etc.

Ao invés de uma instituição pretensamente neutra, atuando na proteção da lei e voltada ao combate ao crime, como estabelecia o mito da polícia moderna, identificou-se que a discricionariedade é inerente à atuação da polícia no cotidiano, isto é, ela sempre estará selecionando - seja por processos organizacionais, seja na atividade individual do policial - em quais situações e de que forma vai atuar⁴³.

Os estudos sociológicos começaram a identificar que essa discricionariedade, tende a levar a polícia a orientar seu trabalho por padrões sociais de estigmatização e criminalização de grupos vulneráveis, através da produção de estereótipos. Isso provoca uma diferenciação no número de crimes que são registrados em relação a esses grupos, reforçando o próprio estereótipo, numa espiral que potencializa as atitudes de discriminação, a exclusão social e opera como um elemento que aumenta a tensão social e os próprios indicadores de violência, que pretende combater⁴⁴.

Essa “descoberta” do elemento discricionário abriu um profundo debate sobre qual a melhor forma de controlar a atividade policial para que ela não seja arbitrária. O modelo burocrático-militar, baseado numa estrutura disciplinar rígida e verticalizada e numa sequência de atividades burocráticas formais, se mostrou ineficaz para influenciar a cultura policial no sentido de estimular a sua adesão aos novos valores morais e às exigências de reconhecimento por direitos e respeito que surgiam.

⁴³ BITNER, 2002, GOLDSTEIN, 2003

⁴⁴ REINER, 2004, p. 176

Assim, foram nascendo novas formas de regulação do mandato policial. Ao invés dos antigos padrões regulatórios baseados numa rigidez disciplinar e sanções draconianas ou então padrões formais que tentavam detalhar todas as possíveis situações que um policial poderia vivenciar, para “retirar” sua capacidade de fazer julgamentos, passou-se a qualificar a sua formação, buscando aprimorar sua capacidade de interpretação e de tomar decisões baseadas em valores e princípios.

Ao invés de instituições fechadas e organizadas para manter suas decisões sigilosas, essa nova concepção percebeu que as polícias conseguiam produzir resultados mais eficientes de redução da violência quanto mais próximas estavam da sociedade e quanto mais a sua própria organização e a definição de suas prioridades eram feitas de forma aberta e participativa com a sociedade e com os grupos vulneráveis especificamente.

Percebeu-se que a eficiência do trabalho policial em reduzir a violência dentro dos marcos de um Estado Democrático dependia muito mais da sua capacidade de criar relações de confiança com os grupos socialmente mais vulneráveis, do que a quantidade de policiais nas ruas ou o número de prisões que ela venha a efetuar⁴⁵.

Ao invés de uma polícia que combatia o crime através do temor que infundia na sociedade, passou-se a acreditar que o exercício dos valores democráticos pela polícia, era a melhor forma de reduzir a violência numa sociedade livre. Um tratamento justo, igualitário e respeitoso por parte da polícia, produz confiança nos cidadãos, aumenta o consentimento social em relação as leis e por consequência reduz os índices de violência⁴⁶.

Conforme a sociedade foi se tornando crítica ao fechamento institucional das polícias e ao mal uso da força, foram sendo criados mecanismos de controle social sobre as agências policiais, com capacidade de investigar e punir policiais, além de determinar mudanças organizacionais. No lugar de uma cultura do sigilo, passou-se

⁴⁵ BAYLEY, D & SKOLNICK, 2001, identificam esse processo de mudança de concepção sobre o papel das polícias ao pesquisar seis experiências inovadoras de policiamento em cidades dos EUA nos final dos ano 1970. BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade). Sobre este tema ver ainda GOLDSTEIN, 2003, p. 33

⁴⁶ Goldstein, 2003, p. 29, REINER, 2004, 287-288 e Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. Domício Proença Júnior, Jacqueline Muniz e Paula Poncioni. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 5. Ago/Set 2009

a reivindicar uma transparência cada vez maior das instituições, para que elas prestem contas e sejam cada vez mais responsivas aos cidadãos aos quais servem.

Nos últimos 40 anos, esse processo político com repercussões técnicas fez com que as polícias passassem a ter a obrigação de justificar perante a sociedade as escolhas tomadas por elas e seus agentes sobre como e quando agir ou não agir, demonstrando que são fundamentadas nas melhores evidências científicas sobre o que funciona para reduzir a violência⁴⁷.

Como resultado desse processo, foram elaborados novos métodos de gestão das agências policiais “capazes de dotar os dirigentes políticos de capacidade de governança sobre elas”, a partir de diagnósticos e planejamento que permitam que se realize um debate público de qualidade sobre as alternativas possíveis, apresente atribuições claras de responsabilidade e possibilite à sociedade fazer o monitoramento das polícias⁴⁸.

A produção de responsabilização entre os policiais, baseada numa disciplina militar se demonstrou excessivamente rígida nas relações internas e flexível nas relações externas, abrindo espaço para a difusão de uma subcultura que operava à parte da sociedade, reproduzindo estereótipos e uma visão pessimista do mundo e fechada⁴⁹. Dessa forma, passou-se a buscar novos modelos de formação e de organização interna capazes de produzir a adesão racional dos agentes a um determinado conjunto de valores éticos, que devem ser construídos com a sociedade.

Nessa perspectiva, houve uma profunda modificação sobre o perfil desejado dos policiais de linha, aqueles agentes que efetivamente possuem contato com a sociedade. Ao invés de um soldado obediente, que jamais questione as ordens superiores, passou-se a buscar a seleção e formação de um profissional com uma compreensão ampla e crítica sobre os fenômenos sociais, com criatividade e flexibilidade para acompanhar as mudanças tanto da polícia quanto da sociedade. Isso passou a exigir um profissional com alto nível de formação sobre os problemas e dinâmicas sociais, com capacidade para elaborar formas de abordagem pró-ativas

⁴⁷ SHERMAN, Lawrence W. Evidence Based-Policing. Ideas in American Policing, Julho de 1998. Disponível em: <<http://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/06/Sherman-1998-Evidence-Based-Policing.pdf>> Acesso em:

⁴⁸ LIMA, Renato Sérgio de e PROGLHOF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: Políticas de Segurança: Os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 34

⁴⁹ PONCIONI, 2005 e Bitner, cap. 10

e voltadas para a coesão social da comunidade onde atua, de forma cada vez mais transparente⁵⁰.

Essa mudança de concepção, baseada na construção da confiança entre polícia e comunidade, fez com que se questionasse profundamente a utilização das estatísticas de oficiais de criminalidade como método adequado de avaliação do trabalho das polícias. Novos métodos, como as pesquisas de vitimização, capazes de avaliar os níveis de confiança da sociedade na polícia, em especial dos segmentos mais vulneráveis, se tornaram ferramentas fundamentais para avaliar, monitorar e planejar a atuação das polícias⁵¹.

Alguns elementos da história da Polícia de Nova Iorque (NYPD) exemplificam esse processo de mudança de concepção sobre o papel e o funcionamento das polícias produzido ao longo das últimas décadas⁵².

A polícia da maior cidade americana foi historicamente marcada por altos níveis de corrupção e violência desde sua fundação em 1845. Nem mesmo as reformas implementadas nos anos 1920, baseadas na implantação de métodos de disciplina e supervisão militares, foram capazes de mudar essa trajetória.

Em 1970, no contexto de questionamentos e pressões sociais por mudanças nas polícias americanas, o Prefeito John Lindsay criou uma Comissão de Investigação sobre a NYPD, coordenada pelo juiz Whitman Knapp. Os 2 anos de trabalho da Comissão e o seu Relatório são considerados um marco histórico de mudança da cultura policial da cidade⁵³.

Apoiado pelos resultados da Comissão, o Comissário Patrick V. Murphy (1969-1973) enfrentou resistências corporativas e implementou profundas reformas

⁵⁰ GOLDSTEIN, 2003, p. 366, p. 325 e Bitner, 2003, p. 330 – 332

⁵¹ Sobre a mudança na concepção sobre os instrumentos para avaliar e monitorar o trabalho das polícias e elaborar políticas de Segurança. Ver ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies 2006, Capítulo 8.

⁵² Importante destacar que não vamos aqui tratar sobre a política de Tolerância Zero, que foi uma metodologia de policiamento ostensivo adotada na gestão do Prefeito Rudolph Giuliani, a partir de 1993, mas sim das reformas estruturais feitas na gestão do Departamento desde os anos 1960, que adequaram a instituição a um padrão democrático, independentemente das políticas implementadas por determinado governo. Para uma análise crítica sobre a relação entre o Tolerância Zero e a Redução dos homicídios na cidade ver ROLIM, 2006, p. 271-277. Para uma abordagem favorável ver BRATTON, William J. Broken Windows and Quality-of-life- policing in New York City. The New York City Police Department, 2015.

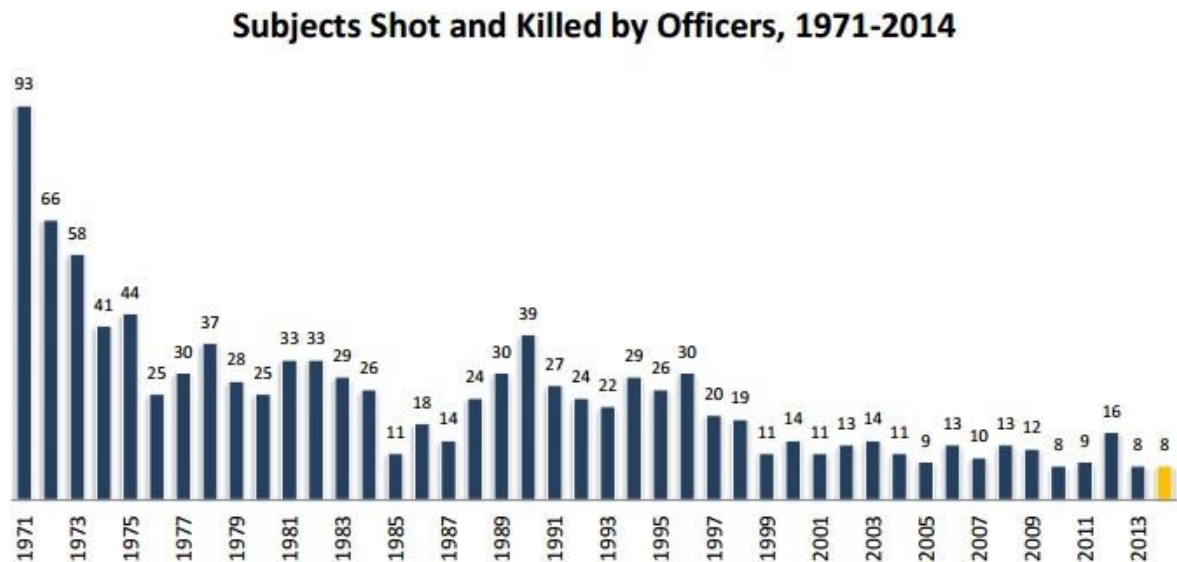
⁵³ BITTNER, 2003, p. 348.

na instituição⁵⁴, como a criação de normas de condutas, responsabilização dos comandantes imediatos pelos desvios de condutas dos seus subordinados, mudanças no treinamento dos policiais e criação de um novo sistema de supervisão.

Uma das reformas implementadas por Murphy foi a obrigatoriedade de elaboração de um relatório anual sobre o uso de armas de fogo, que detalhasse publicamente a quantidade de disparos efetuadas por cada unidade da polícia, bem como procedesse uma investigação detalhada sobre cada pessoa morta pela polícia, apontando as necessárias mudanças de padrões de treinamento e controle.

Como é possível perceber, logo após o primeiro ano de publicação do Relatório, houve uma queda acentuada no número de disparos efetuados, pessoas feridas e mortas pela polícia, o que se tornou uma tendência ao longo dos anos seguintes.

Figura 1 – Pessoas mortas e feridas à bala pela Polícia de Nova Iorque. 1971-2014



Fonte: Annual Firearms Discharge. New York City Police Department 2014⁵⁵.

⁵⁴ Sobre esse período de reformas da polícia de Nova Iorque ver COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409-427, set.-dez. 2008. especialmente páginas 421-424

⁵⁵ BRATTON, Willian J., Annual Firearms Discharge Report. New York City Department, 2015.

Outra mudança importante foi implementada a partir da recomendação da President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, de 1967, foi tornar obrigatório o ensino superior para o ingresso dos novos policiais.

Mas nem todas as reformas produziram resultados imediatos. Vinte anos depois, uma nova geração de líderes policiais, formados nos anos dessas primeira reformas e num contexto de mudança cultural, chegou aos espaços de decisão da Polícia e reduziu a resistência a reformas mais profundas e implementou novas mudanças.

Um importante exemplo é a história do Conselho de Cidadãos para Análise de Queixas (Civilian Complaints Review Aboard)⁵⁶. Em razão das inúmeras queixas contra a polícia, o Prefeito Robert Wagner criou o Conselho no final dos anos 50. Esse primeiro Conselho era coordenado por três cidadãos indicados pelo Prefeito, no entanto todas as investigações eram feitas por policiais do próprio departamento. Em 1965, o Prefeito John Lindsay tentou criar uma carreira específica de investigadores, no entanto essa proposta foi barrada na Câmara Municipal por forte pressão da Associação dos Policiais e o Conselho foi perdendo força.

Após diversos incidentes de violência da polícia contra movimentos sociais, o Prefeito Dinkins conseguiu recriar o Conselho com total autonomia administrativa, coordenado por um grupo de treze membros que não podem ser nem policiais da ativa, nem servidores públicos (sendo cinco escolhidos pelo Prefeito, cinco pela Câmara Municipal e três pelo Chefe de Polícia). Atualmente o Conselho possui 142 investigadores independentes e dezenas de servidores, publicando relatórios detalhados de suas atividades mensalmente, ter recomendado diversas punições aos policiais, tais como perda de férias, rebaixamento na carreira e até expulsão, além de produzir recomendações de mudanças organizacionais que têm força obrigatória para a polícia.

Em 1994, o novo chefe de polícia, Bill Bratton, na gestão do Prefeito Rudolph Giuliani, trouxe para a agência um novo método de gestão que estava começando a ser usado por algumas polícias do Canadá. Esse método, chamado Compstat, conjugava a utilização dos novos recursos tecnológicos que permitiam uma análise mais dinâmica dos indicadores de criminalidade e ferramentas de

⁵⁶ <http://www.nyc.gov/html/ccrb/>

georreferenciamento, com a realização de reuniões comunitárias permanentes para a análise desses indicadores e monitoramento das ações das polícias.

1.2 Segurança Pública e Democracia no Brasil: uma história de desencontros

No início dos anos 1960, o Brasil também seguia a onda de mobilizações sociais que sacudiam a Europa e os EUA⁵⁷, e que reivindicavam reformas estruturais na sociedade. No caso brasileiro, especialmente a juventude se tornava um ator com cada vez mais capacidade de mobilização social e pressão na cena pública.

Nem mesmo os primeiros anos da Ditadura Militar foram capazes de impedir que essa conjuntura continuasse se formando. Pelo contrário, o movimento estudantil fortaleceu sua capacidade de mobilização e nos primeiros meses de 1968 diversas mobilizações de massa se espalharam pelo país, até culminar na Passeata dos Cem Mil, nas ruas do Rio de Janeiro, no dia 26 de junho de 1968, forçando o ditador Costa e Silva a receber os líderes dos movimentos⁵⁸.

Em resposta, o Regime endureceu a repressão, especialmente contra a juventude e suas organizações⁵⁹, até culminar no Ato Institucional n. 5, no dia 13 de dezembro e suprimir todas as liberdades e iniciar a fase aguda da repressão, muito mais violenta. Assim, a Ditadura teve êxito em impedir que se formasse, naquele

⁵⁷ MONET, 2006, p. 102 aponta que uma das primeiras manifestações desse novo tipo ocorreu em Munique, em 1962, quando ao final de um concerto de música organizado pelos estudantes da cidade, estes se recusam a abandonar o lugar. A viatura da polícia enviada para dispersar os jovens tem o seu pára-brisas quebrado por pedras, fazendo com a polícia montada seja enviada para o local, provocando um grande confronto pela avenida principal da cidade. Segundo MONET, esse é o primeiro episódio de questionamento das autoridades públicas desde o final da segunda guerra e marca a entrada em cena da juventude, enquanto ator coletivo. Monet cita que essa situação se espalha para a Holanda nos anos seguintes, até eclodir em Paris, a partir dos conflitos ocorridos em razão da ocupação do pátio da universidade de Nanterre, pelos estudantes, em maio de 1968, e que tiveram uma repressão desproporcional da polícia, e diversos outros países do mundo.

⁵⁸ Sobre o crescimento das manifestações estudantis que ocorreram em 1968 no Brasil: SIRKIS, Alfredo. Os Carbonários. Rio de Janeiro: Bertbolso, 1998. DIRCEU, José; PALMEIRA, Vladimir. Abaixo a Ditadura – o movimento de 68 contado por seus líderes. São Paulo: Garamond, 1998.

⁵⁹ No dia 2 de agosto, Vladimir Palmeira, um dos líderes do Movimento Estudantil foi preso. Logo em seguida, outros 650 estudantes foram para a cadeia no Rio de Janeiro. No dia 4, 300 alunos foram detidos em São Paulo. Em 21 de agosto, o Congresso rejeitou o projeto que concedia anistia aos estudantes e operários presos. Em 12 de outubro, mais de 400 estudantes foram detidos durante um congresso clandestino da União Nacional dos Estudantes (UNE) em Ibiúna, interior de São Paulo.

momento, a mesma conjuntura crítica que impulsionou o debate sobre o papel das instituições policiais em países de democracia mais sólida e quebrasse o equilíbrio que legitimava um determinado padrão de funcionamento e organização das polícias.

Pelo contrário, o Governo Militar atuou para manter e consolidar a estrutura social do país, através do vasto uso do aparelho policial. Para isso, ele fortaleceu um conjunto de características que já eram marcantes nas organizações originadas de uma sociedade escravocrata e extremamente desigual, através da militarização o isolamento e fechamento das instituições policiais, a arbitrariedade para infundir temor na população e as práticas de violação de direitos humanos, com o apoio de uma forte propaganda que difundia o medo e censurava qualquer debate.

Nos anos em que a Europa e os EUA vivenciaram o auge do debate sobre o papel das polícias numa sociedade democrática, o Brasil passou 25 anos mergulhado num regime autoritário, sob estrita censura dos meios de comunicação, do pensamento crítico nas universidades, com restrição das liberdades individuais e a defesa, por meio da propaganda oficial, de que o uso da força extrema era a única forma de garantir a proteção da sociedade, fortalecendo o modelo burocrático-militar, tanto em nível institucional, quanto no imaginário social.

Passado o período mais forte da repressão e a formação da estrutura repressiva que teve as polícias como primeira linha de ação, que não temos aqui o objetivo de analisar, a Ditadura deu início à “lenta e gradual” transição para a democracia, transformando o Brasil num caso clássico de transição por transformação, onde o Regime Militar teve êxito em dirigir o processo de abertura.

Mesmo depois do extermínio de todos os grupos de resistência armados, que surgiram anos após o golpe, as forças e lideranças que se opunham e questionavam o Regime Autoritário continuaram sendo perseguidas, torturadas e até mesmo mortas, ao longo de mais de uma década, com o objetivo de garantir uma transição suave e sem oposições fortes⁶⁰.

⁶⁰ SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Justiça de Transição: da ditadura civil-militar ao debate justransicional: direito memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 91-102, destaca após eliminação dos grupos de resistência armada, entre 1971 e 1974, o regime passou a atacar os setores de resistência não armados, promovendo novas cassações dos políticos mais críticos ao regime, realizando novos sequestros, chacinas e desaparecimentos, além de executar mais de 100 atentados a bomba por todo o país ao longo dos anos 1980, com o objetivo de intimidar ou incriminar a oposição e criar pânico na sociedade.

Dessa forma, o regime chegou ao seu fim através de uma Transição igualmente violenta, controlada e imposta pelo próprio regime militar e que tinha entre as diversas condições impostas para permitir a transição, como veremos adiante, a manutenção do Sistema de Policiamento por ela montado.

Mesmo tendo permanecido no poder por 24 anos a mais do que havia se comprometido com seus aliados civis, o regime militar conseguiu produzir uma narrativa sobre sua existência, em que se colocou como uma necessidade que salvou o país de uma ditadura comunista, um caminho do qual não existiam alternativas e que foi desfeito como fruto maior de um processo vitorioso de pacificação e que garantiu ao Brasil às próprias condições para instaurar sua democracia.

O discurso proferido pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal na abertura da Constituinte de 1987 sintetiza todo o sucesso com que a Ditadura se extinguiu. O primeiro ato formal do novo regime democrático era uma sequência sem ruptura do antigo regime (o que, de fato, era e com sérias consequências como veremos adiante):

Ao instalar-se essa Assembleia Nacional Constituinte , chega-se ao termo final do período de transição com que, **sem ruptura constitucional**, e por via da conciliação, se encerra o ciclo revolucionário⁶¹. (grifo nosso)

Como demonstrou o julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal ⁶², realizado 26 anos depois da Constituinte, segue hegemônica no país a ideia de que a transição para o regime democrático teria sido feita de forma conciliada e suave, entre duas partes que estavam em guerra e que aceitaram em comum acordo abrir mão do uso da violência e que, portanto, não cabe tentativa de rediscutir o pacto transicional realizado, como expressa o Ministro Eros Grau, relator

⁶¹ ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte, Instalação. R. Inf. Legisl. Brasília a. 24 n 93. jan/mar 1987. p. 12.

⁶² Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) 153, ação impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil contra a anistia dos servidores públicos que cometeram crimes contra a humanidade durante a Ditadura. Sobre o julgamento: SILVA FILHO, 2015, Capítulo 3 - O julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal e a inacabada transição democrática brasileira. p. 81-112.

do voto vencedor que manteve vigente a proibição para responsabilização dos perpetradores de violações de direitos humanos durante a Ditadura Militar:

Romper com a boa-fé dos atores sociais e os anseios das diversas classes e instituições políticas do final dos anos 70, que em conjunto pugnaram – como já demonstrado – por uma Lei de Anistia ampla, geral e irrestrita, significaria também prejudicar o acesso à verdade histórica. (...) Há quem se oponha ao fato de a migração da ditadura para a democracia política ter sido uma transição conciliada, suave em razão de certos compromissos⁶³.

Esse discurso sobre a história produziu a ilusão de que o processo de deliberação na Constituinte teria sido um processo político totalmente livre e sem ameaça das armas, além de ter legitimado as estruturas criadas durante a Ditadura, entre eles a manutenção do modelo militarizado de Segurança Pública e o papel das Forças Armadas em assuntos internos.

A Transição sem ruptura, comemorada como conquista nas falas dos Ministros da Suprema Corte, conseguiu que o “autoritarismo socialmente implantado”⁶⁴, ao longo de nossa história institucional de mais de 13 tentativas de quebra da ordem Constitucional, majoritariamente gestados e executados pelas Forças Armadas⁶⁵, tenha conseguido impedir que o país avançasse para uma “segunda fase da transição”, onde as práticas democráticas são incorporadas em todos os níveis do Estado e o respeito aos direitos humanos se tornem hegemônicos na sociedade.

Por isso, apesar do crescimento econômico, da melhoria na distribuição de renda e de diversos indicadores sociais, desde a redemocratização, o Brasil tem visto os seus indicadores de direitos humanos e violência se degradarem, como apontado pelo Relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV)⁶⁶:

⁶³ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>

⁶⁴ O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, São Paulo, nº 44. 1998. p. 27-54

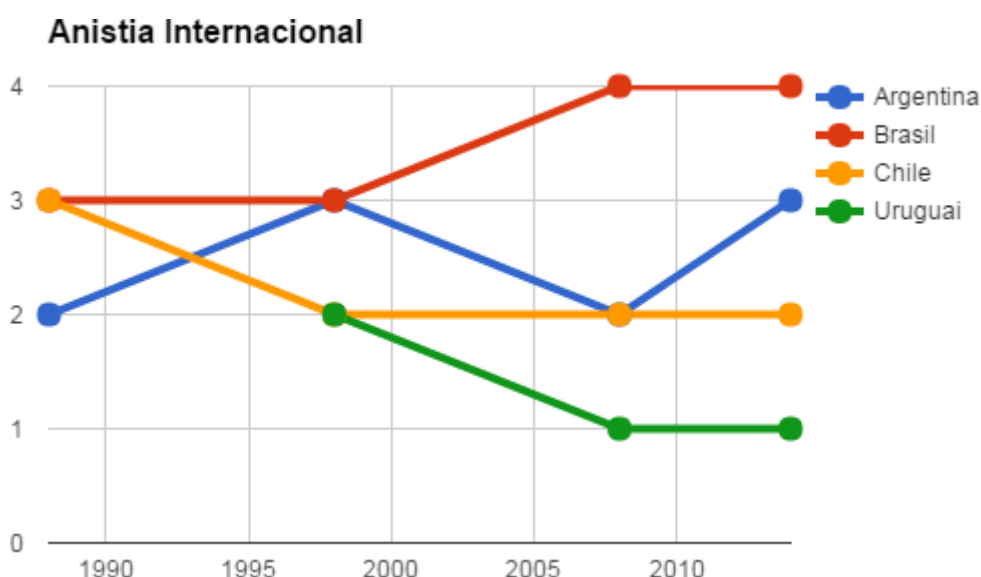
⁶⁵ Torelly faz referência as tentativas de golpe executados com ou sem sucesso em 1823, 1891, 1930, 1932, 1935, 1937, 1945, 1950, 1954, 1955, 1959 e 1961, tendo os de 1823, 1891, 1930, 1937, 1954 sido exitosos em depor os Governantes. p. 175. Importante acrescentar as diversas decretações de Estado de Sítio ao longo da história do país

⁶⁶ Comissão Nacional da Verdade. Disponível em www.cnv.gov.br.

A CNV, ao examinar o cenário de graves violações de direitos humanos correspondente ao período por ela investigado, pôde constatar que ele persiste nos dias atuais. Embora não ocorra mais em um contexto de repressão política – como ocorreu na ditadura militar –, a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e mesmo ocultação de cadáveres não é estranha à realidade brasileira contemporânea. Relativamente à atuação dos órgãos de segurança pública, multiplicam-se, por exemplo, as denúncias de tortura.

Avaliação feita com base nos Relatórios Anuais da Anistia Internacional demonstra que, diferentemente dos demais países do Conesul que tiveram transições com rupturas políticas e fortes mecanismos transicionais, a situação do Brasil tem se agravado na últimas décadas, tendo o Brasil atingido o nível quatro de violações de direitos humanos (numa escala que vai até cinco), na qual é considerado que as violações aos direitos civis se expandiram para grande parte da população. Assassinatos, desaparecimentos e tortura são cotidianos.⁶⁷

FIGURA 2: Índice de Violação de Direitos Humanos da Anistia Internacional

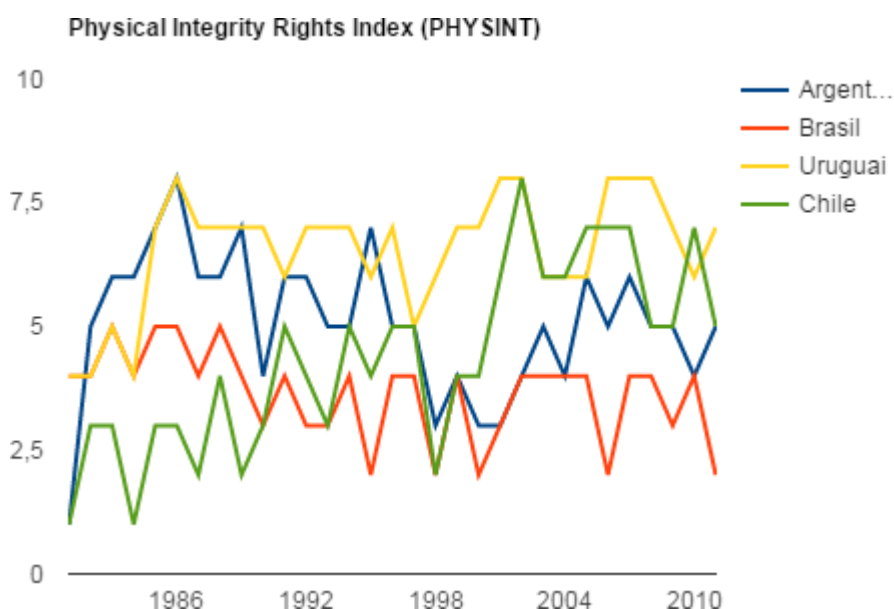


⁶⁷ Civil and political rights violations have expanded to large numbers of the population. Murders, disappearances, and torture are a common part of life. <http://www.politicalterrorsscale.org/>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em Political Terror Scale⁶⁸

Outra escala que avalia a violência institucional com base em relatos e indicadores de tortura, assassinatos extrajudiciais e desaparecimentos, também indica que a situação do Brasil tem se agravado (a escala vai de 0 a 8, onde 8 significa absoluto respeito dos Governos por esses direitos e 0 significa nenhum respeito governamental por esses direitos):

Figura 3: Physical Integrity Rights Index (PHYSINT)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em Cingranelli, David L., David L. Richards, and K. Chad Clay. 2014⁶⁹.

Essa degradação fez o número de homicídios crescer de forma praticamente contínua ao longo dos últimos 40 anos, tendo o Brasil atingido o número de 58.497 mortes violentas em 2015, com uma taxa de 28,8 homicídios a cada cem mil

⁶⁸ <http://www.politicalterroryscale.org/>

⁶⁹ Cingranelli, David L., David L. Richards, and K. Chad Clay. 2014. "The CIRI Human Rights Dataset." <http://www.humanrightsdata.com>. Version 2014.04.14. Disponível em <http://www.humanrightsdata.com/p/data-documentation.html>

habitantes⁷⁰, sendo hoje o país com o maior número de homicídios, em termos nominais, do mundo, com 60 mil assassinatos por ano, o que já representa mais de 12% das mortes violentas do mundo⁷¹.

O fato do país não ter vivenciado uma ruptura política com o último regime autoritário, nem aplicado mecanismos de responsabilização, talvez ajude a explicar a trajetória de insucesso das tentativas de modificar as políticas de Segurança e os padrões de funcionamento das polícias.

1.3 A transição sem ruptura na Segurança Pública Brasileira

Em 1967 a Ditadura reformou o sistema de Segurança Pública⁷², definindo as Polícias Militares como responsáveis exclusivas pelo policiamento ostensivo. Até então a competência das Polícias Militares era mais relacionada à manutenção da ordem, numa espécie de segunda linha de defesa. O policiamento ostensivo era, majoritariamente, executado por Guardas Civis, sob a coordenação do Delegado, que era reconhecido como a autoridade policial⁷³;

Ao longo do período de “transição”, os militares reafirmaram esse desenho institucional das polícias e elaboraram as normas organizadoras da área de Segurança Pública - que se mantem vigentes - bem como fizeram a incorporação ou a promoção dos agentes que atuaram nos órgãos de repressão, nas instituições policiais.

Um momento significativo desse processo tutelado de transição ocorreu em 1977, quando o Governo Militar novamente fechou o Congresso Nacional após o crescimento do MDB nas eleições de 1975. Nesse período o Governo editou um conjunto de medidas legislativas, chamado de “Pacote de Abril”, no qual modificou

⁷⁰ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. Anuário brasileiro de segurança pública. Edição IX. São Paulo, 2015.

⁷¹ UNODC, World Drug Report 2013. New York, 2013.

⁷² Decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967.

⁷³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rocha, Fernando Carlos W.. Desmilitarização das polícias militares e unificação de policias - desconstruindo mitos. Câmara dos deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>

arbitrariamente diversas regras eleitorais com o objetivo de criar uma maioria parlamentar para a Arena, a fim de que ela se tornasse a força política majoritária no processo de transição “lento e gradual” dos anos seguintes.

Entre as medidas lançadas nesse período de fechamento do Congresso estava a criação do sistema de Justiça Militar, que assumiu o julgamento de qualquer crime cometido por Policiais Militares, o que até então era feito na justiça comum⁷⁴, garantindo a proteção das Polícias Militares em relação a Justiça Civil.

Deste Congresso sem legitimidade eleitoral nasceu também a Lei de Anistia. Fruto de um Projeto de Lei enviado pelo Governo⁷⁵, para se contrapor e barrar a proposta reivindicada pelos Movimentos que lutavam por uma Anistia ampla, geral e irrestrita. A Lei aprovada com grandes resistências no Congresso, uma vez que até mesmo deputados da Arena discordaram da proposta, manteve vigentes todas as penas dos presos políticos, ao mesmo tempo em que autoanistiou os militares e todos os agentes que atuaram no aparelho repressivo estatal.

Enquanto a sociedade focava sua atenção no retorno ao país de algumas lideranças políticas exiladas, o Regime fez a absorção dos agentes que atuaram nos órgãos repressivos de exceção para dentro das instituições ordinárias, em especial nas polícias. Além da garantia que o novo regime democrático manteria a histórica impunidade de violações de direitos humanos, os mesmos agentes que, por anos, foram treinados para cometer os mais terríveis atos de violência, entraram na democracia como símbolos de serviços prestados e instrutores das futuras gerações⁷⁶. Em 1983, o Governo Militar devolveu o comando operacional das Polícias aos Governadores.

⁷⁴ SILVA FILHO, 2015, p. 98

⁷⁵ Projeto de Lei 14/1979

⁷⁶ KOPITTKE, Alberto. Reforma da Segurança Pública: superar o autoritarismo para vencer a violência pp. 410-415. In: José Geraldo de Sousa Junior, José Carlos Moreira da Silva Filho, Cristiano Paixão (orgs). O direito achado na rua : introdução crítica à justiça de transição na América Latina. 1. ed. – Brasília, DF: UnB, 2015. – (O direito achado na rua, v. 7).

No entanto, nesse mesmo ano, criou o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares que seria legado para a democracia, e que se mantem vigente, no qual fez a incorporação dos recursos humanos que haviam atuado nos aparelhos de repressão política para dentro das policias, além de garantir o controle militar sob policiamento ostensivo.

Este Decreto⁷⁷ criou um regime duplo de comando sobre as Polícias Militares. No cotidiano, as atribuições de comando são do Governador, através das Secretarias de Segurança Pública. No entanto, o Exército se manteve como autoridade hierárquica sobre as Polícias Militares, podendo assumir o comando direto das polícias em caso de grave perturbação da ordem.

O Exército manteve as atribuições de controle e coordenação das Polícias Militares, em relação aos aspectos de organização, legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, material bélico e aéreo. O Decreto fez ainda um reconhecimento geral dos cursos para oficiais superiores promovidos pelos órgãos centrais do aparelho repressivo, como o Departamento de Polícia Federal, a Escola Nacional de Informações, os estabelecimento de ensino das Forças Armadas, definindo que eles deveriam ser convalidados pelas Polícias Militares, bem como todos os policiais que se encontravam cedidos a esses órgãos deveriam ser recepcionados na ativa pelas Polícias Militares. Da mesma forma, os Tenentes da reserva não remunerada das três Armas foram autorizados a ingressar nas Polícias Militares, sem necessidade de concurso.

Ao longo das duas décadas de repressão, os movimentos reformistas que emergiam nos anos 1960, tal qual ocorria na Europa e nos EUA, foram dizimados e apontados pela propaganda oficial como o grande perigo para a Segurança Nacional. Enquanto as forças que defendiam uma concepção autoritária estavam fortalecidas, os novos movimentos democráticos que surgiram na sociedade não

⁷⁷ Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983

conseguiram acumular conhecimento e mobilização suficiente para provocar um debate sobre a concepção da Segurança Pública⁷⁸.

Ao longo da ditadura chegaram a se formar diversas organizações da sociedade civil para denunciar a violência do aparato policial, mas elas estavam voltadas para a defesa dos presos políticos, em sua maioria vindos de classes médias ou altas da sociedade e não para o conjunto de arbitrariedades cometidas pelas polícias. Em São Paulo, por exemplo, a Arquidiocese criou, em 1972, a Comissão de Justiça e Paz, voltada para a defesa e assessoria aos perseguidos pelo regime militar e apenas em 1979 criou o primeiro centro voltado para a população em geral vítima da violência policial, o qual não alcançou o mesmo apoio e mobilização social que os movimentos em defesa dos presos políticos⁷⁹.

Por outro lado, a partir do Destacamento de Forças Especiais do Exército⁸⁰, criado em 1968, no Rio de Janeiro, voltado para “operações de guerra irregular, contraterrorismo, fuga e evasão, inteligência de combate, contra guerrilha, guerra de resistência, operações psicológicas, localização e ataque a alvos estratégicos”, foram criadas, a partir de 1978, os primeiros Cursos de Ações de Comandos e de Forças Especiais para as Polícias Militares.

A partir destes cursos, surgiram as unidades especiais com alta capacidade de reação e poder de fogo, como o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) no

⁷⁸ BALLESTEROS, P. R. Gestão de Políticas de segurança públicas no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v.8, n.1, p.6, 2014

⁷⁹ O Centro Santos Dias de Direitos Humanos foi fundado por Dom Evaristo Arns, na Arquidiocese de São Paulo em 1979, após a morte do operário católico Santo Dias morto com um tiro nas costas por um policial militar durante uma greve em frente à fábrica Sylvania. O Centro passou a atuar em apoio às famílias, como assistente de acusação na Justiça Militar. Em 1982 o Centro impulsionou junto com outros movimentos a criação do Movimento Nacional de Direitos Humanos, que no entanto nunca conseguiu a mesma adesão obtida pelos movimentos em defesa dos presos políticos. BUENO, Samira. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2014. p. 56 - 59.

⁸⁰ As Forças Especiais são unidades pequenas altamente treinadas, com equipamento diferenciado, que operam nos princípios da auto-suficiência, velocidade e equipe para situações de alto risco. O surgimento dessas unidades nos exércitos modernos teria tido seu início na Guerra dos Boheres, quando o Exército Britânico criou pequenas unidades altamente especializadas para realizar ações atrás das linhas inimigas, que eram chamadas de Comandos. Em 1942, os EUA formaram a sua unidade especial, chamada Rangers e a Alemanha criou a Korps Commandtroepen.

Rio de Janeiro e as Rondas Tobias Barreto (ROTA), em São Paulo. Essas forças são apresentadas para a sociedade como o único e verdadeiro meio para a luta contra a criminalidade, se tornando o padrão de excelência do policiamento ostensivo da concepção de Segurança Pública que ingressaria no regime democrático.

As lideranças e movimentos que defendiam uma concepção de Segurança Pública baseada no respeito aos Direitos Humanos sofreram uma sistemática campanha de ataque especialmente por parte de policiais que atuavam nessas Unidades Especiais, os chamados policiais “linha dura”, e receberam o apoio de comunicadores que passaram a ter grande protagonismo numa nova forma de cobertura sensacionalista sobre crime e polícia que se disseminou nesse período⁸¹.

Com o início do aumento da violência ao longo dos anos 1980, especialmente no Rio de Janeiro e São Paulo, os defensores da chamada “linha dura” da polícia se fortaleceram. Os movimentos sociais e políticos que se mobilizavam por reformas nas polícias chegaram na Constituinte já deslegitimados⁸², estigmatizados como “defensores de bandidos”. Suas propostas eram acusadas de enfraquecer a polícia para o enfrentamento que deveria ser feito contra os criminosos. E, dessa forma, não conseguiram formar uma coalizão reformadora para a Constituinte, como ocorreu em outras políticas públicas⁸³

⁸¹ Dois personagens de destaque desse período são o radialista Afanasio Jazadji, famoso pela defesa da tese de que “bandido bom é bandido morto” e então deputado pelo PDS, e Conte Lopes, ex-PM membro das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA), nos anos 1970, que tem sua atuação retratada no livro Rota 66 de Caco Barcelos também deputado pelo PDS. Para ler mais sobre o debate em torno das políticas de Segurança nos anos 1980 e a hegemonia do discurso chamado “linha dura”, ver BUENO, 2014.

⁸² BUENO, 2014, p. 54-65 relata a derrota das tentativas do Governo Franco Montoro (1983-1986) em realizar reformas democráticas nas polícias de São Paulo e a vitória de Orestes Quércia em 1987 que apresentava como sua prioridade uma atuação enérgica contra os bandidos e que teve como Secretário de Segurança o Promotor Antônio Fleury Filho, que o sucedeu como Governador, nos anos de maior número de mortes causadas pela polícia na história de São Paulo (1470 em 1992) e episódios como o massacre do Carandiru.

⁸³ Gonçalves, Ligia Maria Daher. Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente. Dissertação Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2009. p. 19

Desde o início da Constituinte, as Forças Armadas deixaram claro que não aceitariam qualquer reforma que pudesse modificar o desenho da Segurança Pública⁸⁴. A subcomissão responsável pelo tema, chamada de “Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança” organizou oito sessões públicas, com uma agenda que ouviu praticamente apenas os defensores da manutenção do modelo e da concepção de polícia então vigente⁸⁵.

Ao invés da Constituição de 1988 construir um novo marco democrático para a área de Segurança, as Forças Armadas conseguiram “constitucionalizar a militarização” da Segurança Pública e elaborar a Constituição com o modelo mais militarizado da área, entre todas as Constituições democráticas⁸⁶, através do seguinte desenho institucional:

i) policiamento ostensivo como exclusividade de uma força militar: até os anos 1960 era comum que as Polícias Militares se mantivessem aquarteladas.

ii) policiamento ostensivo se manteve sob jurisdição da Justiça Militar, sem possibilidade de “habeas corpus” em punições disciplinares militares;

iii) polícias militares subordinadas às Forças Armadas, enquanto Forças Auxiliares (seguindo a Constituição de 1937)⁸⁷;

⁸⁴ Segundo Gonçalves, 2009, p 21, o Presidente da Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães, teria afirmado a interlocutores que a Constituinte não poderia modificar a estrutura da Segurança Pública, pois tinha um acordo com o então Ministro do Exército do Governo Sarney, General Leônidas Pires.

⁸⁵ O trabalho de redação da Constituição foi dividido em oito grandes comissões e várias subcomissões. A Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, organizou oito sessões públicas, com uma agenda desequilibrada de convidados. Fizeram-se presentes: cinco professores da Escola Superior de Guerra; cinco membros da Polícia Militar e um do Corpo de Bombeiros; quatro representantes do Conselho de Segurança Nacional; dois generais da reserva; cinco representantes do Estado-Maior do Exército; três representantes da Polícia Federal; o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; e um representante do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas. Portanto, dos 18 convidados somente os últimos três apresentaram sugestões contrárias ao status quo, acerca das relações entre civis e militares. ZAVERUCHA, Jorge. Relações Civil-Militares no Primeiro Governo da Transição Brasileira: uma democracia tutelada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 162 – 178, out, 1994..

⁸⁶ ZAVERUCHA, Jorge. Frágil democracia e militarização da segurança pública no Brasil. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro 1999.

⁸⁷ A primeira Constituição republicana que mencionou as Polícias Militares como forças auxiliares do Exército foi a Lei nº 1.860, de 4 de janeiro de 1908, que regulamentou o alistamento e o sorteio militar e reorganizou o Exército, seguindo herança que vinha do Brasil-colônia, quando as tropas de segunda e terceira linhas eram consideradas auxiliares das tropas de primeira linha, e que passou pelo Brasil-Império, quando a Guarda Nacional foi considerada auxiliar do Exército de Linha. p. 11

iv) competência exclusiva da União para legislar as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares (art. 22, XXI);

v) Forças Armadas mantiveram o poder de garantidores da ordem pública, com possibilidade de atuação na área da Segurança Pública (seguindo a Constituição de 1891);

Embora a Constituição tenha inovado ao expressar o conceito de Segurança Pública, que teria por objetivo criar uma separação da Doutrina de Segurança Nacional⁸⁸, o capítulo sobre Segurança permaneceu, junto com as Forças Armadas, no mesmo Título da Constituição que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Título V). Dessa forma, a Segurança Pública é o único direito social, entre todos os listados no Art. 6 da Constituição Federal, que não se encontra no Título sobre a Ordem Social (Título VIII), onde estão desenhados os sistemas de políticas públicas. Dessa forma a Segurança Pública nasceu como política de Defesa do Estado, tal qual defendia a Doutrina da Segurança Nacional, e não uma política de direitos e defesa da cidadania.

Além das características explicitamente militares, outras características sobre o desenho Constitucional merecem destaque uma vez que elas significam a permanência do conjunto do modelo burocrática-militar de policiamento preexistente ao próprio Regime Militar.

A Constituição manteve o modelo dual de policiamento, que tem suas raízes desde a formação institucional da polícia brasileira⁸⁹, a partir do encaixe entre o

em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rocha, Fernando Carlos W.. Desmilitarização das polícias militares e unificação de policias - desconstruindo mitos. Câmara dos deputados, 2015.

⁸⁸ KANT DE LIMA, R.; MISSE, M. & MIRANDA, A. P., 2000. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB, Rio de Janeiro, no 50, p. 45-124, 2o semestre de 2000, destacam que a Constituição de 1988 é a primeira Constituição brasileira a utilizar o conceito de Segurança Pública.

⁸⁹ O Decreto Imperial nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866 dividiu a força policial da Corte em um corpo paisano ou civil (Guarda Urbana), subordinada, primeiro, ao Chefe de Polícia, e, depois, ainda ao Poder Judiciário, e um corpo militar (Corpo Militar de Polícia da Corte), que já existia e era conhecido como Corpo Policial. A primeira, para a vigilância contínua da cidade e o Corpo Policial para auxiliar no que fosse solicitado por aquela e para promover as diligências policiais. p. 8

sistema judiciário e o sistema militar, com a separação de funções entre Polícia Judiciária e Polícia Ostensiva, reafirmando um modelo único no mundo que já havia demonstrado inúmeras disfuncionalidades e dificuldades de gestão no período democrático de 1946-1964⁹⁰.

Além disso, um elemento menos explícito, mas não menos importante, está relacionado à forma de redação do Artigo sobre a Segurança Pública. Uma das principais características da Constituição Federal de 1988 é o fato dela ser uma Constituição dirigente, isto é, conter normas valorativas, que explicitam os princípios norteadores da ação pública.

Essa característica programática, de fundamental importância para orientar desde a prática dos agentes públicos, as legislações e o desenho das políticas públicas, está presente na enunciação de cada uma das políticas sociais, como é o caso da Saúde e da Educação.

No caso da Segurança Pública, apesar dela ser apresentada como um direito social (art. 6), o artigo que a define não faz referência aos princípios programáticos que devem orientar a sua implementação, seguindo o modelo do artigo que estrutura as Forças Armadas, onde a Constituição faz menção expressa apenas às instituições.

A única referência feita é aos objetivos de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, sem que se expresse o conteúdo valorativo como isso deve ser feito, diferentemente do que trazem as demais políticas que buscam efetivar os direitos sociais, onde não é feita referência sobre o modelo institucional, mas sim sobre os valores que devem orientar a sua estruturação.

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>

⁹⁰ Uma análise da Segurança Pública nesse período e as disfuncionalidades entre as diferentes instituições policiais em São Paulo é feita por BATTIBUGLI, Thaís. Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964). 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de PósGraduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Abaixo, apresentamos um quadro comparando os artigos que definem os direitos à Segurança Pública, Saúde e Educação, procurando destacar a diferença na forma da sua descrição e sua localização, demonstrando a influência das Forças Armadas e da concepção autoritária na definição constitucional da Segurança Pública.

Quadro 1 – Comparação dos artigos da Constituição Federal que estruturam a Segurança Pública, a saúde e a educação

	SEGURANÇA (Art. 144)	SAÚDE (Art. 196 e 198)	EDUCAÇÃO (Art. 206)
Localização	Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Título V)	Ordem Social (Título VIII)	Ordem Social (Título VIII)
Objeto	A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio	A saúde é direito de todos e dever do Estado	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho
Princípios orientadores	não tem	foco na redução do risco de doença e de outros agravos, acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, descentralização, com direção única em cada esfera de governo, atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas	igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público

Ainda como demonstração do poder dos militares na Constituinte, a subcomissão vetou a extinção do Serviço Nacional de Inteligência, da Divisão de Segurança Interna, da Assessoria de Segurança Interna e a criação do Ministério da Defesa. Além disso, na primeira versão da Constituição constava a retirada das Forças Armadas do papel de guardiães da lei e da ordem, o que provocou ameaça do Ministro do Exército em paralisar os trabalhos, o que fez os constituintes restabelecerem tal dispositivo⁹¹.

Dessa forma, em relação à concepção sobre Segurança Pública e as polícias, a Constituição de 1988 acabou resultando basicamente na continuidade do modelo burocrático-militar vigente ao longo da história do país e que foi reforçada institucionalmente durante a Ditadura Militar⁹².

⁹¹ Zaverucha, 1999, p. 27

⁹² Gonçalves, 2009, p. 22

2. A AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA EM NÍVEL FEDERAL NOS 30 ANOS DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Qualquer um que queira compreender a “história do presente” deve resistir a tentação em ver descontinuidades em toda parte, ou a rapidamente assumir que hoje é o começo de uma era totalmente nova.
Garland⁹³

Através de uma “revisão da história recente”⁹⁴, pretendemos, nesse capítulo, identificar as forças e as concepções que preponderaram na forma como a Administração Pública Federal (aqui compreendida nos atores políticos e nos atores da burocracia) definiu sua atuação sobre a Segurança Pública.

Passados 30 anos da redemocratização do país, procuraremos analisar se as decisões tomadas em nível federal sobre Segurança Pública apontam para uma mudança de concepção, no sentido que apresentamos no capítulo anterior, ou para uma manutenção de uma concepção burocrático-militar sobre Segurança, reforçada no regime autoritário.

A partir das diferenças já apontadas no capítulo anterior entre o modelo tradicional de polícia, de característica burocrático-militar - com instituições fechadas, métodos reativos, sem controle social e transparência - e um novo modelo democrático - que enfatiza a construção de vínculos de confiança e proximidade

⁹³ GARLAND, David. *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

⁹⁴ Aqui fazemos referência ao método utilizado por David Garland para analisar a história recente do controle do crime nas sociedades americanas e inglesas a partir dos anos 1970. No entanto, seguindo as observações de IAN LOADER & RICHARD SPARKS. *For an Historical Sociology of Crime Policy in England and Wales since 1968*. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 7, No. 2, Summer 2004, pp. 5–32), a análise que vamos realizar se aproxima mais do método utilizado por Windlesham, L. *Responses to Crime*. Oxford: Clarendon, 1987, para analisar a criação e o desenvolvimento da Polícia Inglesa, uma vez que este autor se fixou nos debates e decisões políticas tomadas pelos sucessivos governos da Inglaterra, através da análise das forças políticas que nele incidiram e menos numa genealogia sociológica mais profunda como feito por Garland. Dessa forma, utilizamos também como referencial metodológico a obra de REINER, 2004, op. cit, que é uma resposta a obra de Lord Windlesham, mas que segue a mesma proposta de trabalho, ao também fazer uma narrativa histórica para identificar as forças e concepções que preponderaram na definição sobre a concepção da Segurança Pública na sociedade inglesa (enquanto Windlesham apontou que o sucesso da criação da polícia Metropolitana de Londres (MET) se devia às qualidades da elite britânica, Reiner defendeu que o êxito da criação da MET se deveu a um acordo entre as classes operárias, que já tinham capacidade de influência na Inglaterra em 1829, e as elites).

entre a polícia e os segmentos mais vulneráveis da sociedade, por meio de ações pró-ativas e preventivas, multidisciplinares, com controle social e padrões de procedimento transparentes - vamos procurar identificar quais as forças sociais tiveram mais êxito em influenciar este processo.

Para verificar a influência do processo de transição nos processos de decisão sobre a Segurança Pública ao longo do período democrático, faremos um balanço do conjunto de ações realizadas pela Administração Federal, a partir de três espaços institucionais que tentaram influenciar a área: as Forças Armadas, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e a Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

Importante destacar que inúmeros outros fatores não abordados aqui influenciaram essas agendas e que houve diversos outros eventos e ações que aqui não serão discutidos, mas acreditamos que os aspectos aqui apresentados são suficientes para avaliar as tendências que preponderaram nesse período.

2.1 O Papel das Forças Armadas na Segurança Pública

Como já fizemos referência, as Forças Armadas tem tido grande influência nos assuntos internos do país ao longo da história brasileira, especialmente a partir da Proclamação da República, através de um golpe militar. Desde então, as Forças Armadas tem se colocado como um árbitro da política nacional, a quem cabe o último poder de decisão sobre os principais assuntos internos, em substituição ao antigo Poder Moderador do Imperador, influenciando decisivamente diversas áreas da formação do Estado, do pensamento e do imaginário brasileiro⁹⁵, causando uma militarização do espaço público, com a adoção de modelos, métodos, conceitos, doutrinas, procedimentos nas mais diversas esferas. Uma das principais áreas onde

⁹⁵ Sobre o papel das Forças Armadas ao longo do século XX, ver SKYDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1982. p. 51 e pg. 136 e SODRÉ, Nelson Werneck. História Militar do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965. e NETO, Lira. Getúlio 1930-1945 - Do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

esse processo se consolidou foi a Segurança Interna e as concepções sobre o Uso da Força⁹⁶.

Enquanto nos demais países do Cone-Sul, como o Uruguai, a Argentina e o Chile, o fim dos regimes militares significou o início de uma ruptura com a influência das Forças Armadas nos assuntos internos, produzindo uma tendência crescente de separação das funções de Segurança Pública e de Defesa, no Brasil essa tendência não se verificou. Pelo contrário, como veremos, ela está seguindo no sentido inverso, com uma expansão crescente das Forças Armadas sobre as funções de Segurança Pública⁹⁷.

O caso Argentino, onde o fim do Regime Militar se deu por uma ruptura e não uma transição tutelada, serve como exemplo para demonstrar essa diferença de trajetórias. Em 1988, a nova Lei de Defesa Nacional⁹⁸ tornou a separação das competências entre os campos da Segurança Pública e Forças Armadas um dos elementos fundamentais do próprio conceito de Defesa Nacional, ao definir que a atuação das Forças Armadas se restringe exclusivamente a situações de ameaça por parte de Força Armada de outra nação soberana, proibindo expressamente que qualquer norma amplie o conceito de Força Oponente, uma vez que todas as demais situações como terrorismo, tráfico de drogas ou organizações armadas, tenham elas caráter político ou criminal, devem ser enfrentadas exclusivamente pelas Forças de Segurança Interna, isto é, as polícias.

Na sequência, a Lei de Segurança Interior⁹⁹, detalhou ainda mais essa separação entre os dois sistemas (de Defesa e de Segurança), além de determinar a obrigatoriedade das forças de segurança observarem as recomendações do Código de Ética Profissional estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O

⁹⁶ op. cit. ZAVERUCHA, Jorge

⁹⁷ KOPITTKKE, A. L. ; As Forças Armadas na Segurança Pública Uma comparação entre Brasil e Argentina. In: Congresso Internacional de Ciências Criminais, 2014, Porto Alegre. Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos. Porto Alegre: Fac.Direito/PUCRS, 2014.

⁹⁸ Lei 23.554/88

⁹⁹ Lei 24.059/2002

desenho institucional democrático sobre Segurança Interna, foi completado através da criação do Ministério da Segurança¹⁰⁰. Esse novo Ministério assumiu a chefia sobre a Gendarmeria Nacional e a Prefectura Naval Argentina, ambas de caráter militar, e que eram diretamente subordinadas ao Exército e à Marinha, respectivamente. Ao longo desse processo, a Polícia Federal Argentina, que também teve grande participação na repressão durante as Ditaduras, perdeu a competência de policiamento sobre a Capital Federal para a Polícia Metropolitana de Buenos Aires, uma nova força de caráter civil surgida em 2010, que se referencia, pelo menos formalmente, nos moldes da polícia de Londres¹⁰¹.

Enquanto isso, no Brasil, após dirigirem a elaboração da Constituição Federal na área da Segurança Pública (ver tópico 1.3 acima) o envolvimento dos militares nos assuntos internos e a autorização legal para sua atuação na área de Segurança Pública se manteve e, como veremos a seguir, tem se expandido ao longo da redemocratização.

Durante o Governo Sarney, ocorreram inúmeras crises relacionadas aos interesses dos militares, sendo que a quase totalidade foi resolvida em prol do atendimento dos interesses das FFAA, demonstrando que o ponto de equilíbrio nas relações entre civis e militares que balizou a redemocratização no Brasil se deu através da consolidação da tutela desses sobre aqueles¹⁰².

Durante o Governo Collor, ocorreu a Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, conhecida como ECO 92. Durante dois meses, a cidade do Rio de Janeiro se tornou área militar, com mais de 17 mil soldados e dezenas de tanques apontados para as principais favelas da cidade.

Durante a crise de Segurança ocorrida em 1994, no primeiro ano da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Governo Federal lançou a

¹⁰⁰ Decreto 1993/2010

¹⁰¹ Op. Cit. KOPITTKKE, 2014, P. 12-14

¹⁰² Zaverucha identificou 39 episódios de tensão envolvendo interesses divergentes entre civis e militares, dos quais 38 foram resolvidos no sentido do atendimento das demandas das Forças Armadas, demonstrando segundo o autor

“Operação Rio”, que promoveu a volta das Forças Armadas ao Rio de Janeiro. Durante o período da Operação, entre novembro de 1994 e janeiro de 1995, foi verificado aumento no número de homicídios, além de diversas denúncias de violações cometidas por militares e poucas prisões de figuras-chave do narcotráfico, fazendo a Operação ser cancelada¹⁰³.

Fazendo um balanço sobre as intervenções das Forças Armadas na Segurança Pública nos primeiros dez anos de redemocratização, Mesquita Neto identificou:

De 1985 a 1997 [...] as forças armadas intervieram pelo menos 50 vezes na área de segurança pública: quatro no governo Sarney, quatro no Governo Collor, nove no Governo Itamar Franco e trinta e oito no Governo Fernando Henrique Cardoso. Dessas intervenções, quatro foram para conter greves, doze para conter manifestações públicas, cinco para garantir a ordem pública; treze para conter atividades ilegais com tráfico de minérios, madeiras e armas, e treze para conter greves ou ameaças de greves por parte das policiais estaduais (quatro vezes no Governo Itamar Franco e nove vezes no Governo Fernando Henrique Cardoso)¹⁰⁴.

No Governo FHC, a criação de um Grupo de Trabalho¹⁰⁵ sob coordenação do Ministro dos Direitos Humanos, José Gregori, para propor medidas de reestruturação das Polícias, resultou, após pressão do Exército, no envio ao Congresso de um Projeto de Lei propondo que a instrução das PMs voltasse a ser atribuição do Exército¹⁰⁶.

¹⁰³ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409 - 427, set.-dez. 2008. p. 420 e SOARES, L.E. et al. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996. p. 257

¹⁰⁴MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Fapesp, 2011.

¹⁰⁵ Portaria no. 369, de 13 de maio de 1997

¹⁰⁶ Zaverucha, 2001

Em 1998, alinhando-se À estratégia geopolítica dos EUA de repressão militar à produção e ao tráfico de drogas¹⁰⁷, o governo FHC criou a Secretaria Nacional Anti-Drogas (SENAD)¹⁰⁸, sob comando da Casa Militar da Presidência da República e que seria coordenada pelo General Paulo Roberto Uchoa (que permanece no cargo até o final do Governo Lula, em 2009), com a competência de coordenar as ações de prevenção e repressão ao tráfico de drogas e coordenar o Conselho Nacional Anti-Drogas, até então órgão vinculado ao Ministério da Saúde.

No entanto, a competência da Polícia Federal para dirigir as ações de repressão ao tráfico internacional de drogas já estavam consolidadas na Constituição Federal (Art. 144, § 1º, II), provocando diversos conflitos internos no Governo. A PF conseguiu se consolidar nessa atuação e esvaziar as aspirações da SENAD¹⁰⁹, que no Governo Lula foi repassada para o Ministério da Justiça, atuando em ações de educação e saúde.

Porém, como veremos adiante, as Forças Armadas conseguem obter autorização legal para atuarem na repressão ao tráfico de drogas na áreas de fronteira (Lei Complementar 117/2004), no Governo Lula, e passam a executar as “Operações Ágata”, onde têm poder de comando sobre as Forças de Segurança (inclusive a Polícia Federal),no Governo Dilma.

Em 1999 foi criada a Agência Brasileira de Inteligência Sistema (ABIN) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)¹¹⁰, o qual absorveu a antiga estrutura do Serviço Nacional de Informação (SNI), com o aproveitamento dos servidores e sem

¹⁰⁷ Em junho de 1998 a Assembléia Geral das Nações Unidas realizou uma Sessão Especial onde foi aprovado o documento intitulado Princípios Diretivos de Redução da Demanda por Drogas, do qual o Brasil foi signatário. No mesmo ano foi lançado o Plano Colômbia, um projeto militar de parceria entre o Governo Colombiano e o Governo dos EUA, orçado em 7,5 bilhões de dólares. BORGES, Fábio. Geopolítica, Plano Colômbia e perspectivas brasileiras de inserção internacional. Termo in: BORGES, Fábio. Os possíveis impactos do Plano Colômbia no Brasil: aspectos econômico, estruturais e diplomáticos. Araraquara, 2003. e GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominoti. A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre , v. 20, n. 2, p. 267-276, ago. 2008 .

¹⁰⁸ Medida Provisória nº 1.669, de 19 de junho de 1998.

¹⁰⁹ Sem atuação direta . RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra.Contexto int., Rio de Janeiro , v. 34, n. 1, p. 9-41, June 2012 .

¹¹⁰ Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

um efetivo processo de depuração¹¹¹. Além disso, a ABIN foi subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), de caráter militar, fazendo o Brasil ser atualmente a única democracia a ter um general da ativa no comando da principal agência federal de inteligência civil¹¹².

Entre os 9 Ministros que ocuparam o Ministério da Justiça ao longo dos oito anos do Governo FHC, merece destaque as tentativas do Ministro José Carlos Dias, que assumiu em julho de 1999. Dias nomeou o primeiro civil para dirigir a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o delegado Oswaldo Vieira, enviou esforços por retirar a influência das FFAA das ações de combate ao tráfico de drogas da Polícia Federal e propôs a reformulação do Código Penal Militar (CPM) e do Código de Processo Penal Militar (CPPM), promulgados em 1969, pela Junta Militar que governava o país. No entanto, em abril de 2000 o Ministro foi exonerado, as ações por ele propostas engavetadas e a SENASP voltou a ter um militar em seu comando¹¹³.

Enquanto nas três décadas pós-Constituição Federal de 1988 não foi aprovada qualquer regulamentação do Sistema de Segurança Pública (prevista no art. 144, § 7º), o Congresso Nacional já aprovou quatro Leis Complementares regulamentando o papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (art. 144, § 1º), cada uma ampliando mais as competências para atuação dos militares de forma direta e ordinária na Segurança Pública¹¹⁴:

- Lei Complementar 69, de 23 de julho de 1991 (Governo Collor): regulamentou a autorização Constitucional (art. 142, § 1º) para as Forças Armadas intervirem em assuntos internos para a manutenção da Lei e da Ordem, a pedido do Presidente da República.

¹¹¹ Torelly, p. 230

¹¹² ZAVERUCHA, 2001

¹¹³ Op. Cit. Zaverucha, Jorge. 2001.

¹¹⁴ Op. Cit. KOPITKE, 2014

- Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Governo FHC): autorizou as Forças Armadas a assumirem o controle operacional dos órgãos de segurança pública, em operações de garantia da Lei e da Ordem, por ordem do Presidente da República, sem necessidade de consulta ao Congresso Federal. pelo Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001
- Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 (Governo Lula): entre outras expansões, o Exército retomou plena competência para “ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira”, que representa 27% do território nacional e cooperar com órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, em todo o território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; a Marinha recebeu autorização para atuar na repressão a delitos nas águas interiores e áreas portuárias, e a aeronáutica recebeu a mesma autorização para as áreas aeroportuárias. Além disso, foi restabelecida a competência da Justiça Militar para processar e julgar civis que sejam acusados de cometer crimes contra militares no uso das atribuições acima referidas.
- Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010 (Governo Lula): as Forças Armadas receberam autorização para revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito que estejam relacionados com tráfico aéreo ilícito e autorizou que as Forças Armadas façam prisões e revistem pessoas em missões de segurança de autoridades nacionais e internacionais.

Em 2001, a Lei Complementar nº 97/1999 foi regulamentada¹¹⁵, detalhando a forma de intervenção das Forças Armadas em ações de manutenção da Lei e da Ordem, mediante ordem do Presidente da República, com a concordância do Governador do Estado, definindo que a respectiva Polícia Militar do estado que

¹¹⁵ DECRETO Nº 3.897, DE 24 DE AGOSTO 2001.

estivesse recebendo as ações deva atuar total ou parcialmente sob o controle operacional do comando militar responsável pelas operações.

Dessa forma, mesmo sem estar expresso na Constituição, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op-GLO) se tornaram na prática um terceiro instrumento do chamado Sistema Constitucional das Crises¹¹⁶, ao lado do Estado de Defesa (art. 136, CF/88) e do Estado de Sítio (137 a 139, CF/88).

Se por um lado a Op-GLO tem poderes mais brandos que os outros dois instrumentos, uma vez que nenhuma liberdade civil é restringida, por outro lado, as Op-GLO não precisam de autorização do Congresso Nacional e, como veremos adiante, logo terão seus poderes ampliados e passarão a ser utilizadas de forma ordinária.

Em 2004, já no Governo Lula, as Forças Armadas, pela primeira vez, assumiram o comando de uma Missão de pacificação da ONU, a Força de Estabilização do Haiti, MINUSTAH¹¹⁷. Essa Missão organizou a ocupação de pontos estratégicos de grandes favelas da capital daquele país.

Foi a primeira vez que as Forças Armadas aplicaram integralmente a doutrina que vinha sendo elaborada para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem e a Minustah passou a ser promovida pelos militares como uma demonstração que as FFAA podem e devem atuar em processos de pacificação internos.

Em 2005, o Exército criou um novo centro de formação voltado para ações de Segurança Pública, o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem¹¹⁸, que tem entre outros objetivos i) planejar e conduzir cursos e estágios, visando à especialização e ao adestramento de militares para o cumprimento de Op GLO; ii) cooperar com os Estabelecimentos de Ensino do Exército; iii) cooperar com

¹¹⁶ Expressão utilizada por Alexandre de Moraes para se referir ao conjunto de normas constitucionais, que informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, têm por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 807).

¹¹⁷ sigla derivada do francês: *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*

¹¹⁸ Portaria N. 062/2005, do Comandante do Exército.

a formação de recursos humanos das demais Forças Singulares, das Forças Auxiliares (Polícias Militares) e de órgãos governamentais.

Conforme resposta a Pedido de Acesso à Informação, até o momento 3.190 (três mil e cento e noventa) militares e 154 (cento e cinquenta e quatro) Guardas Municipais, dos quais 119 (cento e dezenove) são de Campinas e 35 (trinta e cinco) de Paulínia e nenhum integrante das Polícias Militares, Polícia Civil, Polícia Federal foram capacitados. Sobre o conteúdo dos cursos oferecidos, o Exército respondeu que os Manuais de Instrução são classificados como Documentos Secretos, que não podem ser divulgados¹¹⁹.

Algumas ações nesse período demonstraram a disposição das FFAA em ter uma atuação mais direta na Segurança Pública, atuando algumas vezes em situações internas inclusive sem ordem expressa do Presidente da República.

Em 2006, após o roubo de fuzis de uma unidade do Exército, treze comunidades em diversos pontos da cidade foram tomadas por mais de 1500 membros de forças de assalto do Exército, ao longo de dez dias, até que as armas foram encontradas¹²⁰. No final de 2007, com a justificativa de proteger a construção de moradias, o Exército ocupou o Morro da Providência, com mais de 1000 membros. Após episódio em que três jovens da comunidade foram torturados e entregues por membros do Exército para membros de uma facção de traficantes rival para serem mortos, a Justiça Federal determinar a retirada imediata das tropas.

Em novembro de 2011 as Forças Armadas deram apoio às Polícias Estaduais na ocupação da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão. As Forças Armadas permaneceram ocupando o Complexo por um ano, até que a Polícia Militar assumiu o território através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

¹¹⁹ Pedido de Acesso a Informação feito pelo autor n.º 60502002318201591, em 29.11.2015.

¹²⁰ Sobre esse episódio ver SANTO-SÉ, João Trajano, CANO, Ignácio, MARINHO, Andréia, RIBEIRO, Eduardo. A GUERRA DA PROVIDÊNCIA- Uma análise da ocupação pelo exército da Favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006.

Em 2013, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas regulamentou as Op-GLO¹²¹. Através dessa Portaria, as Forças Armadas fizeram alterações em conceitos fundamentais que balizam sua atuação, tais como: i) expandiram o conceito de Força Oponente, passando a autorizar a utilização do uso de força militar contra “Qualquer grupo interno que instabilize a ordem social: movimentos ou organizações, organizações criminosas, quadrilhas de traficantes, grupos armados, pessoas, grupos de pessoas ou organizações atuando infiltrados provocando ou instigando ações radicais ou violentas”, “Ações de organizações criminosas contra pessoas ou patrimônio, bloqueio de vias públicas, depredação do patrimônio, distúrbios urbanos, invasão de propriedades e instalações rurais ou urbanas, paralisação de serviços críticos ou essenciais à população”; ii) recriaram competência para realizar ações de inteligência em temas de Segurança Pública; iii) regulamentaram a possibilidade de realizar operações psicológicas junto a população civil brasileira; iv) autorizaram a possibilidade de restrição do livre exercício do jornalismo nas áreas sob intervenção.

O documento sofreu fortes críticas de movimentos sociais e órgãos de imprensa e teve alguns pontos modificados¹²², como a troca de “forças oponentes” por “agentes de perturbação da lei e da ordem”, retirando as descrições de grupos ou organizações que se encaixam nessa definição, como ocorria na versão anterior, e ainda o trecho que permitia o cerceamento do trabalho da imprensa, nas áreas sob intervenção militar.

Desde que foram criadas, em 2013, a Presidenta Dilma Roussef já decretou por 13 vezes a realização de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, num total de 303 dias com algum território nacional em que a Segurança Pública esteve sob comando das Forças Armadas.

¹²¹ MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa Nº 3.461/MD, de 19 de dezembro de 2013.

¹²² MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa Nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014.

Quadro 2 - Operações de Garantia da Lei e da Ordem
decretadas pela Presidenta Dilma Rouseff

EVENTO	Duração
Copa das Confederações	10 de junho a 07 de julho de 2013.
Leilão do Campo de Libra	20 a 21 de outubro de 2013
Jornada Mundial da Juventude	08 de julho de 2014
Operação Ilheus	14 de fevereiro a 14 de julho de 2014
FIFA Team Workshop Florianópolis	14 a 21 de fevereiro de 2014
Operação São Francisco (Complexo da Maré, Rio de Janeiro/RJ)	04 de abril a 30 de junho de 2015
Operação Bahia II	16 a 18 de abril de 2014
Operação Pernambuco	15 a 29 de maio de 2014
Copa do Mundo de 2014	23 de maio a 20 de julho de 2014
VI Cúpula do BRICS	07 a 18 de julho de 2014
Eleições 2014	04 a 27 de outubro de 2014
Reunião de Cúpula do Mercosul	15 a 18 de julho de 2015
Operação Dourados	1o de setembro a 30 de outubro de 2015

Fonte: Pedido de Acesso a Informação feito pelo autor nº 60502.002010/2015-45 de 10.10.2015

A mais longa das Op-GLO ocorreu no Complexo da Maré. No dia 05 de abril de 2014, com a justificativa de garantir a segurança ao longo da rodovia que liga o aeroporto ao centro da cidade para a Copa do Mundo, 2.500 membros das Forças Armadas substituíram o policiamento e ocuparam o Complexo da Maré, na cidade do Rio de Janeiro, através da Op-GLO São Francisco, com prazo previsto até o final da Copa em 30 de julho. Esse prazo foi estendido até dezembro do mesmo ano, depois novamente prorogado até junho de 2015, quando efetivamente se

encerrou¹²³. A Operação São Francisco serviu de inspiração para o Governo Federal enviar para o Congresso uma nova proposta de medida legislativa¹²⁴, que mais uma vez pode ampliar o poder das Forças Armadas na Segurança Pública. A Proposta de Emenda a Constituição propõem que a União passe a ter competência concorrente pela Segurança Pública com os estados. Dessa forma, o Governo Federal poderia determinar a utilização das Forças Armadas e da Força Nacional sem a necessidade de pedido dos Governadores¹²⁵, conforme expressou a Presidenta Dilma Rouseff:

Há um preceito constitucional que atribui aos estados a responsabilidade pela segurança pública, mas nós não estamos de acordo com isso porque consideramos que o papel do governo federal tem que ser mais ativo¹²⁶.

Apresentada como prioridade do Governo, a PEC já foi aprovada por consenso pelo Senado Federal¹²⁷ e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde tramita em regime especial¹²⁸.

Além disso, em substituição aos programas de prevenção social (ver tópico 2.3.3), em 2011, o Governo Federal lançou a Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON)¹²⁹, que estabelece a realização de ações das Forças de Segurança e das Forças Armadas, em problemas de Segurança Pública na região de Fronteira, em especial quanto ao tráfico de drogas.

¹²³ <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>

¹²⁴ PEC 33/2014

¹²⁵ KOPITTKE, Alberto L. PEC da Segurança: avanço democrático ou retrocesso institucional. *Jornal Sul 21*, Porto Alegre, 26 setembro de 2015.

¹²⁶ DILMA autoriza permanência do Exército no Complexo da Maré. *Gazeta do Povo*, Rio de Janeiro, 12 de set de 2014.

¹²⁷ PEC da Segurança Pública é aprovada no Senado. *Senado Notícias*. Brasília, 17 de set. de 2015.

¹²⁸ Na Câmara dos Deputados, a PEC recebeu o número 138/2015.

¹²⁹ DECRETO Nº 7.496, DE 8 DE JUNHO DE 2011.

Através da ENAFRON, já foram realizadas nove “ Operações Ágata”, cada uma com uma duração média de dez dias, contando com um efetivo médio de 5.000 membros das Forças Armadas, assim conceituadas:

Ação de grande escala, coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com o objetivo de (...) prevenir e reprimir a ação de criminosos na divisa do Brasil. Participam desse esforço a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Ibama, Funai, Receita Federal e órgãos de segurança dos estados das regiões de fronteira. Todos sob coordenação e orientação do EMCFA (grifo nosso).

Apesar de nunca terem sido demonstradas evidências que as Operações produzam alguma melhoria na redução nos indicadores de violência do país, a cada nova edição as FFAA reforçam sua demanda para que a Operação se torne uma ação permanente, recebendo o apoio do Ministro da Defesa:

Ministro da Defesa, Jaques Wagner, acredita que ações de combate ao tráfico de drogas e demais ilícitos devem ser feitas com mais frequência.¹³⁰

Outro elemento que merece destaque sobre o papel das Forças Armadas na Segurança Pública são as Leis sobre crimes contra a Segurança do Estado. As Leis de Segurança Nacional têm sido um importante mecanismo de criminalização de movimentos sociais e líderes opositores e uma reivindicação permanente das Forças Armadas, desde a primeira Lei aprovada em 1935¹³¹. Desde então, o país já teve 9 instrumentos legislativos tipificando os crimes contra a Segurança do Estado¹³², por motivação política.

¹³⁰ DEFESA divulga balanço da Operação Ágata 9. Portal Brasil, Brasília, 4 de ago de 2015.

¹³¹ Sobre a pressão exercida pelas Forças Armadas para a promulgação da primeira Lei de Segurança Nacional ver NETO, Lira. Getúlio 1930-1945 - Do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

¹³² Lei 38, de 4 de abril de 1935, reforçada pela Lei 136, de 14 de dezembro do mesmo ano. Lei 1.802, de 5 de janeiro de 1953, Decreto-Lei 314, de 13 de março de 1967, Decreto-Lei 898, de 29 de

Mais recentemente, apesar de o país nunca ter sofrido um atentado terrorista no seu período democrático, a realização dos Grandes Eventos passou a ser utilizada como um argumento para a aprovação de uma Lei Antiterrorismo.

O Projeto de Lei, já aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado¹³³, tipifica como terrorismo o ato de “atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político”, com uma pena de reclusão de 16 anos a 24 anos.

Por fim, merece destaque uma disputa narrativa e política que se encontra em curso sobre o nascimento e o conceito das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), uma estratégia de policiamento ostensivo nas favelas do Rio de Janeiro¹³⁴, iniciada em 2008 e que ganhou grande repercussão.

Uma primeira versão as coloca como uma herdeira das Operações de Pacificação no Haiti, baseadas na ocupação dos Pontos Fortes das favelas e que embasaram as Op-GLO. Uma outra versão as apresenta como sucessoras da experiência dos Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais (Gpaes), que existiram entre os anos 2000 e 2001, e que eram orientados na filosofia de policiamento de proximidade, além do estímulo conceitual dos Território da Paz que o Pronasci estava implementando desde 2007.

Segundo os defensores da versão militarista, as UPPs teriam nascido a partir de um intercâmbio com as Minustah, enquanto a versão “comunitária” explica o nascimento das UPPs a partir de uma experiência espontânea liderada pela então Capitã Priscilla Azevedo, no Morro Dona Marta, baseado na implantação de policiamento comunitário e que o Secretário Estadual de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, estruturou e transformou num dos elementos da política estadual de Segurança Pública.

Em razão do apoio logístico das Forças Armadas nas Operações de retomada da Vila Cruzeiro e do Complexo do Alemão - as operações que tiveram mais destaque na mídia em nível nacional e internacional - reforçou-se no imaginário social que as UPPs se tratam de uma operação derivada das Forças Armadas e que se resumem a uma ocupação militar do território, embora na prática esse seja tão

setembro de 1969, Lei 6.620, de 17 de dezembro de 1978 e a Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Foi promulgada no governo do presidente João Figueiredo a que vigora nos dias atuais.

¹³³ PL 2016/2015

¹³⁴ Até o momento foram implementadas 38 UPPs, abrangendo 264 territórios, que englobam um efetivo de 9.543 policiais e atendem 1,5 milhão de pessoas. <http://www.upprj.com/>

somente um aspecto do Programa, que depois passa a desenvolver diversas metodologias de proximidade, onde os policiais se integram em atividades comunitárias e culturais, que não ganham o mesmo destaque na mídia.

Este é um debate de grande importância, pois as Doutrinas são diferentes e até mesmo antagônicas, uma apontando para ocupações fortemente militarizadas e a outra para um novo modelo de policiamento que estaria sendo construído através das próprias Polícias Militares, exatamente num esforço para se distanciarem das referências da doutrina militar até então caracterizadas pelas incursões do BOPE¹³⁵.

2.2 Grandes Eventos

A partir do momento em que o país foi escolhido como sede dos Jogos Panamericanos, o tema dos grandes eventos passou a ocupar lugar de destaque na agenda do Governo Federal. A grande experiência que o país tinha no período democrático, de realização de grandes eventos, foi a Eco 92, já referida, onde o Rio de Janeiro foi ocupado por Forças Militares que aplicaram estratégias repressivas de neutralização de potenciais ameaças.

Para os Jogos-Panamericanos de 2007, no entanto, o Governo Federal decidiu designar a coordenação do processo de Segurança para as forças policiais, sob responsabilidade direta da Secretaria Nacional de Segurança Pública, com as Forças Armadas ocupando um papel de apoio, na área de segurança e transporte das delegações. A SENASP implementou uma estratégia inovadora de articulação entre as Forças Policiais e programas sociais com os jovens das comunidades de periferia das regiões próximas aos locais dos jogos, que receberam capacitações e se transformaram em monitores do evento. Ainda foram realizadas diversas atividades culturais nas favelas do entorno de onde ocorreram os eventos.

Em 2010, no início da preparação da Copa do Mundo, a SENASP permaneceu responsável pela elaboração da estratégia de Segurança do evento,

¹³⁵ GOMBATA, Marsílea. Haiti serviu como laboratório para a política de UPPs. Carta Capital, 11 de ago de 2014. Sobre esse debate ver Jácomo, L. V. J. (2011). Do Haiti ao Complexo do Alemão: análise sobre a atuação das forças armadas nas operações de retomada dos morros cariocas. In Observatório de Segurança. São Paulo: UNESP. Ver também SALGADO, Tamara Jurberg. Existe um diálogo entre a Minustah e as UPPs? Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista, Ano IV – Edição VIII julho-dezembro/2015.

através da criação de um Grupo de Trabalho interno¹³⁶, com a responsabilidade de “coordenar, articular, interagir em âmbito interno e externo, planejar, implementar e avaliar as ações necessárias ao cumprimento das garantias apresentadas pelo Governo Federal junto a FIFA nas questões referentes a segurança e proteção, em especial no que se refere a Garantia nº 5”, posteriormente ampliada para a coordenação da preparação da Segurança para as Olimpíadas, as Para-Olimpíadas e eventos afins¹³⁷.

Em junho de 2010, o Ministério da Justiça criou uma Comissão Especial de Segurança Pública (CESP) da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, com o objetivo de integrar as ações entre os seus órgãos internos (SENASP, PF e PRF), sendo a SENASP a Secretária Executiva da Comissão¹³⁸, ocupada em sua titularidade pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri e na sua suplência pelo Capitão da PM da Bahia Henrique José Moreira Borri.

Assim, a SENASP deu início à preparação, com o envio de missões para a Copa do Mundo da África do Sul e aos Centros de Comando e Controle de Nova York, Washington e El Paso. Em maio e novembro, a SENASP organizou dois Encontros Técnicos para a elaboração dos Cadernos de Atribuições e um Seminário em julho para a elaboração dos projetos dos Centros de Comando e Controle, que seriam construídos nas 12 cidades sede, além de três reuniões técnicas com dirigentes dos Corpos de Bombeiros¹³⁹.

Em 2011, no início do Governo Dilma, o Governo Federal retirou a organização dos Grandes Eventos da Secretaria Nacional de Segurança Pública e criou uma Secretaria específica¹⁴⁰, que passa a ser coordenada por Delegados da Polícia Federal, com o objetivo de coordenar a Segurança dos Grandes Eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), a Jornada Mundial da Juventude de 2012, a Copa das Confederações FIFA de 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016, para a qual havia um orçamento reservado de R\$1,2 bilhão.

¹³⁶ Portaria Interna n. 08 de 30 de março de 2010 da SENASP.

¹³⁷ Portaria Interna n. 31, de 13 de outubro de 2010 da SENASP

¹³⁸ Portaria 1504 de 09 de julho de 2010 do Ministro da Justiça

¹³⁹ Ministério da Justiça. GT Copa Brasil. Relatório 2010. Disponível em https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/copy_of_estudos-e-estatisticas/relatorio-gtcopa-2010.pdf/view. Acessado em 01.01.2016

¹⁴⁰ Decreto Nº 7.538, DE 1º DE AGOSTO DE 2011.

No entanto, as Forças Armadas passam então a exercer grande pressão para assumirem o comando da segurança dos Grandes Eventos, defendendo que o Terrorismo Transnacional tornava o país um alvo potencial para grandes atentados¹⁴¹

Com a experiência dos V Jogos Mundiais Militares, realizados no Rio de Janeiro, em 2011, a greve de dez dias dos Policiais Militares da Bahia e dos Agentes da Polícia Federal em 2012 as Forças Armadas foram ganhando cada vez mais espaço, sendo cogitado que assumiriam a coordenação efetiva dos Grandes Eventos, conforme noticiou a agência pública de notícias:

As Forças Armadas poderão exercer a coordenação dos grandes eventos previstos para ocorrer no país a partir de 2013, entre os quais a Copa das Confederações e o Encontro Mundial da Juventude, além da Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas de 2016, caso isso seja necessário. A avaliação foi feita hoje (24) pelo ministro da Defesa, Celso Amorim.¹⁴²

As cogitações e os atritos com as Forças Armadas provocaram a queda de dois Secretários da SEGES, e geraram fortes críticas por parte de lideranças da Segurança Pública:

Os militares podem até não fazer greve, mas dão golpe. Em tempos de paz, a utilização das Forças Armadas em substituição às forças regulares de segurança pública sinaliza uma imagem muito negativa do país perante a comunidade internacional¹⁴³.

O Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública (CONSESP) divulgou também nota contrária à coordenação dos grandes eventos passar para as Forças Armadas. O Colegiado defendeu que a coordenação dos grandes eventos

¹⁴¹ ALFREDO DE ANDRADE BOTTINO, SEGURANÇA DE GRANDES EVENTOS: UM DESAFIO PARA AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS. Trabalho de Conclusão de Curso Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro, 2013

¹⁴² GANDRA, Alana. Forças Armadas poderão participar da coordenação de segurança de grandes eventos internacionais previstos para o país. Agência Brasil. 24 de ago de 2012.

¹⁴³ Presidente da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal, Marcos Leôncio Sousa Ribeiro. Ver em: MILITARIZAÇÃO da Segurança Pública: Em debate, o modelo que o Brasil deseja sedimentar para atuação nos grandes eventos. Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Revista Prisma, 30 de set de 2012.

continue “sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Grandes Eventos do Ministério da Justiça, com gestão compartilhada entre os Secretários de Estado de Segurança Pública do Brasil”¹⁴⁴.

Em maio de 2013, o Ministério da Defesa criou uma Assessoria Especial para Grandes Eventos (AEGE), com o objetivo de realizar os preparativos para os grandes eventos e a integração com os órgãos de Segurança Pública¹⁴⁵.

Para reduzir os atritos, em abril de 2014, faltando três meses para a realização da Copa do Mundo e inúmeros atritos que resultaram em problemas operacionais durante a visita do Papa e a Copa das Confederações, a Presidenta decide por criar um triunvirato formado pelo Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Gabinete de Segurança Institucional¹⁴⁶.

Durante a Copa do Mundo foi decretada Operação de Garantia da Lei e da Ordem, onde as Forças Armadas recebem o poder para assumir o comando dos órgãos de Segurança Pública, para o que as Forças Armadas atuam com um efetivo de 57 mil militares¹⁴⁷.

Para os Jogos Olímpicos de 2016, a relação horizontal entre os três órgãos foi estabelecida através de um Plano Estratégico de Segurança Integrada, sem no entanto que a SENASP e nenhum policial estadual tenha protagonismo nas funções de planejamento em nível federal, como ocorreu até 2010.

¹⁴⁴ MILITARIZAÇÃO da Segurança Pública: Em debate, o modelo que o Brasil deseja sedimentar para atuação nos grandes eventos. Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Revista Prisma, 30 de set de 2012.

¹⁴⁵ PORTARIA NORMATIVA Nº 1.501, de 10 de maio de 2013.

¹⁴⁶ Stochero, Tahiane. Para evitar brigas na Copa, Dilma vai dividir poder entre militares e polícia. G1. São Paulo, 14 de abril de 2014.

¹⁴⁷ Forças Armadas atuarão com 57 mil militares na segurança da Copa do Mundo. Portal Brasil. 30 de julho de 2014.

¹⁴⁸ Utilizamos aqui a diferença conceitual entre “políticas públicas de Segurança” e “Políticas de Segurança Pública”, defendida por Kahn e Zanetic (2005), na qual as primeiras teriam uma concepção muito mais ampla, de caráter multidisciplinar, com enfoque preventivo e integrado entre diversas áreas do serviço público e as segundas teriam um caráter tradicional, meramente reativo e policial. Essa diferença segue no mesmo sentido da diferença de concepção burocrático-militar de Segurança Pública e a concepção democrática que apontamos acima. Op. Cit. KAHN, Túlio; ZANETIC, André.

2.3 Políticas Públicas Federais de Segurança Pública¹⁴⁸

Ao longo de sua história republicana, o país oscilou entre dois desenhos federativos no campo da Segurança Pública: submissão ao controle federal nos períodos autoritários (1937-1945 e 1964-1985) e uma quase soberania dos estados para organizar suas polícias nos períodos democráticos (1889-1930 e 1946-1964), sem que tenha se conseguido nessa área construir mecanismos institucionais de cooperação e articulação, entre os diferentes níveis de governo¹⁴⁹. Isto é, durante os Governos Autoritários o Governo Federal utilizou sua capacidade institucional para fortalecer características burocrático-militares e de utilização arbitrária da força pelas organizações policiais, mas, nos períodos democráticos, não utilizou a mesma força para produzir reformas e a construção de novos padrões democráticos.

Nesse sentido, apesar do expressivo aumento dos indicadores de violência, os Governos Sarney (1985-1989), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), não implementaram qualquer ação legislativa nem criaram programas no campo da Segurança Pública, sendo governos marcados “por indiferença e imobilismo” na área¹⁵⁰.

Esse fato é relevante, pois justamente ao longo dos primeiros anos após a nova Constituição democrática nenhuma ação transicional foi feita no sentido de iniciar a estruturação de políticas públicas de segurança de orientação democrática. Esse fato indica, novamente, que as energias sociais produzidas pela intensa mobilização em prol da redemocratização não conseguiram impactar a área da Segurança Pública, diferentemente de outras políticas públicas, como saúde, educação e assistência social que, após as mudanças conceituais feitas na Constituinte, conseguiram impulsionar a estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas integradas¹⁵¹.

¹⁴⁹ DURANTE, Marcelo Ottoni. Avanços e Desafios na Implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública 2009. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo. 3. Edição, 2009.

¹⁵⁰ SOARES, Luiz Eduardo A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. av. vol.21 no.61 São Paulo Sept./Dec. 2007. p. 85 e Op. Cit. Gonçalves, 2009, p. 31

¹⁵¹ Op. Cit. BALLESTEROS, 2014

Como apontam as pesquisas sobre Justiça de Transição, o tempo é uma variável muito importante em se tratando de reformas democratizadoras. Quanto mais tarde se implementam ações transicionais, mais o legado autoritário consegue se consolidar por dentro do sistema democrático¹⁵².

Como veremos a seguir, quando o Governo Federal passou a ter um papel até então inédito na tentativa de construir ações articuladas e induzir modificações qualitativas na área¹⁵³, elas não conseguiram se consolidar.

2.3.1 GOVERNO FHC (1994-2002)

_____Ao longo dos anos 90 surgiram novos atores no debate da Segurança Pública, advindos das Universidades, das comunidades de periferia e da sociedade civil em geral, que impulsionaram o debate sobre um novo paradigma da Segurança Pública¹⁵⁴, de caráter preventivo, comunitário e com mais transparência.

Esses novos atores criaram experiências até então inéditas, principalmente por parte dos municípios, na área da Segurança e que passaram a servir de referência e elemento de pressão para que o Governo Federal implementasse novas ações na área de Segurança¹⁵⁵.

¹⁵² Op. cit. Payne, Olsen e Reiter, 2010.

¹⁵³ Análises sobre as ações implementadas nos Governos FHC, Lula e Dilma ver SILVA, Fabio de Sá e. *Violência e Segurança Pública*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2014. 110 p. (Coleção O Que Saber)

¹⁵⁴ Gonçalves, 2009, cita como exemplos desses novos atores: centros de pesquisa no Brasil voltados ao estudo do tema, como por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência – NEV, vinculado à Universidade de São Paulo, criado em 1987; o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CeSEC, vinculado à Universidade Cândido Mendes, criado em 2000; e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais; o Fórum em Defesa da Vida, criado em 1996 pela Sociedade Santos Mártires, no Jardim Ângela, em São Paulo, congregando atualmente mais de 200 entidades; o Movimento Viva Rio, criado em 1993, após as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, ambas na cidade do Rio de Janeiro; o Instituto Sou da Paz, iniciado com uma campanha pelo desarmamento liderada por estudantes de São Paulo, em 1997; o Instituto São Paulo contra a Violência, fundado em 1997, além da CUFA, o AfroReggae e o Nós do Morro. Ao longo da primeira década dos anos 2000, essas organizações ganharam se tornaram redes nacionais, com a criação por exemplo da Rede Desarma Brasil, em 2005, que agrega mais de 50 organizações de todas as regiões do país para concretizar ações pelo controle de armas e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que congrega dezenas de pesquisadores da área, em 2006.

¹⁵⁵ Op. cit. Gonçalves, 2009, p. 37.

O Programa de Governo apresentando pelo então candidato Fernando Henrique Cardoso, intitulado “Mãos à Obra”¹⁵⁶ defendia a superação da herança autoritária do país:

A defesa permanente da segurança pública é, também, um desafio para todas as forças políticas empenhadas na prática e no aperfeiçoamento da democracia. Desafio do qual elas não podem fugir, sob pena de serem ultrapassadas pela desagregação social ou, mais provavelmente, por alternativas autoritárias que se apresentem prometendo alguma “solução final” para a insegurança¹⁵⁷.

O programa trazia oito propostas principais para a área, a partir da diretriz principal de fortalecer a articulação dos três níveis de governo, em ações de prevenção e repressão ao crime na esfera local, criação de bancos de dados e cursos de formação¹⁵⁸. O Programa ainda propunha a reformulação da Academia Nacional de Polícia para que ela se tornasse um órgão de formação e aperfeiçoamento dos efetivos estaduais e municipais¹⁵⁹.

Em 1995, o Governo Fernando Henrique criou a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg)¹⁶⁰, transformada em 1997, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)¹⁶¹, o primeiro órgão não militar voltado para a elaboração de políticas na área de Segurança Pública, da história do Brasil, embora não seja um órgão de primeiro escalão, isto é, com status ministerial. No entanto, ao longo de praticamente todo o Governo FHC a Senasp foi presidida por oficiais militares¹⁶².

Ainda nesse ano, o Governo FHC enviou para o Congresso uma proposta de mudança da Constituição¹⁶³, autorizando cada estado a criar o seu próprio modelo de polícia (a PEC previa que caso um estado decidisse pela manutenção da polícia

¹⁵⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. AVANÇA, BRASIL: PROPOSTA DE GOVERNO 1994. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008..

¹⁵⁷ CARDOSO, 1994, p. 79

¹⁵⁸ CARDOSO, 1994, p. 72-73.

¹⁵⁹ CARDOSO, 1994, p. 74

¹⁶⁰ Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995

¹⁶¹ Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997

¹⁶² Gonçalves, 2009, p. 94

¹⁶³ Proposto de Emenda a Constituição 514/97

militar, esta permaneceria como força auxiliar das Forças Armadas)¹⁶⁴. A PEC no entanto não chegou nem a ser analisada pelo Plenário da Câmara Federal e foi arquivada.

Nesse período, o Governo implementou uma forte agenda de direitos humanos (ver tópico 2.4) e ratificou diversos tratados e convenções de direitos humanos, que as Forças Militares não permitiam que o país assinasse. Alguns episódios de violência policial e a pressão dos movimentos sociais ensejaram novas legislações reformadoras, como a transferência da competência da Justiça Militar para a Justiça Comum¹⁶⁵, para julgar crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares e a tipificação do Crime de Tortura¹⁶⁶.

Em 1998, o Presidente concorreu à reeleição apresentando o Programa “Avança Brasil”¹⁶⁷, onde destacou que o principal avanço do seu primeiro mandato foi a aproximação da agenda dos Direitos Humanos e a da Segurança Pública:

Todas essas ações obedeceram ao princípio segundo o qual a proteção da pessoa contra a delinquência – finalidade última das políticas de segurança pública nas sociedades democráticas – é indissociável da promoção da cidadania e da dignidade humana.

O Programa apresentou 25 propostas, subdivididas em i) Iniciativas de ordem geral, com propostas como a modernização do ordenamento jurídico para fortalecer a prevenção e o combate à impunidade, lutar pela aprovação da proposta de emenda constitucional que confere aos estados maior liberdade para organizar seus sistemas de segurança pública, aprofundar os debates para a formulação da Política Nacional de Segurança Pública, que deverá fortalecer as Secretarias, os Conselhos Regionais e o Conselho Nacional de Segurança Pública; ii) Formação dos agentes policiais; iii) Integração dos serviços; iv) Participação da comunidade; v) Polícia

¹⁶⁴ Gonçalves, 2009, p. 67.

¹⁶⁵ Lei 9.299 de 07 de agosto de 1996.

¹⁶⁶ Lei 9.455 de 7 de abril de 1997.

¹⁶⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. Avança, Brasil: Proposta de Governo 1998. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

Federal (com a proposta de instituir Conselho Consultivo e Fiscalizador, para tomar mais eficaz o controle da atuação do órgão; v) Polícia Rodoviária Federal; vi) Sistema penitenciário.

Em 2001, na crise deflagrada por ocasião do episódio do ônibus 174¹⁶⁸, o Governo Federal lançou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública¹⁶⁹ e criou o Fundo Nacional de Segurança Pública¹⁷⁰, dando início ao que se pode chamar de políticas públicas de segurança pública, no âmbito federal¹⁷¹.

O Plano era subdividido em 15 Compromissos¹⁷², tinha 124 metas estabelecidas para os anos de 2000 a 2002, e estava fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos.

¹⁶⁸ O sequestro do ônibus 174 no Rio de Janeiro, no dia 12 de junho de 2000, mobilizou as atenções do país. Durante 5 horas, os passageiros ficaram reféns de Sandro Barbosa do Nascimento, com as imagens sendo transmitidas ao vivo para todo o país. Ao final, por erro de um Policial Militar, a refém Geisa Firmo Gonçalves foi morta e o jovem imobilizado e em seguida morto pelos policiais. Um dos fatos que tornou o episódio marcante foi o fato de que Sandro, que teve sua mãe assassinada pelo marido, era um dos sobreviventes da Chacina da Candelária, ocorrido em 1993, quando 8 jovens sem teto foram assassinados no centro do Rio de Janeiro. O episódio demonstrou toda a incapacidade do Poder Público em desenvolver políticas de prevenção, especialmente voltada para crianças e adolescentes e demonstrou a incapacidade de estratégias reativas lidarem com o fenômeno da violência.

¹⁶⁹BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000.

¹⁷⁰ Lei nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001.

¹⁷¹ SOARES, 2007, 84

¹⁷² Capítulo I - Medidas no Âmbito do Governo Federal: i) Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado, ii) - Desarmamento e Controle de Armas; iii) Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas; iv) Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública; v) Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime; vi) Mídia x Violência: Regulamentação. Capítulo II - Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais: vii) Redução da Violência Urbana; viii) Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social; ix) Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias; x) Combate à Violência Rural; xi) Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos; xii) Capacitação Profissional e Reparelhamento das Polícias; xiii) Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário. Capítulo III - Medidas de Natureza Normativa: xiv) Aperfeiçoamento Legislativo; Capítulo IV - Medidas de Natureza Institucional: xv) Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública.

No entanto, o programa carecia de uma concepção sistêmica e integrada de gestão e avaliação, resultando em ações dispersas e sem hierarquia, sem capacidade de produzir reformas estruturais¹⁷³.

Uma iniciativa inovadora que constava dentro do Plano foi o Programa de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS), iniciado em 2001 e que visava a promover a integração dos programas federais com potencial de impacto sobre fatores geradores de violência em áreas selecionadas das regiões metropolitanas mais afetadas pelo problema. A coordenação do Programa foi colocada dentro da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sob a coordenação do então Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o comandante-de-mar-e-guerra José Alberto Cunha Couto¹⁷⁴. No entanto, apesar da proposta inicial reformadora, o programa não possuía orçamento próprio e o devido poder para articular as ações entre os diversos órgãos e não logrou êxito¹⁷⁵.

Ao longo do biênio 2001/2002 foram repassados para os entes federados a quantia de R\$725.683.611,17, dos quais 87,4% foram voltados para aquisição de equipamentos, como viaturas, munição, armamento¹⁷⁶, demonstrando que, apesar da retórica inovadora, os recursos do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública foram, de fato, direcionados para o fortalecimento do velho modelo institucional vigente e não para modificações estruturais ou de concepção¹⁷⁷.

¹⁷³ Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 85; e cfe. MUNIZ, J e ZACCHI, J.M. 2005, Op. Cit. p. 98

¹⁷⁴ Cfe. ZAVERUCHA, Jorge, 2001. Op. cit

¹⁷⁵ Cfe. MUNIZ e ZACCHI, 2005, Op. cit. p. 24; e cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 86

¹⁷⁶ Cfe. MUNIZ e ZACCHI, 2005, Op. cit. p. 21

¹⁷⁷ Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 85; e cfe. Gonçalves, Op. cit.p. 96

2.3.2 GOVERNO LULA (2003-2010)

O Governo Lula chegou ao Planalto com um Plano de Segurança Pública de uma profundidade inédita¹⁷⁸. Segundo o documento, o Plano Nacional apresentado no Governo FHC carecia de planejamento e capacidade de gestão.

O novo Plano propunha a criação de um grande pacto nacional para implementar uma agenda que congregasse: a desconstitucionalização do desenho institucional das polícias para permitir que cada estado criasse um sistema próprio de polícias, a criação e o fortalecimento de Ouvidorias de Polícia, intervenções integradas em áreas degradadas com prioridade para projetos sociais de prevenção à violência voltado para jovens moradores das comunidades pobres, a redução da disponibilidade de armas e a mobilização social em torno de uma agenda de cultura de paz.

O projeto defendia a criação de Gabinetes de Gestão Integrada Estaduais, um espaço de articulação dos atores da segurança, justiça e políticas sociais, capaz de produzir diagnósticos, planos de ação, monitoramento, além de destacar a importância da participação social em todas as instâncias, num modelo “participativo e rigoroso de gestão, fundado na combinação entre planejamento coletivo e monitoramento permanente”¹⁷⁹.

Segundo Luiz Eduardo Soares, coordenador da elaboração do Plano e Secretário Nacional de Segurança Pública do primeiro ano do Governo Lula, ao longo de 2003¹⁸⁰, as metas iniciais eram: i) construção de um consenso com os governadores; ii) normatização do Sistema Único de Segurança Pública (Susp)¹⁸¹ e

¹⁷⁸INSTITUTO CIDADANIA / FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo, 2002.

¹⁷⁹ Cfe. INSTITUTO CIDADANIA / FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES, Op. cit. p. 50.

¹⁸⁰ Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 88

¹⁸¹ O SUSP deveria ser estruturado através das seguintes diretrizes: a) unificação progressiva das academias e escolas de formação; b) integração territorial necessária à integração da atuação operacional das polícias; c) instituição de comissões civis comunitárias de segurança, objetivando aproximar as instituições policiais da comunidade; d) criação de órgão integrado de informação e inteligência policial; e) corregedoria única; f) obediência aos dispositivos regulamentadores que

a desconstitucionalização das polícias; iii) os governos estaduais e federal deveriam instalar Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública; iv) não contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Segundo o autor, pretendia-se inverter a estrutura legada pela Ditadura Militar e consolidada na Constituição de 1988, de rigidez institucional (ver tópico 1.2), combinada com falta de padronização nacional dos procedimentos e práticas das polícias. O objetivo era acelerar a produção das padronizações nacionais e liberar os estados para criarem seus próprios desenhos institucionais das polícias, buscando fomentar o debate sobre alternativas mais eficientes que o atual modelo¹⁸².

Uma importante realização nesse sentido foi a criação da Matriz Curricular Nacional que a Senasp apresentou em 2003 como um “referencial teórico-metodológico para orientar as ações formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública”¹⁸³ e que será o embrião da futura Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP).

No entanto, o centro do Governo logo decidiu não seguir essa proposta e ao final do primeiro ano de Governo o Plano já havia sido praticamente abandonado, o Secretário demitido e nenhuma proposta de alteração da Constituição foi enviada ao Congresso.

Em seu lugar, passou-se a dar prioridade para grandes Operações da Polícia Federal, especialmente na área de combate à corrupção, abandonando-se a necessidade de um Plano mais amplo sobre Segurança¹⁸⁴.

Sem adentrarmos no vasto campo da política criminal e prisional, onde também tem imperado um modelo tradicional de encarceramento em massa e

proíbem a participação de policiais nas empresas de segurança privada; g) grupo unificado de mediação de conflitos; h) ouvidorias de polícia autônomas e independentes; i) policiamento comunitário; j) mudanças nos regulamentos disciplinares e leis orgânicas policiais; k) controle rigoroso do uso da força letal; l) autonomia dos órgãos periciais. Gonçalves, p. 101

¹⁸² Cfe. SOARES, 2007, Op. Cit p. 90

¹⁸³ BRASIL. Matriz Curricular Nacional para Ações Afirmativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2008.

¹⁸⁴ Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 91

completo desrespeito aos direitos humanos¹⁸⁵, destacamos o início da construção, em 2005, do Sistema Penitenciário Federal. O Sistema, a cargo do Ministério da Justiça, previsto na Lei de Execuções Penais¹⁸⁶ desde 1984 e reforçada pela Lei de Crimes Hediondos de 1990 definiu que as Prisões Federais deveriam ser voltada a presos de alta periculosidade. As Penitenciárias foram construídas seguindo o padrão das prisões americanas supermax, onde não é desenvolvida nenhuma atividade de ressocialização e seu funcionamento é praticamente todo baseado no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), isto é, baseado em confinamento máximo e concessão de direitos e garantias mínimas¹⁸⁷.

Desde então, o programa de construção do Sistema Penitenciário Federal prosseguiu, sendo que quatro unidades já estão prontas (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Rio Grande do Norte) e uma está em finalização (Distrito Federal), com mais mil agentes penitenciários federais contratados.

Na campanha para sua reeleição, o Presidente Lula apresentou um Programa de Governo bem mais sintético, onde as prioridades para a Segurança eram a integração, entre os entes federados e entre ações repressivas e preventivas, e a democratização do debate com a criação de novos espaços participativos, tendo como foco orientador uma concepção de Segurança Cidadã:

O próximo Governo avançará e consolidará sua concepção de Segurança Pública Cidadã, articulada pelo Sistema Único de Segurança Pública, tendo como princípios básicos a integração das instituições de segurança pública e a

¹⁸⁵ No campo da política criminal, desde a redemocratização segue-se uma hipertrofia ou inflação de normas penais e um endurecimento de todo o sistema de justiça, provocando um crescimento vertiginoso do número de presos. A taxa de presos por 100 mil habitantes, que em 1990 era de 61,22, chegou a 274 no ano de 2012 (...). Durante o Governo Lula, pretensamente um Governo crítico ao modelo de encarceramento em massa, o número de presos que em 2002 eram em torno de 230 mil presos, chega a 574 mil presos, em 2013, um crescimento significativo e constante, em torno de 8% ao ano, que é acompanhado de uma degradação das condições carcerárias. AZEVEDO, R. G. & CIFALI, A. C. – Política criminal e encarceramento no Brasil, Civitas, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, jan.-mar. 2015. p. 125.

¹⁸⁶ Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

¹⁸⁷ O Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) é modalidade de sanção disciplinar e teve sua origem no Estado de São Paulo, por meio da Resolução 26/2001 da Secretaria de Administração Penitenciária, em resposta a megarebelião ocorrida em 2001 e foi estabelecido também no Rio de Janeiro, em 2002, em resposta à rebelião no Presídio Bangu I e se transformou em Lei Federal em 2003 (Lei 10.792). Por meio do RDD o preso pode ficar isolado por 365 dias, em cela individual, com direito a duas horas de sol por dia, também em isolamento, sem prejuízo de repetição da sanção por nova falta grave de mesma espécie. Ver em REISHOFFER, Jefferson Cruz; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho. Regime Disciplinar Diferenciado e o Sistema Penitenciário Federal: A “Reinvenção da Prisão” através de Políticas Penitenciárias de Exceção. Rev. Polis e Psique, 2013.

democratização e participação da sociedade e do Estado no combate à violência e ao crime.¹⁸⁸

No início do segundo mandato, em 2007, apesar da proposta de reforma da Constituição apresentada no primeiro governo ter sido abandonada, foi retomada a proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), elaborado em 2003, com o envio de um Projeto de Lei visando regulamentar o parágrafo 7 da Constituição Federal¹⁸⁹.

O Projeto, que não avançou no Congresso, trazia um conjunto de princípios norteadores, como o respeito aos direitos humanos e ainda definia uma concepção preventivista a ser implementada entre Municípios, Estados e União e previa, entre outras coisas, que os órgãos de Segurança deveriam fixar metas, compartilhar informações através de um Sistema Integrado de Informações; e a criação de Conselhos de Segurança Pública nos Estados e Municípios, que teriam por finalidade definir as prioridades e planejar as ações, a criação de órgãos de correição e de ouvidoria, dotados de autonomia e independência.

Segundo a proposta, a União deveria manter um Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP), que deveria monitorar de forma contínua a implementação e execução pelos entes federados das ações e diretrizes estabelecidas pelo Sistema. Seria criado ainda o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIVEAP), que teria como instrumentos uma matriz curricular nacional e a rede nacional de altos estudos em segurança pública.

No mesmo ano, o Ministro da Justiça Tarso Genro lançou um novo Plano Nacional de Segurança, chamado de Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). O Programa tinha um volume de recursos inédito de R\$

¹⁸⁸COLIGAÇÃO A Força do Povo. Lula Presidente - Programa de Governo 2007-2010.

¹⁸⁹ BRASIL. Projeto de lei nº. 1937/2007. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências.

6,707 bilhões até o fim de 2012, e se baseava conceitualmente nos marcos da Segurança Cidadã defendida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁹⁰, através da articulação entre políticas de segurança e ações sociais¹⁹¹, tendo sido aprovado por grande consenso no Congresso Nacional¹⁹².

O Programa tinha como prioridade a prevenção social do crime, através de 94 ações, de responsabilidade de diversos Ministérios, como Esporte e Cultura. Entre as ações estavam a valorização dos profissionais de segurança pública (através do Bolsa Formação e de um Plano Habitacional específico para policiais), reestruturação do sistema penitenciário, penas alternativas, combate à corrupção policial, o envolvimento da comunidade na prevenção da violência, fortalecimento dos GGIs Municipais, Programas de Policiamento Comunitário e Programas Sociais de Prevenção à Violência. O foco do programa eram jovens de 15 a 24 anos, de grupos sociais vulneráveis ou com algum tipo de envolvimento com a violência, além de um foco territorial inicialmente previsto para as 11 regiões metropolitanas¹⁹³ mais violentas do país.

Foi a primeira vez que o Governo Federal implantou diretamente programas sociais de prevenção à violência. Estes eram constituídos pelo Protejo, programa de caráter cultural, voltado a atender jovens em situação de vulnerabilidade; o Mulheres da Paz, voltado a capacitar mulheres em ações de prevenção à violência de gênero

¹⁹⁰ Segundo Hugo Acero, o conceito de Segurança Cidadã é antagônico do Conceito de Segurança Nacional e supera o conceito baseado na repressão aos delitos e a criminalidade, por ter como ponto de partida as noções de vulnerabilidade e desproteção social. Segundo o autor a proposta deriva do conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável, defendido pela ONU desde 1994, que tem como pilar a Segurança Humana, fundada no fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito, proporcionando ao indivíduo condições adequadas para o seu desenvolvimento pessoal, familiar e social. p. 185-186 VELASQUEZ, Hugo Acero. Os Governos Locais e a Segurança Cidadã. Bogotá, 2004.

¹⁹¹ AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de ; SANTOS, Mariana Chies Santiago . Políticas de Segurança Pública e Juventude: o caso do Rio Grande do Sul. O Público e o Privado (UECE), v. 21, p. 111-126, 2013; e cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 91

¹⁹² BRASIL. Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.

¹⁹³ CANUTO, Lourenço. Pronasci será implementado em quatro regiões metropolitanas até o final do ano, diz Tarso Genro. Agência Brasil, Brasília, 29 de out. 2007.

e mobilizar os jovens para o Protejo; os Núcleos de Justiça Comunitária, baseados na metodologia de formação de lideranças locais para a mediação de conflitos, entre outros programas em parceria com outros Ministérios¹⁹⁴. Em alguns territórios selecionados, estes programas deveriam ser desenvolvidos conjuntamente, na forma de um Território da Paz.

A área de formação recebeu um grande impulso pelo Programa, impulsionando as ações que vinham sendo implementadas desde 2003 pelo então Diretor do Departamento de Ensino e, a partir de 2007, Secretário da Senasp, o Professor de Direitos Humanos, Ricardo Balestreri.

A RENAESP, que desde 2005 realizava cursos de especialização em Segurança Pública, em parceria com universidades do país, e já havia formado, entre 2006 e 2007, 880 profissionais, formou entre 2008 e 2011 um total de 4726 profissionais em todos os estados (como veremos adiante, as mudanças de orientação do Governo Dilma, fizeram esse número cair para 635 profissionais formados entre 2012 e 2015)¹⁹⁵.

Outro projeto de formação impulsionado foi a Rede de Cursos Ead da SENASP, de cursos de 40h de duração em média, já existente desde 2005, alcançando em 2008, 270 telecentros em instituições policiais. Impulsionado pelo Bolsa Formação, a Rede atingiu seu ápice em 2010, com 569.838 cursos concluídos apenas naquele ano¹⁹⁶:

O Pronasci ainda potencializou o Programa de Capacitação de Multiplicadores de Polícia Comunitária, formando 75.000 pessoas entre policiais e líderes comunitários¹⁹⁷, com abordagem multidisciplinar e social da violência, a partir

¹⁹⁴ O Programa previa diversas outras ações desenvolvidas por diversos órgãos como o Canal comunidade, Geração consciente, Monitoramento cidadão, Núcleos especializados nas Defensorias públicas – Lei Maria da Penha, Núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas, Programa de Esporte e Lazer na Comunidade (PELC), Pontos de Cultura e Praças da Juventude.

¹⁹⁵ Fonte: Pedido de Informação nº 08850.003427/2015-55

¹⁹⁶ A Rede EAD teve os seguintes números de cursos concluídos (diferença entre número de matriculados e evasões): 2005: 425; 2006: 12.225; 2007: 41.727; 2008: 303.965; 2009: 468.728; 2010: 569.838; 2011: 478.568; 2012: 414.118; 2013: 242.224. fonte: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/educacao-e-valorizacao/capa_ead

¹⁹⁷BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Informativo, Ano 3, nº 119. Brasília, 31 de dezembro de 2009.

da apresentação da experiência de polícia comunitária desenvolvida em diversos países:

É chegada a hora de transformar os serviços de segurança pública de nosso País. Esse processo de transformação passa pela educação de operadores e sociedade através da sinergia entre o meio acadêmicocientífico, a experiência prática dos operadores da segurança pública e a sociedade, na sua mais ampla diversidade.¹⁹⁸

O Programa retomou o conceito dos Gabinetes de Gestão Integrada propostos em 2003 e os difundiu para os municípios ao tornar obrigatória a sua criação para as cidades conveniadas com o Programa, que ainda financiava a sua estruturação (ao final de 2008, das 84 cidades que já estavam conveniadas, 73 já tinham criado os GGIs Municipais)¹⁹⁹.

Em seu balanço de 3 anos²⁰⁰, em 2009, o Programa apresentou os seguintes resultados: 158 municípios abrangidos em 21 estados mais o Distrito Federal, com Territórios da Paz implementados em 17 cidades. O Programa já havia firmado 415 convênios diretamente, tendo formado até aquele momento 10.106 Mulheres da Paz em 15 estados, 13.049 jovens do protejo em 12 estados, 160 mil policiais inscritos no Bolsa Formação, além dos resultados da área de formação já referidos.

Em termos de execução financeira, o Mulheres da Paz recebeu R\$ 24.8 milhões em 2008 e R\$ 12.7 mi em 2009. O Protejo recebeu R\$ 45.4 milhões em 2008 e R\$ 20.4 milhões em 2009. O total da Execução Orçamentária do Programa atingiu R\$ 700.176.026 em 2008 e R\$ 1.008.171.078 em 2009²⁰¹.

O Programa ainda teve um caráter inédito em relação à participação social, ao propor e financiar a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública

¹⁹⁸ Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária / Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 002/2007 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.2007. Total de páginas: 384 p.

¹⁹⁹ Cfe. GONÇALVES, 2009, Op. cit. p. 117.

²⁰⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Informativo, Ano 3, nº 119. Brasília, 31 de dezembro de 2009.

²⁰¹ Instituto de Estudos Socioeconômicos. Segurança Pública com cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci. p. 42

(Conseg) e a remodelação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), que será debatida no tópico 2.3.6.

O Programa Bolsa Formação, voltado para estimular a formação de policiais, através do pagamento de uma bolsa mensal, acabou concentrando cada vez mais os recursos do Pronasci, tornando-se praticamente um programa de complementação salarial, com baixa capacidade de avaliação e monitoramento e passou a consumir mais da metade dos recursos do Programa, atingindo em 2011 o valor de R\$ 558.597.397, para 170.108 profissionais de segurança pública e justiça criminal (sendo definitivamente encerrado em 2013)²⁰².

Porém, uma vez que o Governo Federal jamais havia implementado nenhum programa desse tipo em grande escala, o Programa sofreu grandes dificuldades em razão da escassez de infraestrutura e recursos humanos adequados para a sua gestão²⁰³. O Governo não criou uma estrutura institucional nova ou contratou servidores permanentes²⁰⁴ que possuíssem qualificação em gestão na área do Programa, sendo que grande parte das ações de valorização profissional foram executados com o apoio de efetivo cedido pela Força Nacional. As mesmas dificuldades foram enfrentadas pelos Municípios, que não possuíam equipes próprias para a área.

Além disso, em relação ao modelo de implementação das ações de Prevenção à Violência, o Comitê Gestor do Programa²⁰⁵ optou pela concepção de um programa federal e não um programa federativo²⁰⁶, executando muitas ações através de Organizações Não Governamentais (ONGs) diretamente contratadas. Quando realizadas com os Estados e Municípios, as ações foram financiadas por meio de convênios e não por meio de descentralização de recursos “fundo-a-fundo”. Isso aumentou muito a dificuldade de gestão, tanto por parte da Senasp (que ficou

²⁰² Relatório Senasp 2011 e Relatório Senasp 2012.

²⁰³ Relatório SENASP 2008, p.6

²⁰⁴ Apenas em 2009, foi feita a contratação de 95 novos servidores, mas em caráter provisório.

²⁰⁵ Portaria MJ 1.576, de 21 de setembro de 2007

²⁰⁶ Cfe. Gonçalves, 2009, Op. cit. p. 118

responsável pela fiscalização de cada um dos convênios²⁰⁷), quanto para os entes federados, além de não dispor de um adequado monitoramento dos seus processos internos²⁰⁸.

Apesar de ter sido objeto de inúmeras pesquisas qualitativas e de execução orçamentária, praticamente não foram feitos estudos de impacto e resultados das ações do Programa e existe uma grande dificuldade em se localizar relatórios oficiais que consolidem dados sobre sua gestão.²⁰⁹

Apesar de ter uma alocação de recursos progressiva e significar um avanço na concepção de como enfrentar a violência extrema, o Pronasci também demonstra problemas de gestão²¹⁰.

Conforme foi sendo implementado, o Programa foi perdendo o seu foco territorial, tendo muitas ações sido executadas de forma dispersa em diversos territórios e cidades diferentes, perdendo a sua capacidade de impacto sobre a descoesão social e os fatores produtores da violência.

Tudo isso colaborou para que o Pronasci não tenha conseguido se institucionalizar e evoluir para formar um Sistema permanente de ações sociais, como o SUS e o SUAS.

Ao mesmo tempo em que o programa representou avanços conceituais inéditos e de recursos, ele apresentou alguns recuos em relação ao Plano de 2003, tais como: i) falta de unidade sistêmica e hierarquização das propostas; ii) falta de diagnósticos profundos e claros para orientar os investimentos; iii) o Sistema Único

²⁰⁷ No caso da gestão fundo a fundo, como ocorre com o FUNDEB, o SUAS e o SUS, a prestação de contas e a fiscalização da gestão dos entes que recebem o repasse é feita pelos respectivos Conselhos de Políticas, Parlamentos e Tribunais de Contas Estaduais.

²⁰⁸ Sá e Silva, p. 420

²⁰⁹ LOCHE, Adriana. CARBONARI, Flavia. HOFFMAN, Joan Serra. SERRANO-BERTHET, Rodrigo. Avaliação de políticas em segurança pública. pp. 604-624 In LIMA, Renato Sérgio. RATTON, José Luiz. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014

²¹⁰ INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do Pronasci p. 43

de Segurança Pública (Susp) foi retirado de prioridade, apesar de ter sido enviado para o Congresso Nacional; iv) As reformas institucionais das polícias não foram mais abordadas²¹¹, diminuindo seu potencial para modificar estruturalmente o legado autoritário²¹².

Em diversas experiências municipais onde o programa foi implementado de forma coordenada e integrada, houve queda dos indicadores de criminalidade²¹³.

No entanto, como veremos a seguir, até mesmo os avanços representados pelo programa duraram pouco.

2.3.3 GOVERNO DILMA (2011 -)

Durante a campanha eleitoral de 2010²¹⁴, a então candidata Dilma apresentou programa de Governo chamado “13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff”²¹⁵, onde destacava:

O governo Dilma enfrentará o crime organizado e o crime comum, consolidando a mudança de paradigma da segurança pública, iniciada pelo Ministério da Justiça por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Consolidará, portanto, a articulação entre a repressão qualificada e inteligente ao crime, a implementação de programas sociais com foco no jovem e a mobilização da sociedade. Para assegurar o êxito da política de segurança, seguirá aprofundando a nova relação federativa nesta área, articulando ações conjuntas com Estados e municípios, integrando as polícias estaduais em um amplo programa de capacitação, fortalecendo o Bolsa-formação e um novo modelo

²¹¹ Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 92

²¹² Cfe. SOARES, 2007, Op. cit. p. 91

²¹³ Cfe. AZEVEDO e SANTOS, Op. cit. 2013

²¹⁴ A Campanha Dilma protocolou dois programas de Governo no TSE. O primeiro, logo substituído, intitulado “A Grande Transformação” trazia 8 propostas para a área da Segurança: duas afirmavam o fortalecimento do Pronasci, duas o fortalecimento da Polícia Federal, uma tratava sobre a integração regional através da Unasul, outra sobre o fortalecimento do controle de fronteiras e uma propunha a criação de um Fundo Constitucional para criar um piso nacional para os policiais. http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf

²¹⁵ Coligação Para o Brasil Seguir Mudando. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. 2014.

http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf

de policiamento, ampliando, assim, os Territórios de Paz e as UPPs.

O Programa ainda propunha a criação de Programa de Saúde e Assistência Social contra o Crack, a integração dos sistemas de informação, fortalecimento da PF, PRF e Força Nacional e do papel das Forças Armadas nas Fronteiras.

Na prática porém, o primeiro mandato da Presidenta Dilma realizou uma virada nas ações do Governo Federal na Segurança Pública, com redução do papel da União como indutor de políticas federativas, esvaziamento dos programas preventivos e de policiamento de proximidade, passando a priorizar ações de caráter repressivo²¹⁶, através da atuação da Força Nacional e das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, nas Operações Ágata (ver tópico 2.1) e nos Grandes eventos (ver tópico 2.2).

Apesar de manter o Programa Segurança e Cidadania no Plano Plurianual, as ações voltadas para municípios e para prevenção tiveram grande queda. Os números do Programa Mulheres da Paz e o Protejo, que foram ações prioritárias do Pronasci, demonstram essa mudança: em 2011 não foram realizados novos convênios do Mulheres da Paz (apenas pagos os convênios que ainda estavam vigentes) e foram assinados 13 novos programas do Protejo, em 2012 foram 16 projetos conveniados somando-se os dois Programas e em 2013 foram firmados 17 novos projetos.

Em 2011, o Ministério ainda financiou outros seis projetos de Prevenção²¹⁷, sendo que um deles merece destaque pois tinha por objetivo superar as dificuldades de gestão que os Programas do Pronasci, como o Protejo, o Mulheres da Paz e os Núcleos de Mediação do Pronasci demonstraram: os Núcleos de Prevenção à Violência, que seriam implementados inicialmente nas UPPS. O Programa tinha por objetivo estruturar uma nova modalidade de programa de prevenção social à violência, através de repasse fundo a fundo, numa tipologia semelhante as Equipes

²¹⁶ SÁ E SILVA, 2012. "Nem isto, nem aquilo": trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 6, n. 2, 412-433 Ago/Set 2012, p. 425

²¹⁷ Ações de Prevenção à Violência financiadas em 2011: Projeto Mediar (MG), prevenção a violência na cidade de São Leopoldo, Núcleos de Prevenção a violência nas UPPS, Microprojetos de cultura, Núcleos de Mediação de Conflitos, Espaços Urbanos Seguros. Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Relatórios de Gestão da SENASP Exercício de 2011. Relatório de Gestão apresentado ao Tribunal de Contas da União como prestação de contas anual, 2011

de Saúde da Família²¹⁸, que previa a estruturação de uma equipe multidisciplinar para o acompanhamento familiar de prevenção à violência para cada grupo de 2 a 3 mil habitantes, integrados com as redes do SUS, Suas e Educação e que seriam referenciados num Centro Comunitário de Prevenção à Violência. No entanto, os repasses da União só foram feitos em 2013 e o Governo do Rio de Janeiro devolveu os recursos no mesmo ano²¹⁹, sem executar o projeto.

Em 2012, a Senasp financiou 54 projetos para municípios, sendo 31 de Fortalecimento das Guardas Municipais, 20 de Videomonitoramento e apenas 3 em Prevenção²²⁰, confirmando a desestruturação do Pronasci:

Os cortes financeiros efetuados pelo Governo Federal, a partir de 2011, mostram que, apesar dos avanços na área de segurança pública para o enfrentamento efetivo da violência, a falta da assunção séria de um compromisso estatal que vise à continuidade das políticas de segurança pública, bem como a não implementação de uma efetiva reforma das instituições de segurança pública pode vir a provocar regressão em todos os esforços até então efetivados.²²¹

O fim do Pronasci, e principalmente, a mudança de foco das ações de Segurança, foram objeto de crítica por entidades da sociedade civil:

Desde 2011, os recursos para o programa declinam, novas prioridades são definidas, o combate à violência letal é deixado a cargo dos estados e as ações de combate à violência contra as mulheres e a população negra são relativizadas²²²

O novo PPA 2012-2015 além de realizar uma mudança de foco, e sem aproveitar o resultado do processo de participação promovido pelo próprio Governo

²¹⁸ O autor coordenou a elaboração do Projeto, em 2011.

²¹⁹ Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-10-27/verba-que-seria-usada-para-projetos-sociais-em-upps-e-devolvida.html>>

²²⁰ SENASP, Relatório 2012.

²²¹ Cfe. AZEVEDO & SANTOS, 2013 Op. Cit.

²²² Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). Pronasci: o abandono sem Revisão. Maio de 2012. Disponível em:

<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/livros/pronasci-o-abandono-sem-revisao/>

Federal, através da Conseg²²³, voltou a expressar apenas metas genéricas, sem o comprometimento de metas finalísticas²²⁴. Oficialmente, desde 2012, o Governo Federal e a Senasp não utilizam mais a redução de indicadores de violência como meta de seu planejamento estratégico²²⁵.

As ações definidas pelo Governo Federal como prioritárias ao longo do primeiro Governo Dilma foram 1) Projeto SINESP: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas; 2) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON); 3) Programa Crack, é possível vencer²²⁶ – Eixo Autoridade; e 4) Brasil Mais Seguro: Programa de Combate à Criminalidade Violenta.

O Programa SINESP²²⁷, transformou em Lei o Programa SINESPJC criado em 2003, no âmbito do SUSP, e tem a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações em âmbito nacional para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública²²⁸.

A ENAFRON é voltada para o fortalecimento da repressão aos crimes, especialmente o tráfico de armas e de drogas na região de fronteira. A Estratégia inclui a aquisição de equipamentos policiais, sistemas de videomonitoramento e a capacitação de profissionais de segurança que atuam nas regiões do Programa, além das “Operações Ágata”, coordenadas pelas Forças Armadas, e as “Operações Sentinela”, coordenadas pelas Polícias Federais.

²²³ Senasp, Relatório, 2012, p. 18.

²²⁴ INESC, 2012

²²⁵ Com base em abordagens anteriores, verificou-se improdutivo capturar toda a dinâmica que envolve o tema da segurança pública e, conseqüentemente, o funcionamento da SENASP, com base em um objetivo estratégico, em um indicador ou em um pequeno conjunto de indicadores vinculados a

uma função ou funções essenciais. Tomados como referência os objetivos estratégicos de “reduzir a violência e a criminalidade” ou o de “garantir a segurança pública como direito fundamental do cidadão”, verificou-se que, mesmo indicadores abrangentes e de impacto como os que medem a redução do número de homicídios ou a melhoria da percepção da população sobre a segurança pública

não refletiriam, de maneira satisfatória, o tema da segurança pública ou as funções essenciais da Secretaria. Aspectos como a atuação da Força Nacional, a produção de informações de inteligência e o desenvolvimento de estudos e pesquisas poderiam não estar refletidos por um indicador ou meta global.” Relatório SENASP 2012, P. 18

²²⁶ Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2011.

²²⁷ Lei nº 12.681, regulamentado por meio do Decreto 8.075 de 14 de agosto de 2013.

²²⁸ <https://www.sinesp.gov.br/>

No Programa “Brasil Mais Seguro” houve ações de reaparelhamento das agências de inteligência policial em investigações de homicídios em cinco estados e repasses de recursos para os demais estados voltados ao aparelhamento da perícia forense, aquisição de equipamentos e capacitação do efetivo policial.

Os resultados do Programa “Crack, é possível vencer” incluem a entrega de bases móveis de policiamento, aquisição de sistemas de videomonitoramento, capacitação de profissionais da segurança e de novos instrutores do Proerd.

Analisando os relatórios de gestão da SENASP, é possível identificar que pelo menos três (Enafron²²⁹, Brasil Mais Seguro²³⁰ e Crack é Possível Vencer²³¹) das quatro ações estratégicas resultaram majoritariamente na aquisição direta ou no repasse de recursos para os Estados para compra de aparelhos de repressão, tais como viaturas, armamento, bases móveis e câmeras de videomonitoramento, retomando a tendência verificada desde a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Desde 2011 o Ministério planeja a criação de um Plano Nacional para a Redução de Homicídios, sendo que desde 2012 ele já consta na carteira de projetos do Ministério²³², sem que tenha sido efetivamente lançado.

Iniciativa importante, foi a realização entre 2011 e 2012 da primeira Pesquisa Nacional de Vitimização²³³, que já era referida no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública para se realizar anualmente. A pesquisa identificou uma taxa média de subnotificação de 80,1%, considerando-se apenas os doze tipos de crimes listados no estudo, demonstrando a fragilidade dos indicadores de criminalidade que utilizam os Boletins de Ocorrência como base, uma vez que apenas um em cada cinco crimes é notificado no país²³⁴. Até o momento, não existe previsão para que

²²⁹ Em 2013, a Senasp assinou 11 convênios para estruturação de sistemas de videomonitoramento, com a previsão de instalação de 624 câmeras fixas abrangendo 75 Municípios. Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Relatório de Gestão da SENASP exercício de 2013, apresentado aos órgãos de controle interno e externo como prestação de contas anual. Março, 2014.

²³⁰ Para o Brasil Mais Seguro, em 2013, foram empenhados R\$ 258 milhões em doações de diferentes equipamentos para todas as unidades da Federação, com previsão de mais de R\$ 480 milhões para 2014 Relatório Senasp, 2013

²³¹ Em 2013, a Senasp entregou 64 bases móveis com sistema de videomonitoramento para todas as capitais, além de 134 veículos e 132 motocicletas.

²³² “Brasil Mais Seguro – Pacto pela Redução de Crimes Violentos”, que está em fase de planejamento, tendo seu Termo de Abertura sido cadastrado, mas pendente de assinatura. Relatório 2012, p. 20

²³³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, P. 198

²³⁴ DATAFOLHA, 2013

venha ocorrer nova pesquisa nacional e a grande maioria dos estados e municípios jamais realizou alguma pesquisa de vitimização.

A partir da experiência da Copa do Mundo, o Ministério passou a implementar as “Operações Brasil Integrado”, tendo como ponto central a utilização dos Centros Integrados de Comando e Controle, com ações de repressão simultâneas em aeroportos, divisas dos estados, cumprimento de mandados de prisão, bloqueios e intensificação do patrulhamento, com a atuação integrada das polícias estaduais e as federais. Em 2014, foram realizadas onze edições e, em 2015, foram dez Operações, que ocorrem, em média, durante dois dias em regiões específicas de um determinado estado²³⁵.

Em razão da preocupação de diversos setores com a crescente militarização e a falta de controle sobre as Guardas Municipais, foi aprovado no Governo Dilma o Estatuto das Guardas Municipais²³⁶, que previu um conjunto de mecanismos de desmilitarização das Guardas²³⁷. A Lei proíbe que o órgão de formação das Guardas seja o mesmo de qualquer força militar, obrigatoriedade de código de conduta próprio e vedação de utilização de códigos militares, veda que a coordenação da Guarda seja feita por pessoa externa aos quadros da própria Guarda, institui a carreira única²³⁸ e a vedação de utilização das denominações militares sobre postos, graduações, uniformes, distintivos e condecorações.

O dispositivo legal ainda avança ao estabelecer a obrigatoriedade de ouvidoria externa, independente, com mandato, e a possibilidade de constituição de órgão colegiado para a avaliação e monitoramento das atividades e na necessidade de se observar percentual mínimo de mulheres.

No entanto, a redução do apoio federal em relação aos Municípios, além do fato de que não se criou estrutura nova em nível federal para impulsionar e supervisionar a implantação desse processo, faz com que se tenha dúvidas sobre o quanto a nova Lei conseguirá, efetivamente, garantir a criação de uma nova identidade, de inspiração civil e orientada por uma concepção democrática de

²³⁵ <http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulga-resultado-das-operacoes-brasil-integrado-em-2015>

²³⁶ LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014.

²³⁷ KOPITTKE, 2014

²³⁸ art. 15, parágrafo 3º

Segurança Pública, ou se estamos diante de apenas mais uma ação reformadora que novamente não logrará força.

Além disso, logo após sanção da nova Lei das Guardas, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF)²³⁹, na qual contesta a Lei, sustentando que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais.

Em 2014 a Presidenta concorreu à reeleição com o Programa “Mais Mudanças, Mais Futuro”²⁴⁰, onde novamente o assunto é tratado de forma sucinta, destacando como suas principais realizações a Estratégia de Fronteiras, o apoio ao Sistema Prisional dos estados com o repasse de R\$ 1,1 bi para a geração de 47.419 novas vagas, a ampliação da Força Nacional de Segurança Pública, o fortalecimento da PF e da PRF e já não faz mais qualquer referência ao Pronasci que havia sido apresentado no seu primeiro Programa como prioridade. Para o seu segundo mandato a Presidenta propôs: fortalecer o Programa Brasil Seguro e o programa Programa Crack, é Possível Vencer, criar a Academia Nacional de Segurança Pública, ações contra a lavagem de dinheiro e de controle das fronteiras.

²³⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade (AD) 5156.

²⁴⁰ Programa de Governo Dilma Rousseff 2014 <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>

2.3.4 Força Nacional

Em 2004, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)²⁴¹, na forma de um programa de cooperação federativa entre a União e os estados, voltada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando solicitados pelos Governadores.

Iniciativa semelhante já havia sido proposta, sem êxito, no Governo FHC, por meio da PEC 514/97 que propunha a criação de uma Guarda Nacional composta por membros das duas polícias estaduais, que tinha por objetivo reduzir o uso das Forças Armadas em problemas de Segurança Pública mas que, na época, não avançou no Congresso²⁴².

A proposta inicial no Governo Lula foi que a Força Nacional deveria ser formada apenas por policiais civis e peritos, voltada para a investigação de crimes cometidos por policiais no país, em especial a investigação de grupos de extermínio e milícias, com o objetivo de fortalecer o controle das polícias²⁴³. No entanto, a Força nunca cumpriu esse papel. Pelo contrário, com o passar do tempo ela se tornou uma grande Força Especial das Polícias Militares do país, de reação rápida e reativa e que até hoje não possui um órgão de controle externo ou Código de Ética.

A outra ideia motivadora da criação da Força Nacional, que era a redução do uso das Forças Armadas em conflitos internos também não se efetivou, uma vez que o papel das Forças Armadas nos problemas internos se ampliou.

Em 2007, mesmo sendo um Programa voltada para ações preventivas, o Pronasci fortaleceu a Força Nacional e a institucionalizou²⁴⁴. O Programa garantiu recursos para a construção da sua sede própria, em Brasília, e criou o Batalhão de Pronto Emprego (BEPE), com um efetivo de prontidão em Brasília de 500 Polícias Militares, além daqueles destacados para as demais operações em andamento.

²⁴¹ Decreto 5.289, de 29 de novembro de 2004

²⁴²A exposição de motivos da PEC 514/97 destaca que "tal dispositivo, que fortalece a idéia de cooperação entre os entes federativos, reduz a possibilidade de uso excepcional das Forças Armadas em conflitos internos".

²⁴³ <http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outras-midias/forca-nacional-de-seguranca-origem-e-desfiguracao/>

²⁴⁴ Lei n. 11.473, de 10 de maio de 2007

O fortalecimento da Força Nacional pode ainda ser observado no crescimento do seu orçamento (Quadro 3). Nos seus primeiros três anos de existência, a Força Nacional chega a 40% do orçamento da Senasp, em 2006. Durante o Pronasci (2007-2011) ocorreu uma retração do orçamento da Força, com ela representando em média 3% do orçamento da Secretaria. Durante o Governo Dilma (2012-2015), enquanto a Senasp tem uma queda de 60% do seu orçamento, a Força Nacional teve um crescimento de 120%, passando a representar 39% do total do orçamento da Secretaria.

Quadro 3 - Orçamento da FNSP em relação ao Orçamento total da SENASP

ORÇAMENTOS 2004 - 2015				
EXERCÍCIO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA			
	DFNSP	SENASP	EVOLUÇÃO	
2004	R\$ 13.817.134,35	R\$ 281.870.268,00	5%	
2005	R\$ 19.371.209,91	R\$ 245.020.539,00	8%	
2006	R\$ 136.145.395,00	R\$ 339.243.488,00	40%	
2007	R\$ 44.985.535,00	R\$ 836.500.364,00	5%	
2008	R\$ 17.400.909,00	R\$ 1.344.345.087,00	1%	
2009	R\$ 24.452.286,00	R\$ 1.452.347.767,00	2%	
2010	R\$ 36.974.948,00	R\$ 1.633.039.142,00	2%	
2011	R\$ 73.625.597,16	R\$ 1.045.692.253,00	7%	
2012	R\$ 101.545.530,70	R\$ 797.068.766,00	13%	
2013	R\$ 157.948.603,45	R\$ 898.423.285,00	18%	
2014	R\$ 140.497.190,88	R\$ 609.619.358,38	23%	
2015*	R\$ 162.646.813,24	R\$ 417.597.220,11	39%	
TOTAL GERAL	RS 929.411.152,69	RS 9.900.767.537,49	9%	

*Considerado os valores que se encontram empenhados em 2015, ainda em execução.

Fonte: Pedido de Acesso a Informação feito pelo autor n.º 08850.003816/2015-81 de 23.10.2015

2.3.5 Política Sobre Armas

As políticas de restrição ao comércio e porte de armas têm sido consideradas uma das mais importantes ações no sentido da prevenção à violência²⁴⁵.

Em 1997, após forte campanha liderada por estudantes da USP e organizações da sociedade civil, o Governo FHC aprovou a nova Lei de Armas²⁴⁶, onde se fortaleceu o controle de armas, com a criação do Sistema Nacional de

²⁴⁵ Cerqueira, Daniel Ricardo de Castro Causas e consequências do crime no Brasil / Daniel Ricardo de Castro Cerqueira. – Rio de Janeiro : BNDES, 2014. 196 p.

²⁴⁶ LEI Nº 9.437, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1997.

Armas (SINARM) e a transformação do porte ilegal, até então uma mera contravenção, em crime²⁴⁷.

Em 2003, o Governo Federal priorizou a aprovação do Estatuto do Desarmamento²⁴⁸, com fortes restrições ao porte e uso de armas de fogo. Entre 2004 e 2005 foi feita a primeira grande Campanha Nacional de Desarmamento, que recolheu 459.855 armas de fogo²⁴⁹.

Em 2005, foi realizado um Referendo sobre o art. 35 do Estatuto do Desarmamento que previa a proibição completa do comércio de armas de fogo no Brasil. Apesar de uma inédita coalizão em defesa da proibição (“sim”), que contou com o apoio do PT, do PSDB, da Rede Globo e de mais de 50 Organizações Não Governamentais que formaram a Rede Desarma, o “não” foi vitorioso com 63,94% dos votos. Dessa forma, o comércio de armas continuou existindo, dentro das regras previstas pelo Estatuto.

Em 2008, o Ministério da Justiça lançou a segunda Campanha de Entrega de Armas de Fogo, quando 31.870²⁵⁰ armas foram entregues e, em 2011, uma nova campanha conseguiu a entrega de 34.770. Em 2014, o número de armas entregues foi o menor desde o início das campanhas de entrega de armas, com 16.565 armas entregues.

O Portal Entregue Sua Arma²⁵¹, que havia sido criados para fortalecer as campanhas de desarmamento foi retirado do ar e, desde 2014, não são divulgados relatórios oficiais sobre o número de armas entregues.

Apesar do comprovado êxito do Estatuto do Desarmamento em reduzir a velocidade do crescimento das mortes causada por armas de fogo no país²⁵², a

²⁴⁷ CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur, Rev. int. direitos humanos., São Paulo , v. 3, n. 5, p. 136-155, Dec. 2006.

²⁴⁸ LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003.

²⁴⁹ Cfe. Soares, 2007, Op. Cit. p. 91

²⁵⁰ RANKING DOS ESTADOS NO CONTROLE DE ARMAS: Análise Preliminar Quantitativa e Qualitativa dos Dados sobre Armas de Fogo Apreendidas no Brasil . Relatório Preliminar. VIVA COMUNIDADE, 2009

²⁵¹ <http://www.entreguesuaarma.gov.br/>

²⁵² Segundo o Mapa da Violência, o Estatuto poupou aproximadamente 160 mil vidas, estimando o cenário provável se a tendência de crescimento das mortes por agressão por arma de fogo pré-2003 tivesse sido mantida. Entre 1993 e 2003, a taxa por 100 mil habitantes crescia aproximadamente 6,9% ao ano. a partir de 2004, media caiu para 0,3% ao ano. WAISELFISZ, Julio J. Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo. Brasília, 2015, p. 22. Disponível em: <http://migre.me/qRrJM>. Sobre o impacto do Estatuto do Desarmamento ver ainda CERQUEIRA,

Câmara dos Deputados criou uma Comissão Especial com o objetivo de rediscutir o Estatuto. No dia 21 de outubro de 2015, foi aprovado relatório da Comissão revogando o Estatuto do Desarmamento e a matéria se encontra pronta para ir à votação no Plenário da Câmara.

Segundo a proposta aprovada²⁵³, a nova lei, renomeada de Estatuto de Controle de Armas de Fogo, autoriza toda pessoa que preencher os requisitos mínimos a comprar e portar arma de fogo, reduz de 25 para 21 anos a idade mínima para a compra de armas no país, autoriza a posse e o porte de armas de fogo para pessoas que respondam a inquérito policial ou a processo criminal e estabelece que o porte de armas tenha validade de dez anos – atualmente, o porte tem de ser renovado a cada três anos. A proposta também prevê que o cadastramento de armas seja gratuito e o crime por porte ilegal deixará de ser inafiançável.

2.3.6 Participação Social

Uma das grandes bandeiras que os movimentos sociais levaram para a Constituinte foi a participação social na formulação das políticas públicas, especialmente através da realização de Conferências Nacionais participativas para formular as Políticas Nacionais e Conselhos Nacionais tripartites para definir as estratégias de implantação das políticas e fazer o seu monitoramento, os quais foram criados em diversos Ministérios²⁵⁴.

Assim, logo após a Constituinte foi criado o Conselho Nacional de Segurança Pública, no dia 25 de agosto de 1989, institucionalizado em 1990 e houve uma nova tentativa de reativação em 1997, após a criação da Senasp²⁵⁵. No entanto, o

Daniel Ricardo de Castro, MELLO, João Manoel Pinho de. Menos armas, Menos Crimes. Texto para Discussão 1721. IPEA, 2012.

²⁵³

http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1404588&filename=CVO+1+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012

²⁵⁴

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20ciudad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf

²⁵⁵ Decreto nº. 98.936 de 1990, aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o CONASP, e foi objeto de nova regulamentação através do Decreto nº. 2.169 de 1997.

CONASP não possuía participação social, sendo formado por oito membros, sendo sete do Poder Público e apenas a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) representando a sociedade civil e era considerado um “órgão de cooperação técnica”.²⁵⁶

Em 1998, a reformulação do Conasp foi um dos pontos principais do Programa de Governo do Presidente FHC, mas nenhuma mudança foi encaminhada²⁵⁷. Desde sua criação, até 2009, o Conasp havia realizado apenas oito reuniões ordinárias e duas extraordinárias, sem qualquer capacidade efetiva de formulação e monitoramento da Política Nacional de Segurança Pública.

Seguindo a experiência de outras políticas públicas, onde Conferências Nacionais impulsionaram modificações na concepção das políticas públicas, em 2008, o Ministro da Justiça, Tarso Genro, no âmbito do Pronasci, convocou a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública²⁵⁸.

Para coordenar a Conferência foi constituída a Comissão Organizadora Nacional (CON) em setembro de 2008, composta de forma tripartite por 37 membros distribuídos entre os segmentos Sociedade Civil, Trabalhadores da Área de Segurança Pública e Poder Público. Em sua sétima Reunião Ordinária, a CON aprovou uma moção por unanimidade defendendo um debate sobre reformas estruturais para a área, além da consolidação do SUSP e da reestruturação do CONASP:

não enfrentar o desafio de repensar os modelos e arquiteturas institucionais à luz do aumento da eficiência democrática e da participação social, de gestores públicos e dos trabalhadores da segurança pública, é deixar passar a experiência acumulada com o

²⁵⁶ Sobre a história do CONASP e a proposta para sua reformulação, ver: Kopittke, Alberto; ANJOS, Fernanda Alves; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 6 Fev/Mar 2010

²⁵⁷ Cfe. Gonçalves, 2009, Op. cit. p. 90

²⁵⁸ Um relato detalhado da realização da Conseg e da reestruturação do CONASP podem ser encontrados em Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. Revista Brasileira de Segurança Pública Ano 4 Edição 6 Fev/Mar 2010 e MARQUES, Ana Maura Tomesani, Maura. CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade. Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 9, n. 2, 180-197, Ago/Set 2015

processo e instâncias da Conferência e o momento histórico capaz de mudar a segurança pública brasileira²⁵⁹

No primeiro dia da Conferência Nacional de Segurança Pública, o CONASP foi reformulado²⁶⁰ e a CON se transformou no CONASP provisório, tornando o Conselho um espaço tripartite.

Em 2010 o Conselho foi definitivamente reestruturado²⁶¹ e teve sua primeira eleição aberta, onde os seus membros foram escolhidos²⁶². No entanto, diferentemente dos demais Conselhos que foram reformulados ao longo do Governo Lula e apesar dos esforços da sociedade civil, o Governo não aceitou dar poderes deliberativos para o Conselho que se tornou apenas um órgão consultivo da formulação e monitoramento da Política Nacional de Segurança Pública²⁶³.

Quadro 4 - Comparativos das competências dos Conselhos Nacionais

Conselho Nacional de Segurança Pública	Conselho Nacional de Assistência Social ²⁶⁴	Conselho Nacional de Saúde ²⁶⁵
Art. 1º O Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa , que integra a estrutura básica do Ministério da Justiça, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública, formular e propor diretrizes para as políticas públicas voltadas à promoção da	Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei no 12.435, de 2011) I - o Conselho Nacional de Assistência Social;	Art. 1º O Conselho Nacional de Saúde - CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo , integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cujas decisões, consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde.

²⁵⁹ Disponível em <http://www.sindelp.com.br/conteudo.php?go=154&file=mocao-pela-consolidacao-susp.html>

²⁶⁰ Decreto nº 6.950, de 26 de agosto de 2009

²⁶¹ DECRETO Nº 7.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010.

²⁶² O Edital da eleição está disponível em: <http://vivario.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Edital-Elei%C3%A7%C3%B5es-CONASP.pdf>

²⁶³ episódio que acompanhei pessoalmente.

²⁶⁴ Lei no 12.435, de 2011

²⁶⁵ DECRETO Nº 5.839, DE 11 DE JULHO DE 2006.

<p>segurança pública, prevenção e repressão à violência e à criminalidade, e atuar na sua articulação e controle democrático.</p> <p>Parágrafo único. A função deliberativa está limitada às decisões adotadas no âmbito do colegiado.</p>		
---	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor

A Conferência, realizou ao longo de um ano etapas em 266 municípios (entre elas todas as cidades com mais de 200 mil habitantes do país) e nos 27 estados da Federação, mobilizando 524.461 pessoas no conjunto de suas atividades. Na Etapa Nacional realizada em agosto de 2009, os mais de 3000 representantes eleitos para a etapa nacional, deliberaram por 10 princípios e 40 diretrizes que deveriam nortear a partir de então a Política Nacional de Segurança Pública²⁶⁶, a partir de um texto base que foi apresentado no início do processo pelo Ministério da Justiça:

O caráter inovador da 1ª Conseg reside, sobretudo, no fato de que pela primeira vez estão sendo criadas condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da segurança pública e segmentos sociais. A Conferência é a oportunidade para a conformação de espaços de diálogos, debates, proposições e deliberações acerca dos princípios e diretrizes da política nacional de segurança pública. Em outras palavras, é a possibilidade de se estabelecer uma política de Estado na área de segurança, permanente e contínua, se contrapondo a uma política de governo.²⁶⁷

A Conferência provocou uma qualificação da rede de interações entre os mais diferentes setores que dela participam, provocando um adensamento dos vínculos

²⁶⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009.

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf

²⁶⁷

http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/texto_base_1_conferencia_seguranca_publica.pdf

entre entidades do mesmo segmento e uma ampliação das relações entre segmentos distintos, que jamais haviam dialogado²⁶⁸. No entanto, os principais atores ainda não tinham ainda um nível de consenso mínimo sobre as principais propostas de reformas da área²⁶⁹.

Com receio de que conflitos corporativos bloqueassem a realização da Conferência, o Governo Federal optou, desde o início da Conferência, em retirar do escopo dos debates a possibilidade de discussão sobre propostas que envolvessem reformas no art. 144 da Constituição Federal, e criou uma metodologia na qual mesmo propostas antagônicas pudessem sair “vencedoras” do processo²⁷⁰. Estes e outros aspectos foram objeto de críticas por parte de membros da sociedade civil, que consideram que o Governo tutelou e controlou o processo da Conferência²⁷¹.

Embora o próprio Governo Federal tenha convocado a Conferência para definir as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública, nem o Plano de Governo da então candidata do governo, nem o Planejamento Estratégico (2011-2014) elaborado pelo novo Governo Dilma, fizeram referência ou utilizaram as resoluções da CONSEG como referência.

²⁶⁸ Redes sociais, mobilização e segurança pública: Evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1a Conferência Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça, Brasília, DP.Pública:p. 49

²⁶⁹ Pesquisa feita por Gonçalves, 2009, p. 42-64 entre os membros da CON demonstrou a inexistência de acordos em torno das mais diversas proposta de reforma, inclusive entre os representantes da sociedade civil, como por exemplo: dos 25 respondentes, cinco disseram que defendem a proposta de unificação das polícias, nove não responderam e 11 disseram que não a defendem, quanto à proposta de desconstitucionalização do artigo 144, seis atores não responderam (todos eles da sociedade civil), três responderam que defendem a proposta e 14 se posicionaram contra ela.

²⁷⁰ Como membro da equipe que propôs a Conferência e seu primeiro coordenador participei diretamente dessas decisões.

²⁷¹ LYRA, R. P. As Conferências de Segurança Pública: da participação autônoma à tutelada. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, n. 37, ano 29, p. 317-334, 2012. e SIMÃO, S. C. Participação e Governança: o caso da 1a Conferência Nacional de Segurança Pública/2009. 166 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011. criticaram o autoritarismo do governo federal na condução da Conferência e na composição do Conselho Nacional de Segurança Pública

O próprio Conasp elaborou, ainda em 2010, uma metodologia de avaliação e acompanhamento da implementação das diretrizes definidas na Conseg²⁷², mas esse mecanismo nunca foi utilizado nos processos de tomada de decisão interna e nenhuma avaliação sobre a implementação das diretrizes foi feita.

Desde sua reestruturação, o Conselho já realizou 32 reuniões ordinárias e duas reuniões extraordinárias, tendo aprovado diversos documentos²⁷³. No entanto, as deliberações do Conselho não têm tido impacto nos processos de tomada de decisão da Secretaria Nacional de Segurança Pública.²⁷⁴

Ao longo do Governo Dilma, o CONASP nunca foi convidado para participar de nenhuma atividade da elaboração ou monitoramento do Planejamento Estratégico da Senasp, entre 2011 e 2013, nem o monitoramento deste planejamento foi apresentado nas reuniões do Conselho. Da mesma forma, nenhuma deliberação do Conselho foi utilizada como referência para a elaboração do Planejamento, que utilizou exclusivamente as orientações da Presidência da República²⁷⁵. Documento da própria Senasp expressa como o Conselho é percebido pelo Governo: “apenas um órgão de ‘cooperação técnica’, subordinado ao Ministro da Justiça, portanto, sem qualquer autonomia”, retornando a concepção expressa antes da reforma do Conasp²⁷⁶.

Nesse sentido ainda, em 2013, foi regulamentado o Conselho Gestor do SINESP, responsável pela definição dos padrões de registros e estatísticas da área, sem a participação de nenhum membro Conasp.

²⁷² Ministério da Justiça 2010

²⁷³ Resoluções já aprovadas pelo Conasp, desde sua reestruturação em 2010: 7 Resoluções Internas, 21 Recomendações, 16 Moções, 1 Carta Aberta, 13 Decisões Colegiadas, 3 Pareceres e 3 Relatórios de Grupos de Trabalho. www.mj.gov.br/conasp

²⁷⁴ Fui membro do Conasp em 2011 como membro do Governo, e entre os anos de 2012 a 2014 por indicação da Confederação Nacional dos Policiais Civis e pude acompanhar a falta de interação entre as discussões do Conasp e os processos de decisão da Senasp e do Governo Federal como um todo.

²⁷⁵ Relatórios de Gestão da SENASP exercícios 2011, 2012 e 2013

²⁷⁶ SENASP, Relatório de Gestão 2012, p. 40.

Em 2014 um levantamento do Tribunal de Contas da União identificou “Baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)”, uma vez que as diretrizes do Conselho Nacional são seguidas por menos da metade das organizações de segurança pública estaduais avaliadas, segundo formulário respondido pelos estados²⁷⁷. Outra pesquisa sobre o funcionamento do Conselho, identificou que ele tem pouca influência na agenda do Legislativo e uma limitada possibilidade de incidência na Política Nacional de Segurança Pública²⁷⁸

É importante notar que, na prática, o CONASP não possui incidência na gestão dos recursos da Senasp, seja através da rubrica do Pronasci ou através dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, o qual é gerido, desde sua criação em 2001, por um conselho gestor, composto exclusivamente por representantes do Governo Federal²⁷⁹.

Desde 2011, a SENASP planeja a convocação da II Conferência Nacional de Segurança Pública²⁸⁰, sem efetivá-la. Em 2015, o Conasp realizou cinco Diálogos Regionais no primeiro Semestre, com o objetivo de dar início à organização da II Conferência²⁸¹, mas o Governo Federal argumentou falta de recursos e cancelou a Convocação.

²⁷⁷ Brasil. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014.

²⁷⁸ SÁ e SILVA, http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1714.pdf

²⁷⁹ Composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública: dois representantes do Ministério da Justiça; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um representante da Casa Civil da Presidência da República; um representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e um representante da Procuradoria-Geral (Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.)

²⁸⁰ Relatório SENASP, 2011.

²⁸¹ http://www.justica.gov.br/Acesso/documentos-selecoes/regimentointerno_evento_dialogosregionais_conseg2014.pdf

2.4 Políticas Federais de Direitos Humanos

Um terceiro espaço de formulação de políticas públicas que tem procurado influenciar a definição das ações do Governo Federal na Segurança Pública é a Secretaria de Direitos Humanos, instituída pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1997²⁸², com o objetivo de coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), lançado em 1996, cumprindo orientação da Conferência de Viena e transformada em Ministério em 2003²⁸³.

Em razão do distanciamento advindo desde o regime autoritário e detalhado acima, muitos defensores de direitos humanos e ativistas sociais têm seguido a estratégia de tentar implementar mudanças na área da Segurança Pública através da realização de Conferências de Direitos Humanos e da elaboração dos Planos Nacionais de Direitos Humanos.

Em 1996, foi realizada a primeira Conferência Nacional dos Direitos Humanos, e até 2004, as conferências aconteceram anualmente, passando então a serem realizadas a cada dois anos.

Como fruto da Primeira Conferência, o I Programa Nacional dos Direitos Humanos foi lançado em Maio de 1996²⁸⁴, apresentando propostas para a Segurança Pública em dois eixos: proteção da vida e combate à impunidade.

Proteção da Vida: 1) Apoiar programas de prevenção à violência contra grupos em situação de vulnerabilidade, caso de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, trabalhadores sem terra, dentre outros; 2) Incluir nos cursos das academias de polícia matéria específica sobre direitos humanos; 3) Implementar a formação de grupo de consultoria para educação em direitos humanos, com a finalidade de ministrar cursos de direitos humanos para as polícias estaduais; 4) Propor o afastamento nas atividades de policiamento de policiais acusados de violência contra os cidadãos; e 5) Apoiar as experiências de policias comunitárias ou interativas, entrosadas com conselhos comunitários, que encarem o policial como agente de

²⁸² Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997

²⁸³ Lei nº 10.683, de 25 de maio de 2003

²⁸⁴ Decreto nº 1.904 de 13 de Maio de 1996

proteção dos direitos humanos. Luta contra a impunidade, o Programa propõe: 1) Atribuir à Justiça Comum a competência para processar e julgar crimes cometidos por policiais militares no policiamento civil ou com armas da corporação, apoiando projeto específico já aprovado na Câmara dos Deputados; 2) Regulamentar o artigo 129, VII, da Constituição Federal, que trata do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público; e 3) Propugnar pela aprovação do projeto de Lei que tipifica o crime de tortura.²⁸⁵

Do primeiro Plano apenas o crime de tortura efetivamente é tipificado, as demais propostas não são implementadas pelo Governo.

Em 1999, seguindo processo de criação de ouvidorias de polícia nos estados (a primeira foi criada em São Paulo, em 1995, em SP, seguida pelo Pará, em 1996, MG, em 1997, RJ e RS, em 1999), a Secretaria de Direitos Humanos criou o Fórum Nacional de Ouvidores²⁸⁶, que pretendia que se tornasse o embrião de um Sistema Nacional de Controle Externo das Polícias, o qual continua funcionando até hoje, mas sem conseguir influenciar o funcionamento das polícias²⁸⁷.

O PNDH foi revisado e sua segunda versão foi lançada em maio de 2002²⁸⁸, trazendo diversas propostas para a Segurança Pública, tais como:

1) Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção e capacitação de policiais e implantar, nas Academias de polícia, programas de educação e formação em direitos humanos, em parceria com entidades não governamentais; 2) Incluir no currículo dos cursos de formação de policiais módulos específicos sobre direitos humanos, gênero e raça, gerenciamento de crises, técnicas de investigação, técnicas não letais de intervenção policial e mediação de conflitos; 3) Apoiar estudos e programas para a redução da letalidade em ações envolvendo policiais; 4) Incentivar a criação e o fortalecimento de ouvidorias de polícia dotadas de autonomia e poderes para receber, acompanhar e investigar denúncias. 5) Apoiar o

²⁸⁵ SANTOS, Valber Ricardo dos. Política de segurança pública no Brasil contemporâneo : entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária / Valber Ricardo dos Santos. – 2012. 174 f. - pp. 130-131

²⁸⁶ Decreto N. 99 de 1º de junho de 1999.

²⁸⁷ Sobre o desenvolvimento e os limites das Ouvidorias no Brasil ver LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonardo & CANO, Ignacion. Quem vigia os vigias? Um estudo sobre Controle Externo da Polícia no Brasil. Record, 2003. O site do Fórum é: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop>

²⁸⁸ <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/ii-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-2002.html>

funcionamento e a modernização de corregedorias estaduais independentes e desvinculadas dos comandos policiais, com vistas a limitar abusos e erros em operações policiais e a emitir diretrizes claras aos integrantes das forças policiais com relação à proteção dos direitos humanos; 6) Apoiar medidas destinadas a garantir o afastamento das atividades de policiamento de policiais envolvidos em ocorrências letais e na prática de tortura, submetendo-os à avaliação e tratamento psicológico e assegurando a imediata instauração de processo administrativo, sem prejuízo do devido processo criminal; 7) Incentivar a implantação da polícia ou segurança comunitária e de ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao desenvolvimento de estratégias locais de segurança pública, visando a garantir a proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade e o combate à impunidade. Garantia do direito à justiça: 1) Apoiar medidas legislativas destinadas a transferir, da Justiça Militar para a Comum, a competência para processar e julgar todos os crimes cometidos por policiais militares no exercício de suas funções; e 2) Fomentar um pacto nacional com as entidades responsáveis pela aplicação da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que tipifica o crime de tortura, e manter sistema de recepção, tratamento e encaminhamento de denúncias para prevenção e apuração de casos.²⁸⁹

Como já apontamos acima, algumas propostas, como a transferência dos crimes dolosos contra a vida são transferidos para a Justiça Comum e algumas orientações da área de formação são absorvidas pela Matriz Curricular Nacional em 2003. Porém, as demais reformas propostas pelo Plano também não avançam.

O PNHD 3, lançado em 2009²⁹⁰, foi fruto das resoluções da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos e de outras 50 conferências temáticas, promovidas desde 2003, sendo o mais abrangente em relação às propostas para a Segurança Pública, destacando um dos seus seis eixos apenas para o tema da Segurança Pública (Eixo 4), o qual possui 7 Diretrizes, sendo que cinco delas tratam especificamente sobre mudanças no Sistema Policial brasileiro e políticas de prevenção à violência (Diretrizes 11, 12, 13, 14 e 15), com 85 propostas de ações²⁹¹.

²⁸⁹ Cfe. Santos, 2012, Op. cit. p. 134-135

²⁹⁰ Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009

²⁹¹ <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>

Embora aqui não tenhamos condições de elaborar uma análise sistemática e profunda do que foi ou não implementado ao longo dos seis anos de vigência do Plano (e não tenhamos encontrado nenhum instrumento de monitoramento da sociedade civil), uma avaliação superficial dos dados apresentados no Site do próprio Governo Federal para realizar esse monitoramento, nos permite perceber que o acompanhamento do PNDH 3 por parte do Governo tem sido de caráter meramente formal, isto é, as ações que estão sob responsabilidade do Ministério da Justiça são apresentadas em sua maioria como “concluídas”, mesmo quando a ação se resume a apontar algum Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional, o que é bastante distante de modificar a realidade substancial da cultura policial:

Ação Programática:

A - Propor alteração do texto constitucional, de modo a considerar as polícias militares não mais como forças auxiliares do Exército, mantendo-as apenas como força reserva .

Orgãos responsáveis: MJ

Status da ação: Concluída

Análise da Situação: Há propostas nesse sentido em tramitação no Congresso Nacional e compete ao Poder Legislativo a sua análise.

Ação Programática:

F - Apoiar a aprovação do Projeto de Lei nº. 1.937/2007 que dispõe sobre o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Orgãos responsáveis: MJ

Status da ação: De natureza continuada

Análise da Situação: O PL nº 1937/2007 se encontra atualmente na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. O Ministério da Justiça está acompanhando ativamente o projeto e empenhado pela sua aprovação no Congresso Nacional.

Ação Programática:

A - Criar ouvidoria de polícia com independência para exercer controle externo das atividades das Polícias Federais e da Força Nacional de Segurança Pública, coordenada por um ouvidor com mandato.

Orgãos responsáveis: SDH, MJ

Status da ação: A Iniciar

Ação Programática:

C - Condicionar a transferência voluntária de recursos federais aos estados e ao Distrito Federal ao plano de implementação ou à existência de ouvidorias de polícia e do sistema penitenciário, que atendam aos requisitos de coordenação por ouvidor com mandato, escolhidos com participação da sociedade civil e com independência para sua atuação.

Orgãos responsáveis: MJ

Status da ação: Iniciada

Desde a publicação do PNDH 3, não foram mais realizadas Conferências Nacional de Direitos Humanos e o Governo Federal não elaborou nenhum dos Planos Bianuais de implantação do Plano, nele previstos, o que tem causado fortes críticas por partes dos movimentos sociais²⁹².

Pelo menos dois resultados merecem destaque: a reivindicação pela criação do Mecanismo Preventivo Nacional para o combate à tortura (eixo 4, diretriz 13, objetivo III), que resultou na aprovação, em 2013, da Lei que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura²⁹³ (composto por um Comitê e por um Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura composto por 11 peritos), e a reivindicação pela Criação da Comissão Nacional da Verdade (eixo 6, diretriz 23, objetivo I), efetivamente criada no dia 18 de novembro de 2011²⁹⁴.

Um dos principais esforços da Comissão Nacional da Verdade foi apontar a responsabilidade do alto comando das Forças Armadas no processo de ruptura democrática e das milhares de violações de direitos humanos relatadas e obter dos comandos atuais um reconhecimento formal desses fatos, com o objetivo de avançar num efetivo processo de transição democrática.

²⁹² Em Carta Pública de 2010, o MNDH cobrou do Governo Federal a Convocação da 12 Conferência e dos Planos Bianuais. http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2594

²⁹³ LEI Nº 12.847, DE 2 DE AGOSTO DE 2013.

²⁹⁴ LEI Nº 12.528, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

Para isso, em fevereiro de 2014, a CNV apresentou ao Ministério da Defesa requerimento²⁹⁵ por meio do qual se pretendia que as Forças Armadas abrissem sindicâncias administrativas para apurar a ocorrência de graves violações de direitos humanos em sete instalações militares.

Em 31 de março de 2014, o Ministério da Defesa comunicou à CNV a abertura de sindicâncias pelos Comandos do Exército brasileiro, Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira. Em 17 de junho do mesmo ano, o Ministério da Defesa encaminhou os expedientes recebidos dos Comandos Militares referentes aos relatórios de sindicância realizadas pelas Forças Armadas, nos quais entenderam as três Forças não ter havido qualquer desvio de finalidade quanto ao uso das referidas instalações militares²⁹⁶.

A CNV ainda recorreu ao Ministério da Defesa, questionando se este reconhecia ou não a resposta dos Comandos Militares, o qual respondeu que “como parte integrante do Estado brasileiro, compartilhava do reconhecimento da responsabilidade estatal pela ocorrência de graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988”.

A CNV considerou insuficiente a resposta e exigiu de forma clara e inequívoca o exposto reconhecimento do envolvimento das Forças Armadas no caso de tortura, morte e desaparecimento relatados pela CNV e reconhecidos pelo Estado brasileiro”, sendo “imprescindível que o Ministro da Defesa e os Comandantes Militares evoluam da não negação da ocorrência de graves violações de direitos humanos em instalações militares para o reconhecimento do envolvimento das Forças Armadas nessas condutas.”²⁹⁷

O Relatório final da Comissão Nacional da Verdade apontou 377 nomes de acusados por violações de direitos humanos direta ou indiretamente, estando os

²⁹⁵ Ofício 124/2014 CNV, disponível em <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/OFI%20124.pdf>

²⁹⁶ www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/495-cnv-torna-publicos-relatorios-das-sindicancias-instauradas-pelos-comandos-das-forcas-armadas

²⁹⁷ http://www.cnv.gov.br/images/pdf/nota_CNV_22_09_2014_esclarecimentos.pdf

cinco Ditadores Militares entre eles mais de 150 altos oficiais das Forças Armadas, além de membros das Polícias Estaduais e Federais²⁹⁸.

A Comissão recomendou o julgamento e a responsabilização criminal de todas as pessoas apontadas, além de 29 Recomendações, sendo oito relacionadas a Reformas Institucionais da Segurança Pública, tais como: i) Revogação da Lei de Segurança Nacional; ii) Aperfeiçoamento da legislação brasileira para tipificação das figuras penais correspondentes aos crimes contra a humanidade e ao crime de desaparecimento forçado; iii) Desmilitarização das polícias militares estaduais; iv) Extinção da Justiça Militar estadual; v) Exclusão de civis da jurisdição da Justiça Militar federal; vi) Supressão, na legislação, de referências discriminatórias das homossexualidades; vii) Alteração da legislação processual penal para eliminação da figura do auto de resistência à prisão; viii) Introdução da audiência de custódia, para prevenção da prática da tortura e de prisão ilegal.

O Relatório Final foi elogiado pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon:

As Nações Unidas encorajam e apoiam esforços em todo o mundo para desvendar os fatos que envolvem grandes violações dos direitos humanos e para promover a justiça e a reparação. Esse suporte é baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos tratados internacionais de direitos humanos²⁹⁹.

E foi duramente criticado por militares, como o Clube Militar:

O ódio e o desejo de vingança são tão grandes que um absurdo desses é assinado por advogados, juristas e professores universitários. Tudo em nome da causa socialista. É peça requentada porque só confirma bandeiras

²⁹⁸ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/veja-lista-dos-377-apontados-como-responsaveis-por-crimes-na-ditadura.html>

²⁹⁹ The United Nations encourages and supports efforts all over the world to uncover the facts about gross violations of human rights and of international humanitarian law, and to promote justice and reparation. This support is based on the Universal Declaration of Human Rights, which we celebrate on this day every year, and international human rights treaties. Disponível em <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8269>

preexistentes na esquerda brasileira. O relatório é tão risível e parcial quanto a CNV.³⁰⁰

Em setembro de 2015, o STF determinou a realização das Audiências de Custódia³⁰¹ e um Projeto de Lei³⁰² de autoria do Deputado Paulo Teixeira e outros Deputados sobre a eliminação dos autos de resistência tramita na Câmara, está pronto para ser votado desde 2014, mas não consegue acordo dos líderes. As demais recomendações não foram encaminhadas.

Dessa forma, mesmo que superficial, é possível perceber que as ações empreendidas pela SEDH são uma fonte importante de pressão por reformas das políticas de Segurança Pública, tendo contribuído com importantes ações desde o lançamento da primeira versão do PNDH, em 1996.

No entanto, quando as ações dizem respeito a modificações substanciais do Sistema Policial, como a criação de estruturas de controle, transparência e participação social, a modificação dos padrões de policiamento e uma efetiva absorção do respeito aos Direitos Humanos na cultura policial, as propostas trazidas pelos PNDHs ou pela CNV não conseguem lograr êxito, sem a criação de políticas com a efetiva capacidade de criar impacto em nível federativo, e sem o monitoramento permanente para verificar se as ações estão conseguindo produzir avanços nos indicadores.

Em relação aos Programas de caráter preventivo, como apontamos acima (no tópico 2.3), os Programas não foram institucionalizados e foram finalizados.

Da mesma forma ocorre com as propostas que tratam sobre o papel das Forças Armadas na Segurança Pública, como apontamos anteriormente (no tópico 2.1), na realidade as ações do Governo Federal, ao longo de todo o período

³⁰⁰ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/relatorio-e-absurdo-em-nome-da-cao-socialista-diz-clubemilitar.html>

³⁰¹ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347

³⁰² Projeto de Lei 4471/2012.

democrático atual, tem sido no sentido inverso, de ampliar suas competências e a sua utilização na Segurança Pública.

3 Transparência: um mecanismo de reforma democrática da Segurança Pública

O governo democrático é o governo público em público
Bobbio³⁰³

Como vimos, as mobilizações sociais ocorrida nos anos 60 e 70 provocaram uma mudança profunda na concepção sobre o papel da polícia nas sociedades democráticas. Ao invés dos métodos de controle burocrático-militares, teve início a construção de métodos de controle baseados em mecanismos de gestão democrática. As propostas de modificação da concepção de Segurança Pública, voltadas a modificar a trajetória das instituições policiais e as concepções hegemônicas sobre o uso da força, não conseguiram obter êxito desde a promulgação da nova Constituição Federal.

Aos longos das últimas décadas, a transparência na gestão pública foi um elemento dinamizador das democracias e tem conquistado importantes vitórias no sentido de abrir as administrações, empoderar os cidadãos e alargar o número de segmentos da sociedade com capacidade de influência sobre as decisões públicas.

A Transparência tem tido um papel fundamental nas transições entre os regimes autoritários e os regimes democráticos, seja nas políticas de Memória e Verdade, em prol do pleno acesso aos registros públicos relacionados a repressão política, seja para possibilitar os processos de reparação às vítimas e familiares de mortos, desaparecidos ou perseguidos políticos, seja para os procedimentos judiciais de responsabilização daqueles que dirigiram e executaram os crimes perpetrados pelo Regime.

No entanto, a Transparência não recebeu ainda a devida atenção no âmbito da Reforma das Instituições, como um mecanismo transicional capaz de impulsionar modificações institucionais e dos valores culturais da sociedade, especificamente sobre as políticas de Segurança Pública e o papel do uso da força.

³⁰³ Bobbio, Norberto. O Futuro Da Democracia. Paz e Terra. 2015. p.110

3.1 História da Transparência na Gestão Pública

A luta contra a cultura do segredo e todas as formas de poder invisível já era um elemento de grande relevância para os movimentos revolucionários liberais do Século XVIII, que lutavam pelo fim dos Estados Absolutistas³⁰⁴, dando origem ao dever de publicidade e de prestação de contas de todos os agentes públicos. A Revolução da Informação ampliou e dinamizou esse dever para o que hoje se chama de transparência.

Ao longo do Século XX, as reivindicações por mais publicidade nas decisões de grande relevância pública se desenvolveram simultaneamente em diversas esferas³⁰⁵: i) na Diplomacia Internacional e no Direito Internacional Público, especialmente a partir da Conferência de Paz de 1919, envolvendo tanto as relações entre Estados, como a relação dos Estados com organismos internacionais, proibindo a existência de cláusulas secretas; ii) no nível nacional: que vinha se desenvolvendo desde o século XIX com as doutrinas do “governo sob a lei”, mas que ganhou impulso após a Segunda Guerra e, principalmente, após a abertura da União Soviética nos anos 80; iii) no setor privado, em especial nas grandes corporações, tanto na transparência de sua contabilidade para o mercado financeiro, quanto na sua gestão interna, entre executivos e sócios, com o desenvolvimento das empresas de capital aberto, especialmente após o colapso da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 iv) No campo das ciências, desde os anos 50, nos debates sobre a importância de disponibilização pública dos resultados das pesquisas³⁰⁶.

O uso atual do termo transparência, num sentido muito mais complexo e dinâmico do que o antigo conceito de publicidade, teve sua primeira aparição na

³⁰⁴ Segundo Bobbio (2015, p. 34-37), foi a filosofia moral de Kant que melhor enunciou o princípio da publicidade como elemento fundamental da democracia moderna. Ao elogiar o Rei Frederico II, que havia permitido aos cidadãos criticar livremente a Constituição, Kant assim expressou um dos seus imperativos: “son injustas todas las acciones relativas al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidade”#. Segundo o filósofo alemão, a publicidade dos atos dos governantes seria o juízo mais importante ao qual um ato poderia ser submetido, pois um ato que que fira o direito de outros homens, quando publicizado, naturalmente produzirá uma repulsa moral do público.

³⁰⁵ ZUCCOLOTTO, Robson. Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências dos estados brasileiros. Tese Doutorado: USP. São Paulo, 2014. 200p. **p. 55-63**

³⁰⁶ Em 1955, uma resolução do Conselho Internacional das Uniões Científicas (agora o Conselho Internacional para a Ciência), recomendou que os dados sejam disponibilizados em formato legível por máquina https://pt.wikipedia.org/wiki/Dados_abertos

área de economia, onde foi apontado como um elemento fundamental para a constituição e manutenção do equilíbrio de mercado³⁰⁷.

O uso do termo foi efetivamente incorporado no debate político global a partir das transições democráticas do final dos anos 80 e 90, na América Latina, Leste da Ásia, África e Leste Europeu. O termo russo “glást nost”, que significa “abertura” e “publicidade máxima” das instituições públicas, utilizado como bandeira central da administração de Mikhail Gorbachev, se tornou o grande símbolo dessa era, ao qual se acresceu a Revolução Tecnológica dos anos 90, em especial a disseminação da internet, onde o conceito de Transparência se consolidou³⁰⁸.

Nos EUA, esse movimento resultou em diversas leis e políticas, que são consideradas a base das novas legislações de transparência no mundo, como o Administrative Procedure Act³⁰⁹, de 1946, que determinou procedimentos de registro das decisões de todos os órgãos da Administração Federal, o Freedom of Information Act (FOIA)³¹⁰, de 1966, que determinou a ampla divulgação dos atos como uma filosofia de gestão para todos os órgãos públicos, bem como obrigou os órgãos públicos a responderem as solicitações de informação dos cidadãos e, o Sunshine Act³¹¹, de 1976, que avançou no sentido de garantir a transparência nos processos de tomada de decisão dos órgãos públicos federais, obrigando que as decisões estratégicas sempre sejam tomadas por órgãos colegiados e com o registro das posições debatidas. A grande crise econômica de 2008, resultou no

³⁰⁷ MICHENER & BRECHT, 2011, identificam que o economista Svendsen foi o primeiro a usar a expressão em 1962, onde criticou a ausência de transparência sobre dados macro-econômico na URSS e as consequências que isso poderia ter na economia do Bloco Soviético. Essa discussão foi aprofundada e ganhou proeminência nos estudos de Akerlof, Spence e Stiglitz, no início dos anos 70, posteriormente premiados com o Nobel de economia em 2001, os quais demonstraram que desequilíbrios na oferta e demanda de informações podem distorcer a eficiência dos mercados e provocar crises. Esses estudos econômicos merecem destaque pois eles trouxeram importantes evidências para as teses expressas no primeiro capítulo, de que as decisões tendem a uma maior racionalidade e equilíbrio quando são transparentes.

³⁰⁸ Enquanto no início dos anos 90, não mais que 12 países possuíam leis de garantia da liberdade da informação, em 2010, esse número já havia passado para 90 países, e as exigências de transparência haviam se espalhado nas relações entre o Poder Público, Organizações Não Governamentais e as empresas atuantes nos setores regulados da economia MICHENER, Greg & BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Paper prepared for the 1 st Global Conference on Transparency Rutgers University, Newark, May 17-20, 2011. Disponível em <http://gregmichener.com/Conceptualizing%20the%20Quality%20of%20Transparency--Michener%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf>, p. 4-5.

³⁰⁹ http://www.justice.gov/jmd/ls/legislative_histories/pl79-404/act-pl79-404.pdf

³¹⁰ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg250.pdf>

³¹¹ Segundo essa lei, todos os processos de decisão das agências públicas, de grande relevância, devem se tomados através de um órgão colegiado previamente estabelecido, com o devido registro dos debates e as motivações da decisão. https://en.wikipedia.org/wiki/Government_in_the_Sunshine_Act

Wall Street Reform and Consumer Protection Act, em 2010, o qual determinou novos padrões de transparência para o mercado financeiro.

Na União Europeia³¹², embora a primeira referência explícita ao termo Transparência, só tenha sido feita no Tratado de Amsterdã, em 1997, desde o documento fundador, o Tratado de Maastricht, de 1992, a transparência é referida indiretamente como princípio basilar do novo Estado Comunitário³¹³ e se consolidou em 2007, na Constituição Europeia³¹⁴.

Com o surgimento da internet, a possibilidade de abertura, difusão e troca de dados se expandiu enormemente, dando início ao que pode se chamar de Era da Transparência³¹⁵. Esse processo de ampliação do acesso aos dados, através do ambiente digital, provou uma nova onda de reivindicações sociais pela disponibilização de dados:

O que muda nessa nova esfera pública, em relação à questão da transparência, é que os fluxos informacionais de interesse público, antes concentrados em algumas instituições, como os governos, por exemplo, agora transpassam a periferia das redes, de forma distribuída e independente – ou pelo menos têm esse potencial³¹⁶.

Dessa forma nasceram os chamados “movimentos por dados abertos”³¹⁷, que passaram a pressionar os governos por uma abertura completa de suas informações, inclusive as consideradas até então secretas, bem como a disponibilização integral dos seus bancos de dados, para que a própria sociedade possa produzir análises sobre eles e exercer maior controle sobre o Poder Público,

³¹² HEITLING, Onno. The principle of transparency in public procurement. State Aid and Public Procurement in the European Union. Maastricht University, Faculty of Law: 2012

³¹³ Art. 1. O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos (grifo nosso) http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf

³¹⁴ Art. 50 - Transparência dos trabalhos das instituições, órgãos e organismos da União 1. a fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, a actuação das instituições, órgãos e organismos da União pauta-se pelo maior respeito possível do princípio da abertura.

³¹⁵ MICHENER & BRECHT, 2011

³¹⁶ DANIELA BEZERRA DA SILVA, Transparência na Esfera Pública Interconectada. Dissertação. Faculdade Casper Libero. São Paulo: 2010

³¹⁷ <http://opendefinition.org/>

na medida em que este também ampliou exponencialmente sua capacidade de controlar a sociedade³¹⁸.

Dessa forma, teve início a produção de uma nova geração de legislações de transparência, como o Open Government Act, de 2007³¹⁹, que determinou a abertura das bases de dados do Governo dos EUA, em formato aberto e que foi seguida pelo Memorando Presidencial “Transparency and Open Government”³²⁰, de 21 de janeiro de 2009, que conclama todos os gestores a envidarem esforços por um “nível sem precedentes de abertura” da administração pública³²¹.

A evolução da transparência pode assim ser dividida em três momentos³²²: a primeira vinculada ao “direito de saber”, de caráter mais passivo por parte do Estado, que apenas tem a obrigação de responder aos questionamentos dos cidadãos, na forma de um direito do cidadão. A segunda geração vinculada a uma obrigação ativa do Estado, em divulgar ao máximo seus balanços e relatórios. E uma terceira fase, bem mais recente, de abertura completa dos bancos de dados para que os próprios cidadãos sejam capazes de produzir avaliações, sem intermediários.

Dessa forma, a transparência se tornou uma medida política da qualidade do regime democrático, por ter a capacidade de deixar claro quem está tomando a

³¹⁸ Um grande marco desses movimentos foi o nascimento da Wikileaks, em 2006, um portal que disponibiliza dados secretos dos governos e já publicou milhares de documentos, fotos e vídeos de crimes de guerra, espionagem e corrupção feitos pelo Governo dos EUA e diversos outros. Em 2013, inspirado e apoiados pelos movimento de abertura de dados, Edward Snowden divulgou publicamente informações sobre os sistemas utilizados pela National Security Agency para espionar altas autoridades de governos de todo o mundo, além manter um sistema de espionagem sobre as telecomunicações globais, com a capacidade de monitoramento das comunicações de dezenas de milhões de pessoas simultaneamente

³¹⁹ <http://legislink.org/us/pl-110-175>

³²⁰ https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

³²¹ Transparência promove accountability e provê informações para os cidadãos sobre o que o seu Governo está fazendo. A informações mantida pelo Governo Federal é um ativo nacional. Minha Administração irá toma as ações apropriadas, conforme a lei e as políticas, para divulgar as informações de forma rápida, num formato que o público possa prontamente achar e usar. Todos os órgãos e agências deverão criar novas tecnologias para colocar as informações sobre suas operações e decisões online e prontamente disponibilizadas para o público. Os órgãos executivos e agências deverão também fazer consultas para identificar as informações que são de maior interesse do público (tradução livre) “Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what their Government is doing. Information maintained by the Federal Government is a national asset. My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use. Executive departments and agencies should harness new technologies to put information about their operations and decisions online and readily available to the public. Executive departments and agencies should also solicit public feedback to identify information of greatest use to the public”

³²² Cfe. ZUCCOLOTTO, 2014 Op. cit

decisão, quais são essas decisões, quem está ganhando com elas e quem está pagando por elas. Ao invés de apenas demonstrar os resultados da ação pública, a transparência traz a exigência de que a Administração Pública torne público cada passo tomado, suas motivações e suas consequências³²³.

A transparência tem sido apontada como um “meta-princípio” da gestão pública, pois ela permite que se avalie se os demais princípios, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a proporcionalidade estão sendo observados³²⁴.

Por isso tudo, a transparência tem sido referida como uma ferramenta potente com capacidade para romper com tradições autoritárias que se manifestam em comportamentos administrativos tradicionais, que criam espaços de poder isolados, herméticos, ineficientes, sigilosos e praticamente imunes a fiscalização³²⁵.

a. Causas explicativas da Transparência

Autores tem destacado que os níveis de transparência entre diferentes países ou mesmo regiões dentro de um mesmo país se diferenciam basicamente por fatores socioeconômicos e políticos. Esses fatores são os responsáveis pela existência de maior ou menor pressão interna (de dentro pra fora do aparato burocrático) ou externas (de fora pra dentro do aparato burocrático).

A pressão e a resistência por transparência são fruto de relações de poder, que dependem do nível de força dos cidadãos que reivindicam por transparência versus os setores que lutam pela permanência da opacidade, com o objetivo de manter seus interesses protegidos, sejam eles financeiros, relacionados à má gestão, privilégios, incompetência ou corrupção³²⁶.

Ainda tem sido destacados como fatores relevantes que influenciam os níveis de transparência entre diferentes regimes democráticos os níveis de

³²³ cfe. ZUCCOLOTTO Op. cit.p. 91

³²⁴ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

³²⁵ Cfe. MARTINS JUNIOR, 2004, Op. cit.p.16

³²⁶ Cfe. MICHENER e BERSCH (2011) Op. cit.

desenvolvimento humano, os níveis de competição política e os níveis de corrupção³²⁷.

Em alguns casos, o nível de poder daqueles que dirigem determinado setor é tão grande, que eles conseguem provocar a “mitigação da demanda”, fazendo com que a sociedade sequer exija algo que não conhece. Nesses casos são necessárias sucessivas crises e escândalos até que esse equilíbrio seja quebrado, sendo necessário um processo permanente de pressão e a liberdade da mídia para reduzir cada vez mais a omissão, a manipulação e a incapacidade de verificação da informação³²⁸.

Mecanismos de estímulo, como premiações financeiras ou o reconhecimento público pelos esforços por transparência, bem como a criação de legislações que definam parâmetros de transparência para determinado setor, que detalhem objetivamente quem são os responsáveis e os parâmetros de qualidade, com previsão de punições para aqueles que as desrespeitarem, tem sido utilizados para estimular a transparência no Poder Público.

Pesquisa sobre os níveis de transparência fiscal no Brasil identificou 11 fatores determinantes para explicar a diferença entre os estados brasileiros, sendo eles internos (déficit orçamentário e dívida, crises institucionais, decisões colegiadas, coordenação de ações, burocracia especializada) e externos (organizações avaliadoras e de “rating”, vontade política, “enforcement” de legislações nacionais, pressão da imprensa, influência das instituições de controle)³²⁹.

A pesquisa ainda identificou que o indicador de transparência feito pela ONG Contas Abertas³³⁰, publicado em 2011, o qual produziu um “ranking” dos estados, foi um fator de estímulo para fomentar a transparência, resultando em melhorias nos sites e nas informações divulgadas pelos governos estaduais, uma vez que produziu efeitos competitivos entre os estados³³¹.

³²⁷ ‘Ana Bellver and Daniel Kaufmann. Transparenting Transparency’ Initial Empirics and Policy Applications. Preliminary draft, August, 2005. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664

³²⁸ Cfe. MICHENER & BRECHT, 2011 op. cit.

³²⁹ Cfe. ZUCCOLOTTO, 2014 op. cit.

³³⁰ <http://indicedetransparencia.com/>

³³¹ Cfe. ZUCCOLOTTO Op. cit. p. 134-137

Outro fator central que o pesquisador encontrou como influência sobre a transparência nos Estados foi a existência de legislações nacionais. O “enforcement” nacional, isto é, a exigência por parte de legislação nacional é o fator principal para produzir transparência nos Estados federados, uma vez que esses, isoladamente, possuem baixa capacidade de produzirem iniciativas próprias de transparência. Dessa forma, uma burocracia passa a exercer controle sobre a outra, o que no caso brasileiro tem se mostrado muitas vezes mais eficaz do que o próprio controle da sociedade sobre os governos³³².

b. Consequências da Transparência

Pesquisa sobre o nível de efetividade das mais diversas legislações de transparência, aferindo o quanto cada lei foi capaz de impactar na qualidade do próprios produtos, serviços ou setores objeto da transparência, identificou que, em alguns casos se forma um processo de “Transparência Colaborativa”, no qual existe um ciclo positivo de boa interação entre a demanda e a oferta por transparência, sendo um fator decisivo para saltos de qualidade no resultado final³³³.

A Transparência também traz melhoria na gestão pública, pois aumenta a responsabilização, tanto dos burocratas quanto dos políticos. Uma evidência citada é a correlação entre melhoria nos níveis de transparência da gestão fiscal, e a redução do endividamento público³³⁴.

Além disso, é importante destacar os efeitos da transparência apontados pelos estudos econômicos anteriormente referidos. Segundo eles, a assimetria de informações, provocada por algum tipo de privilégio que um determinado setor possua em acessar o Estado, provoca desequilíbrios estruturais nas relações econômicas. Essa hipótese também deve ser levada em conta na gestão da Segurança Pública, pois, na medida em que determinado grupo social tenha mais capacidade de influencia sobre os processos de tomada de decisão, isso provoca distorções na forma de utilização da força por parte das instituições públicas em

³³² Cfe. ZUCCOLOTTO, 2014, Op. cit. p. 143-144

³³³ FUNG, A., GRAHAM, M., & WEIL, D. (2007). Full Disclosure: The Perils and Promises of Transparency. New York: Cambridge University Press.

³³⁴ Cfe. ZUCCOLOTTO, op. cit.p. 102 e 139

relações a segmentos vulneráveis nas relações de poder, provocando processos institucionais de estigmatização, como foi debatido no tópico 1.1.

Enfim, a transparência é um mecanismo que potencializa todos meios de “accountability”³³⁵. Ela é fundamental para o bom funcionamento dos mecanismos de controle horizontal da Administração, através dos órgãos de controle interno (como as Controladorias e os órgãos de Planejamento), ou os órgãos de controle público externos (como os Paramentos, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, no caso brasileiro), pois sem transparência, os órgãos de controle não conseguem exercer suas funções de forma adequada, e, por consequência, não conseguem produzir medidas corretivas no Planejamento da própria administração.

Ela também é fundamental para o bom funcionamento da “accountability” vertical, que se dá nos processos eleitorais, e os processos de “accountability” societal, como os mecanismos participativos (como as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas), uma vez que ele potencializa a equalização de informação entre os participantes, sejam eles eleitores, representantes, conselheiros, permitindo uma melhor avaliação dos governos e de cada uma das políticas públicas.

Portanto, a Transparência é fundamental para o regime democrático, como forma de garantir a isonomia de informações entre governantes, burocracias e os diversos setores da sociedade³³⁶ e superar tradições culturais e trajetórias institucionais autoritárias.

c. Classificações de Transparência

Para uma melhor precisão metodológica, é fundamental detalhar o significado e as categorias em que a transparência pode ser aferida.

³³⁵ Para O'DONEL, 1998 um Governo Democrático é composto por mecanismos de accountability vertical, exercida através dos processos eleitorais, e a accountability horizontal, exercida através de mecanismos intra-governamentais e entre Poderes Estatais. CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. (2002), “Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização”. Revista de Administração Pública, 36, 2ª. ed.: 277-92, mar/abril, 2002,. p. 7 e PERUZZOTTI SMULOVITZ, 2000) defendem a necessidade de se considerar ainda a accountability societal, a qual pressupõe uma interação permanente da sociedade atuando sob o governo, em multiplas áreas, num contexto de decisões contínua e difuso por dentro dos mais diversos espaços estatais, permitindo a avaliação crítica das políticas, procedimentos e dos servidores públicos envolvidos em cada área, expondo erros e trazendo novas questões para a agenda pública (CARNEIRO, 2002,p. 7, A, p. 95).

³³⁶ Heald (2006)

O primeiro desses aspectos é relacionado à avaliação do nível de Transparência. Para saber se uma instituição, uma corporação ou uma determinada área é mais ou menos transparente, são fundamentais dois elementos: visibilidade e inferência³³⁷.

A visibilidade depende da informação ser facilmente encontrada, isto é, ela estar disponível sem a necessidade de muita busca, e ser completa, permitindo que se enxergue uma grande quantidade de informações relevantes.

A inferência é relacionada à possibilidade da informação ser usada para que se possa produzir pesquisas e identificar evidências. A inferência da informação transparente pode ser avaliada por pelo menos três aspectos: nível de simplicidade (para que o público leigo possa analisá-lo), a sua credibilidade (nível de mediação da informação, metodologia utilizada e sua auditoria por terceiros independentes) e o seu grau de desagregação (dados abertos).

Nesse sentido, por exemplo, teria um bom nível de transparência uma instituição que publique um Relatório Anual com informações apresentadas com um bom nível de simplicidade, a partir de métodos previamente estabelecidos, que tenha sido auditado por entidade ou empresa independente e ainda disponibilize a integralidade dos dados no formato aberto, para que qualquer pessoa possa refazer as análises ou produzir outros cruzamentos de forma aberta (usabilidade dos dados)³³⁸.

Quadro 5 - Critérios para avaliação do Nível de Transparência

VISIBILIDADE (quantitativo)	Disponibilidade
	Conteúdo
INFERÊNCIA (qualitativo)	Simplicidade
	Credibilidade
	Desagregação

Fonte: MICHENER e MICHENER & BRECHT, 2011

³³⁷ Cfe. MICHENER e MICHENER & BRECHT, 2011. op. cit.

³³⁸ Cfe. MICHENER & BRECHT, 2011. Op. cit.

Sobre o momento da Transparência, ela pode ser dividida em: i) transparência tempestiva, que ocorre no mesmo momento em que as atividades vão sendo realizadas, que tem a vantagem de permitir menos manipulações e ii) transparência retroativa, que analisa um processo ou evento passado, no formato de relatório, o qual teria a vantagem de formular análises mais complexas, embora mais manipuláveis³³⁹.

Sobre a efetividade da transferência, ela ainda poderia resultar em i) transparência nominal: quando as informações estão visíveis, mas não proporcionam uma compreensão por parte dos receptores, não provocando ganhos qualitativos. ii) transparência efetiva: quando além de visível, a transparência proporciona uma real compreensão e abre a organização à influência social. A diferença entre transparência nominal e efetiva provocaria o fenômeno da “ilusão de transparência”, quando um grande volume de informação é disponibilizado, mas ele não traz uma melhoria nos resultados³⁴⁰.

d. Transparência e Políticas Públicas

As políticas públicas deixaram de ser compreendidas como um mero conjunto de atos jurídicos formais, pretensamente de caráter racional e desprovidos de interesses e passaram a ser analisadas a partir da história das instituições que as executam, os atores, valores e discursos que influenciam nos processos de decisões públicas, voltados ora para manter um determinado equilíbrio social, ora para produzir desequilíbrios para modificar a realidade³⁴¹.

Dessa forma, a Transparência na Gestão Pública é processo muito mais complexo do que a antiga publicidade dos atos administrativos, pois pressupõem que os gestores tornem público todo o ciclo de formulação da política pública, os resultados dos monitoramentos e a própria análise crítica entre os resultados encontrados e as decisões anteriormente tomadas.

³³⁹ Zuccolotto, 2014, p. 72-73

³⁴⁰ HEALD, David. Varieties of Transparency. *Proceedings of the British Academy*, 135, p. 25–43, 2006.

³⁴¹ SARAVIA, Henrique. Introdução à teoria da Política Pública. In *Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. p. 28*

Para permitir um melhor estudo das políticas públicas, elas tem sido analisada através de um conceito chamado de ciclo das políticas públicas: um processo circular e contínuo de formulação, implementação e avaliação das ações governamentais³⁴².

Na etapa de formulação, o momento do agendamento tem sido objeto de interesse, pois é ele que dá início ao ciclo de determinada política pública. Ao invés de um processo pretensamente técnico e racional, é momento de grande relevância política e de grandes consequências para os resultados das ações dos governos, sendo fundamental que se compreenda que ele “parte de um conjunto de pressupostos que determinam a atribuição de responsabilidades, a seleção dos assuntos relevantes, as alternativas a serem adotadas, a avaliação de necessidades e a determinação do público-alvo”³⁴³.

Ocorre que se determinada política pública possui pouca transparência, mais capacidade os grupos que controlam determinada agenda têm para manter “organizadas, cristalizadas, e mantidas as relações instituídas” e a própria demanda por transparência muito baixa, provocando desequilíbrios de poder³⁴⁴.

3.2 Transparência e Políticas Públicas no Brasil

Embora não esteja explícito na Constituição Federal de 1988, o princípio da Transparência é considerado pela doutrina jurídica um princípio da Administração Pública:

O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a

³⁴² Importante destacar que esse modelo é um mero esquema teórico, o qual na prática, na maioria das vezes, não se dá de forma ordenada, e as decisões na utilização dos recursos públicos ocorrem o tempo todo e estão sempre sob influência de processos políticos, mesmo quando os atores procuram demonstrar que estão agindo de forma técnica: A elaboração de políticas pode ser vista como atividade política ‘incontornável’, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. (Saraiva)

³⁴³ PINTO, Isabela Cardoso de Matos Pinto. MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a perspectiva do ciclo de política. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008

³⁴⁴ PINTO, 2008, p. 30

todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida³⁴⁵.

A Transparência tem seu suporte jurídico previsto em pelo menos três pontos da Constituição Federal de 1988³⁴⁶:

- 1) No princípio da Publicidade da Administração Pública (art. 37).
- 2) No direito fundamental do cidadão solicitar e receber informações dos órgãos públicos (Art. 5 XXXIII e Art. 37, § 3º, II)
- 3) Na obrigatoriedade de registro, arquivamento e disponibilização de todos os atos administrativos (Art. 216. § 2º)

Desde a Constituição, a sociedade brasileira tem obtido importantes conquistas no sentido da implementação da Transparência nas mais diversas áreas de gestão e políticas públicas.

Uma das áreas da Administração Pública que primeiro evoluiu no sentido de mecanismos mais eficientes de controle, foi a contabilidade e a gestão orçamentária, exatamente por se tratar da gestão das receitas e despesas do orçamento. A obrigatoriedade de publicidade e o fortalecimento dos mecanismos de controle nessa área sempre se ampliaram durante os períodos democráticos do país³⁴⁷.

O Governo Fernando Henrique Cardoso aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³⁴⁸, que trouxe importantes mecanismos de Transparência na gestão fiscal de municípios, estados e da União. A LRF tornou obrigatórios a apresentação de um conjunto de marcos referencias e relatórios de monitoramento da gestão e do ciclo orçamentário³⁴⁹, onde deve estar fundamentada a política econômica e orçamentaria do Governo e a coerência entre o planejamento e sua execução.

³⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114

³⁴⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

³⁴⁷ ZUCCOLOTTO, 2014, cita como referências desse processo de evolução dos mecanismos de controle, ainda antes de uma etapa de transparência e participação social, a promulgação do primeiro Código de Contabilidade Pública, em 1922, a criação de um órgão de assistência técnica e fiscalização financeira, na Constituição de 1934, e a consolidação do Tribunal de Contas da União em 1946 P. 47-48

³⁴⁸ Lei Complementar 101/2000

³⁴⁹ São esses documentos: o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as Leis Orçamentárias, as Prestações de Contas, o Parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal (art. 48 da LRF).

Em 2009, o Governo Lula, acrescentou entre os mecanismos de transparência na gestão fiscal o incentivo à participação popular, através da realização de audiências públicas durante a elaboração dos Planos Plurianuais, da LDO e das Leis Orçamentárias³⁵⁰.

A obrigatoriedade de publicação na internet das informações sobre a gestão orçamentária, surgiu em 1988³⁵¹, onde nasceu o site Contas Públicas. Essa Lei, no entanto, não previa punições para os gestores que não seguissem suas determinações e, por isso, não teve grande adesão.

Apenas em 2009 surgiu a determinação da disponibilização em tempo real das informações detalhadas sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados e Municípios, preferencialmente num único Portal da Transparência³⁵² - o que o Governo Federal já fazia desde 2004³⁵³ -, sob pena de suspensão das transferências voluntárias, de operações de crédito e outras punições, como crime de responsabilidade por parte dos gestores.

Na perspectiva da incorporação da Transparência nas políticas públicas, como resultado do processo de mobilização social e democratização do país, merece destaque a Saúde Pública. Como resultado da mobilização do chamado movimento sanitarista³⁵⁴ e das comunidades eclesiais de base, ao longo dos anos

³⁵⁰ Lei Complementar 131/2009

³⁵¹ Lei 9.755 de 16 de dezembro de 1998

³⁵² Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009

³⁵³ www.portaldatransparencia.com.br

³⁵⁴ O movimento sanitarista teve seu início em 1902 nos EUA, com a criação da Oficina Sanitária Pan-Americana e, principalmente, na Fundação Rockefeller e sua Comissão Sanitária Internacional, que passaram a defender métodos de prevenção na área da saúde, principalmente baseados na melhoria das condições sanitárias e de higiene, tendo em Oswaldo Cruz um dos seus primeiros representantes no Brasil, o qual instituiu a obrigatoriedade da vacina de varíola em 1904. Esse movimento se consolidou no Brasil na gestão de Carlos Chagas, entre 1919 e 1926, a frente da política federal de saúde, provocando um intenso embate entre os defensores de uma postura ativa do Poder Público em instituir políticas sanitárias nas comunidades e os defensores de que este deveria ser um tema restrito a livre atuação dos médicos, chamados de medicina liberal. Em 1925, Chagas promoveu uma Reforma no Ensino da Saúde, criando o primeiro Curso de Higiene e Saúde Pública para médicos, objeto de grandes contestações por parte dos médicos. Maria Eliana Labra. O movimento sanitarista nos anos 20. Da "Conexão Sanitária Internacional" à especialização em saúde pública no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, setembro de 1985. 410 p. No período da Ditadura Militar esse movimento ganha força, influenciado pela Reforma Sanitária Italiana, do pós- guerra, baseada na universalização dos serviços públicos de saúde, com enfoque para a prevenção, em contraponto ao modelo curativo e assistencial restrito a determinados grupos de contribuintes, que estimulava a busca por serviços privados, promovido pelo governo militar, o que desprotegeu ainda mais os segmentos excluídos da sociedade, num momento de grande urbanização, que precarizou as condições de vida nos grandes centros urbanos. PAMELLA FERREIRA DA SILVA. O Movimento Sanitário. Construção de um Sistema de Saúde Pós-Ditatorial. Disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/o-movimento-sanitario-brasileiro/7591/>

70 e 80, a saúde pública foi uma das pioneiras em relação a criação de mecanismos de transparência.

Num processo inverso do que aconteceu na Segurança Pública, que, como vimos, chegou na Constituinte sem uma coalizão reformadora forte, na Saúde Pública os movimentos reformistas tiveram seu ápice, na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, e que serviu de base para a criação do Sistema Único de Saúde, na Constituinte de 1988 e os novos marcos de referência da área, já produzidos logo depois da Constituinte, no início dos anos 1990 e que estão em desenvolvimento até hoje, os quais tem resultado numa grande melhoria de todos os indicadores de saúde o país.

Desde então, a própria elaboração da Política Nacional de Saúde Pública é feita de forma aberta e deliberativa nas Conferências Nacionais de Saúde, que são realizadas através da eleição de delegados nas etapas municipais e estaduais. A fiscalização da implementação da política deliberada é feita pelo Conselho Nacional de Saúde e pelos Sistemas de Conselhos Estaduais e Municipais, criados desde 1990³⁵⁵.

Na própria Lei que criou o Sistema Único de Saúde (SUS)³⁵⁶, a transparência foi estabelecida como elemento essencial da sua gestão: através da divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde, da divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário, sob responsabilidade comum da União, dos Estados e dos Municípios.

Para gerir e divulgar esses dados, foi criado o DATASUS³⁵⁷, plataforma digital de acesso universal, onde estão disponibilizados os dados de todos os profissionais e serviços, tantos dos serviços públicos como privados de saúde.

Em 2011, dois novos avanços ocorreram. O primeiro³⁵⁸, que regulamentou a organização, o planejamento e a articulação interfederativa do SUS, consolidando a transparência como um meio fundamental para garantir a implementação dos

³⁵⁵ A Lei n.º 8.142 estipulou que os Conselho devem ser compostos por 50% de usuários e 50% dividido entre profissionais e gestores da área. Desde 2006, o Conselho passou a escolher seus membros a partir de processo eleitoral aberto e também passou a eleger seu Presidente, que até então era uma posição que só podia ser ocupada pelo próprio Ministro da Saúde. <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>

³⁵⁶ Lei 8.080/90

³⁵⁷ <http://datasus.saude.gov.br/>

³⁵⁸ Decreto n. 7.508/2011

http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%207.508-2011?OpenDocument

serviços de saúde de forma qualificada e universal e uma obrigação da União, dos Estados e dos Municípios³⁵⁹.

O segundo³⁶⁰, que ampliou o processo de transparência para todas os processos de decisão relacionadas a procedimentos padrões, medicamentos e produtos autorizados e financiados pelo SUS, que passaram a ter a obrigatoriedade de serem justificados com base em evidências científicas e submetidos à Consulta Pública³⁶¹.

Novos importantes passos sobre a Transparência na Gestão Pública brasileira foram dados em 2011, no Governo Dilma, com a promulgação de duas Leis no mesmo dia de grande relevância para o aprofundamento da democracia no país.

Uma voltada a tornar público todos os documentos disponíveis e esclarecer os crimes cometidos pelo regime autoritário, com o objetivo de “efetivar o direito à memória e à verdade histórica”³⁶², através da criação da Comissão Nacional da Verdade (ver tópico 2.4). A outra, com o objetivo de superar a cultura do segredo ainda enraizada na gestão pública brasileira, foi a Lei de Acesso à Informação (LAI)³⁶³, elaborada inicialmente pelo Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção da Controladoria Geral da União.

A Lei regulamentou os itens constitucionais acima referidos sobre o direito de Informação³⁶⁴, consolidando a transparência como princípio da administração pública, através da divulgação de informações de interesse geral na internet³⁶⁵.

³⁵⁹ Art. 13. Para assegurar ao usuário o acesso universal, igualitário e ordenado às ações e serviços de saúde do SUS, caberá aos entes federativos, além de outras atribuições que venham a ser pactuadas pelas Comissões Intergestores: I - **garantir a transparência**, a integralidade e a equidade no acesso às ações e aos serviços de saúde (grifo nosso);

³⁶⁰ Lei 12.401/2011

http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.401-2011?OpenDocument

³⁶¹ Art. 19-Q. A incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS. § 2º O relatório da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS levará em consideração, necessariamente: III - realização de consulta pública que inclua a divulgação do parecer emitido pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (grifo nosso).

³⁶² Lei 12.528 de 18 de novembro de 2011.

³⁶³ Lei 12.572/2011

³⁶⁴ O Poder Executivo Federal recebeu nos primeiros três anos de vigência da Lei, 270 mil pedidos de acesso a informações e respondeu 98% das solicitações no tempo previsto pela legislação. O tempo médio de respostas foi de 13,88 dias.

A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal como o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público.³⁶⁶

Segundo a nova Lei, o direito de acesso à informação deve ser compreendido como a “informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços” (Art. 6, V), bem como “à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (Art. 6, VII, a).

3.3 Transparência na Segurança Pública

Como apresentamos no primeiro capítulo, nos anos 1960 e 1970 ocorreu uma profunda modificação no conceito do papel e do funcionamento das polícias nos países de democracia consolidada. Um dos centros dessa mudança foi a exigência para que os padrões regulatórios da atuação dos policiais e da organização das agências policiais fossem elaborados, executados e monitorados de forma mais transparente, afim de que os mais diferentes grupos sociais pudesse exercer controle sobre a forma como o uso da força pública era feito na sociedade.

No Brasil, o debate sobre transparência na área da Segurança permaneceu até o momento na discussão sobre a divulgação e a qualidade dos registros

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/05/em-tres-anos-executivo-federal-recebeu-mais-de-270-mil-pedidos-de-acesso-a-informacao>

³⁶⁵ Segundo estudo da Controladoria Geral da União, em 2015, três anos após a promulgação da Lei, 73,2% dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes (492 cidades) já possuíam portal de transparência, 34,2% possuem sistema de informação ao cidadão e 16,29% têm balcão físico de atendimento. Porém, a qualidade da informação desses Portais continua ruim. A Escala Brasil Transparente (EBT), criada no mesmo estudo pela CGU, indicou que 63% desses municípios tiveram nota zero; 22,6% receberam nota entre 1 e 2; 4,7% tiveram notas 3 ou 4; 4,3% ganharam nota 5 ou 6; 4,1% receberam nota 7 ou 8; 1,4% conquistou nota 10.

³⁶⁶ Exposição de Motivos do Projeto da Lei de Acesso a Informação.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm

policiais. Por pressão de organizações da sociedade civil, pesquisadores e a imprensa, a maioria dos estados teve legislações aprovadas sobre a publicação dos indicadores de criminalidade, nos últimos 20 anos, o que possivelmente explique o fato desse ser o único item pesquisado com elevado nível de visibilidade, apesar de inúmeros questionamentos sobre sua qualidade. Esse processo levou a criação do Sistema Nacional de Estatísticas Criminais³⁶⁷, que possui a obrigação de um relatório anual, de âmbito nacional.³⁶⁸

No entanto, como vimos, a mera divulgação de dados pode provocar o fenômeno da “Ilusão de Transparência”, por não expor efetivamente as informações que permitam um debate com capacidade de impactar os processos de decisão da política, ao invés de um processo de “Transparência Colaborativa”, onde o aumento do nível de transparência produz impactos de melhoria de qualidade.

3.4 Pesquisa sobre Transparência nos Órgãos Estaduais de Segurança Pública do Brasil

Com o objetivo de avaliar se as instituições de Segurança Pública estão disponibilizando informações relevantes para a sociedade ou se a cultura do sigilo e do fechamento institucional se mantem como regra, após três décadas de redemocratização, procedemos uma pesquisa sobre o nível de Transparência dos Órgãos Estaduais de Segurança³⁶⁹.

³⁶⁷ Lei Nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

³⁶⁸ § 4º O Conselho Gestor publicará, no mínimo 1 (uma) vez por ano, relatório de âmbito nacional que contemple estatísticas, indicadores e outras informações produzidas no âmbito do Sinesp. O primeiro relatório do Sinesp foi publicado em 2015.

³⁶⁹ Pesquisa sobre Transparência Passiva, isto é, sobre as respostas feitas a Pedidos de Acesso à Informação, destacou “como é difícil conseguir informações efetivas dos órgãos de segurança pública”. Dos 15 Pedidos de Acesso à informação feitos pela Ong Artigo 19 aos Órgãos de Segurança Pública do estado de São Paulo, 6 foram negados sem justificativa adequada, 3 deram acesso parcial a informação, 2 não tiveram nenhum tipo de resposta, 1 teve resposta considerada incompreensível, 1 foi respondido com informação falta, 2 responderam que não tinham a informação. Informação Encarcerada: a blindagem de dados na Segurança Pública em São Paulo. Artigo 19 e Ponte Jornalismo.

3.4.1 Metodologia

O presente estudo utilizou como referência metodológica algumas pesquisas recentes que têm sido elaboradas no país sobre a Transparência Ativa dos órgãos públicos, prevista na LAI³⁷⁰, tais como: o “Monitoramento da Lei de Acesso a informação pública”, da ONG Article 19³⁷¹. que avaliou os sites do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, na esfera federal; o Índice de Transparência da ONG Contas Abertas, que avalia a qualidade os Portais de Transparência dos estados e da União³⁷²; e o “Ranking” Nacional da Transparência, elaborado pelo Ministério Público Federal em 2015, que analisa o site de todos os Estados e Municípios do Brasil, com enfoque na transparência orçamentária e boas práticas de combate a corrupção³⁷³.

No entanto, os requisitos de Transparência Ativa previstos na LAI possuem um caráter muito genérico para o conjunto dos órgãos públicos, sendo mais detalhados apenas em relação às informações orçamentárias e à gestão de contratos dos órgãos, o que consideramos que seria insuficiente para avaliar o nível de transparência dos órgãos estaduais de Segurança, em relação ao tipo de informações específicas que a área de Segurança trabalha.

A inexistência de uma legislação complementar (prevista no paragrafo 7, do artigo 144, da Constituição Federal), que detalhe o funcionamento do Sistema de Segurança Pública - pelas razões políticas que vimos no capítulo anterior - faz com que não exista obrigação legal de prestação de contas e divulgação de informações para a área de Segurança Pública hoje no Brasil.

Da mesma forma , não existe uma definição mais precisa das competências de gestão entre os diferentes órgãos da Segurança Pública dos Estados, formando um “sistema frouxamente articulado”³⁷⁴ e por consequência de difícil responsabilização e avaliação.

³⁷⁰ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

³⁷¹ <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Inforna%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>

³⁷² Disponível em <http://indicedetransparencia.com/>

³⁷³ Disponível em <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>

³⁷⁴ Segundo Saporì, os sistemas frouxamente articulados fazem com que as características

estruturais básicas da burocracia moderna, como a formalidade, impessoalidade, rotinização e especialização, dão espaço a fatores não racionais nos cursos das ações individuais e ao nível de gestão das organizações. SAPORI, Luis Flávio. Segurança Pública no Brasil - Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 56.

-

Por isso optamos por elaborar uma lista das informações que são consideradas mais importantes que os órgãos de Segurança devem disponibilizar para a sociedade, a fim de permitir a avaliação e monitoramento da sua gestão, segundo apontamentos da bibliografia especializada e legislações internacionais.

Essa pesquisa, chegou inicialmente a 33 informações básicas, vinculadas às principais atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança.

Em seguida, procedeu-se à busca por essas informações nos sites das 27 Secretarias Estaduais de Segurança Pública, das 27 Polícias Militares e das 27 Polícias Civas, entre os dias 01 a 25 de outubro de 2015, utilizando-se como critério no máximo até quatro cliques, a partir da página principal da instituição para localizar a informação.

Além do site principal desses órgãos, foram consultados os sites das Ouvidorias de Polícia, das Corregedorias de Polícia e de órgãos de análise de dados das Secretarias, quando existiam.

Para fins de comparação, realizou-se ainda o mesmo procedimento em relação Polícia de Nova Iorque, analisando também o site do “Civilian Complaints Review Aboard”, um órgão de Controle Externo da Polícia, que se assemelha às Ouvidorias de Polícia no Brasil.

A pesquisa avaliou o nível mais superficial da Transparência da informação³⁷⁵, isto é, apenas o critério da visibilidade da informação, sem analisar sua inferência, isto é, os diversos aspectos da qualidade da informação disponibilizada, como a relevância, a simplicidade, a credibilidade e a desagregação/usabilidade do conteúdo.

Por isso, a pesquisa foi feita com base nas categorias “disponível” ou “não disponível”. Não foram feitas outro tipo de consultas presenciais, por telefone, por Pedido de Acesso à Informação ou qualquer outro tipo de verificação.

Para a coleta e Banco de Dados foi utilizado o Programa Planilhas do Google Drive, disponível online³⁷⁶.

Em alguns casos, aplicou-se um critério temporal, não considerando válidas informações desatualizadas. Os critérios temporais utilizados se encontram na tabela anexa.

³⁷⁵ MICHENER e BERSCH

³⁷⁶ www.drive.google.com

Ao final, os 33 itens pesquisados foram separados em 4 categorias, conforme as etapas do ciclo das políticas públicas, assim considerados: I - institucional: informações gerais sobre a instituição; II - planejamento: informações orientadoras sobre a concepção política adotada pela instituição e seus planejamentos de gestão; III - execução: informações que servem como marcos referenciais para a atuação dos policiais; IV - monitoramento: informações de avaliação sobre o desenvolvimento e o impacto das ações e dos servidores

3.4.2 Resultados

Foram pesquisados 81 sites onde foram aplicados 33 quesitos para as Secretarias de Segurança Pública (SSPs), 24 para as Polícias Militares e 23 para as Polícias Civis³⁷⁷, encontrando os seguintes resultados:

Tabela 1 - Informações disponibilizadas por órgãos de Segurança Pública dos estados

	SSP	SSP %	PM	PM % (24)	PC	PC % (23)	Total	Total %
ACRE	4	12	7	29	4	17	15	18
ALAGOAS	4	12	2	8	2	9	8	10
AMAPÁ	4	12	1	4	5	22	10	12
AMAZONAS	5	15	6	25	4	17	15	18
BAHIA	7	21	8	33	3	13	18	22
CEARÁ	6	18	3	13	7	30	16	19
DISTRITO FEDERAL	8	24	4	17	4	17	16	19
ESPÍRITO SANTO	6	18	3	13	4	17	13	16
GOIÁS	10	29	4	17	3	13	17	20

³⁷⁷ a Diferença se deve pois as informações relacionadas a Relatórios de indicadores de criminalidade, indicadores de violência contra a mulher, de letalidade policial, de policiais mortos e a Pesquisa de Vitimização, além da elaboração da Política Estadual de Segurança, a existência do site do Conselho Estadual de Segurança Pública, do site do Gabinete de Gestão Integrada e o Relatório da Ouvidoria que foram pesquisadas apenas no sites das SSPs,

MARANHÃO	3	9	1	4	2	9	6	7
MATO GROSSO	11	32	7	29	9	39	27	33
MATO GROSSO DO SUL	9	26	6	25	3	13	18	22
MINAS GERAIS	9	26	3	13	3	13	15	18
PARÁ	6	18	6	25	3	13	15	18
PARAÍBA	4	12	1	4	4	17	9	10
PARANÁ	9	26	3	13	4	17	16	19
PERNAMBUCO	9	26	9	18	4	17	22	27
PIAUÍ	0	0	2	8	1	4	3	4
RIO DE JANEIRO	15	44	2	8	5	22	22	27
RIO GRANDE DO NORTE	5	15	6	25	2	9	13	15
RIO GRANDE DO SUL	6	18	4	17	4	17	14	17
RONDÔNIA	10	29	3	13	3	13	16	19
RORAIMA	6	18	0	0	0	0	6	7
SANTA CATARINA	8	24	5	21	5	22	18	22
SÃO PAULO	11	32	4	17	3	13	18	22
SERGIPE	3	9	6	25	2	9	11	13
TOCANTINS	5	15	6	25	4	17	15	18
Total	183	21	112	17	97	16	392	18

As informações buscadas foram encontradas em 21% das SSPs, 17% das PMs e 16% das PCs, com uma média geral de 18% de transparência entre todas as instituições de Segurança Pública do país. O Rio de Janeiro tem a Secretaria com melhor nível de transparência (44%), a Bahia teve a Polícia Militar com melhor nível de transparência (33%) e o Mato Grosso teve a Polícia Civil com mais informações

disponibilizadas (39%) e foi também o estado que teve o Sistema Estadual de Segurança Pública mais transparente do país (33%).

Sobre as informações encontradas, os resultados foram os seguintes.

Das 81 instituições, 76 (94%) possuem site na internet, excetuando-se a Polícia Militar e a Polícia Civil do Maranhão, a SSP do Piauí e a PM e a PC de Roraima.

Em 8 (30%) das Secretarias existe alguma informação disponível sobre a Política Estadual de Segurança Pública.

Das 81 instituições avaliadas, 3 (4%) publicam algum tipo de relatório de gestão e 10 (37%) órgãos publicam indicadores de produtividade policial.

Sobre o Planejamento Estratégico, existem informações disponíveis em 11 (14%) dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública e não existem informações visíveis em 70 (86%) dos órgãos.

O organograma geral da instituição foi encontrado em 58 (72%) dos órgãos e os contatos internos em 53 (65%) dos órgãos.

Códigos de Ética estão visíveis em 5 (6%) dos 81 órgãos pesquisados. Protocolos Operacionais estão visíveis em 4 (5%) dos órgãos e um (1%) órgão publica norma sobre o uso da Força e nenhum dos 81 órgãos estaduais de Segurança Pública publica Relatórios sobre o Uso da Força.

Em relação a Relatórios sobre Policiais Mortos, 4 órgãos (5%) publicam tal informação e 6 (7%) publicam relatório sobre a Letalidade Policial.

Os Indicadores de Criminalidade são publicados por 23 (85%) das 27 Secretarias de Segurança Pública pesquisadas e 6 (22%) publicam Indicadores específicos de violência contra a mulher.

Sobre o Método de Policiamento utilizado no estado, 16 (30%) dos órgãos entre Secretarias de Segurança Pública e Polícias Militares trazem algum tipo de informação.

Na área de Inteligência, um órgão (1%) apresenta algum tipo de norma sobre o seu funcionamento e nenhum órgãos apresenta Relatórios sobre os seus Serviços de Inteligência.

Dois instituições (2%) apresentam pesquisas de avaliação feita com os seus servidores para avaliação da qualidade de trabalho.

Na área de formação, 1 órgão (1%) publica algum documento que permita a sociedade conhecer a doutrina de formação, o que também ocorre com a publicação do conteúdo programático dos cursos de formação, que não está visível em 99% das instituições. Em nenhum dos 81 órgãos está visível o nome dos professores dos cursos de formação.

Pesquisa de vitimização é apresentada em 1(4%) das 27 Secretarias pesquisadas. Pesquisas de satisfação com usuários dos serviços foram apresentadas por 2 (2%) dos 81 órgãos avaliados.

No site de 3 (11%) Secretarias existe um espaço para o Conselho Estadual de Segurança Pública e em 8 (30%) para os Gabinetes Integrados de Segurança Pública.

Em 1 órgão (1%) está visível a norma que regula as transferências internas e em 4(5%) as normas para as promoções dos policiais. Normas sobre a Estrutura Interna, Estatuto ou Lei Orgânica de Criação foram encontradas em 30 (37%) e o Regimento Interno em 15 (19%) dos 81 órgãos pesquisados.

Em 36 (44%) sites existe algum espaço para realizar denúncia contra policiais. Relatórios das Ouvidorias são publicados por 6 estados (22%), enquanto que os Relatórios das Corregedorias foram encontrados em apenas 1(1%) dos 81 órgãos pesquisados.

Realizando a mesma avaliação na Polícia de Nova Iorque, utilizando-se os mesmos critérios, constatou-se a disponibilidade de 59% das informações pesquisadas.

Quadro 6 - Comparação da Transparência dos órgãos de Segurança Pública do Brasil X Polícia de Nova Iorque

Transparência dos órgãos Estaduais de Segurança Pública	Transparência da Polícia de Nova Iorque
18%	59%

Quando separadas por tipo de informação, a pesquisa encontrou 60% das informações de caráter Institucional, 11% das informações sobre Planejamento dos órgãos, 10% das informações sobre Execução e 9% das informações sobre Monitoramento que foram buscadas.

A mesma análise na polícia de Nova Iorque encontrou 80% das informações Institucionais, 67% das informações sobre Planejamento, 45% das informações sobre Execução e 62% das informações buscadas sobre Monitoramento.

Quadro 7 - Comparação da Transparência dos órgãos de Segurança Pública do Brasil X Polícia de Nova Iorque por etapa do ciclo de gestão

	Transparência dos órgãos Estaduais de Segurança Pública do Brasil	Transparência da Polícia de Nova Iorque
Informações Institucionais	60%	80%
Informações sobre Planejamento	11%	67%
Informações sobre Execução	10%	45%
Informações sobre Monitoramento	9%	62%

CONCLUSÕES

Como analisamos ao longo do trabalho, desde a redemocratização o país já teve três Planos Nacionais de Segurança Pública, três Planos Nacionais de Direitos Humanos, uma Conferência Nacional de Segurança Pública, onze Conferências Nacionais de Direitos Humanos, e investiu bilhões de reais na área de Segurança Pública. No entanto, esses esforços não conseguiram modificar a concepção militar-burocrática de Segurança Pública vigente no país, formada ao longo de diversos regimes autoritários e reforçada na Ditadura Militar.

Ao longo de três décadas de democracia, nenhuma Lei tratando sobre controle social, regulação do uso da força, formação, transparência ou prestação de contas dos órgãos de Segurança Pública foi aprovada no Congresso Federal, mas quatro Leis Complementares ampliando os poderes das Forças Armadas para atuação na área já foram aprovadas.

A despeito dos diferentes governos e das tentativas para modificar a trajetória das instituições e a concepção sobre Segurança Pública, foi possível identificar que as concepções e instituições vinculadas ao paradigma tradicional de Segurança Pública não só permaneceram, como estão fortalecendo sua capacidade de influência nos processos de decisão sobre as ações federais na área de Segurança Pública.

Analisando os Programas de Governo dos últimos três Presidente eleitos, foi possível perceber que temas como o enfrentamento ao autoritarismo, da militarização e da afirmação dos direitos humanos, expressamente presentes nos primeiros dois Programas de Governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso e do primeiro Programa de Governo do Presidente Lula, deixaram de estar presentes, assim como propostas mais profundas de reformas da área, o que se reproduz posteriormente nas ações de governo.

Apesar da entrada do país num regime democrático, onde se pressupõe que as Forças Armadas não devam mais atuar em assuntos internos, diversos episódios demonstram que este tema permanece como uma prioridade estratégica para as Forças Armadas brasileiras, para o que encontram apoio social e respaldo no Congresso e no Executivo Federal. Desde o desenho da Segurança Pública durante a Constituinte, que seguiu o modelo instituído durante a Ditadura, até a disputa pela

atuação nos grandes eventos, as Forças Armadas tem tido sucesso em se manter como referência maior na área. Se no final dos anos 90 a tentativa das Forças Armadas em dirigir a política de drogas do país e as ações de repressão ao tráfico, com a criação da SENAD, não teve o sucesso pretendido, logo as Forças Armadas conquistam poderes para o exercício do poder de polícia na faixa de fronteira e com as Operações Ágata passam a atuar ordinariamente no tema. Sob o pretexto de garantir a lei e a ordem, competência aliás defendida sob ameaça de interromper os trabalhos da constituinte, hoje o país possui um instrumento jurídico de intervenção das forças armadas que não requer autorização do Congresso Nacional e que tem sido utilizada de forma cada vez mais ordinária pelo Governo Federal e segundo proposta em tramitação, em breve sequer necessitará da autorização dos Governadores. E pouca estranheza causa que as Forças Armadas tenham recriado um Centro de formação interno para a área de Segurança, que tem o conteúdo dos seus cursos classificados como secretos, ao mesmo tempo em que classifique movimentos e manifestações sociais potenciais Forças Oponentes e o Congresso Nacional aprove a Lei Antiterrorismo, na qual poderão ser enquadrados manifestações sociais.

Isso tudo sem que as Forças Armadas tenham sequer reconhecido as diversas violações de direitos humanos cometidas por seus agentes e dentro dos seus estabelecimentos durante a Ditadura Militar, como solicitado pela Comissão Nacional da Verdade.

Enquanto isso, em especial no que poderíamos chamar de década de ouro da prevenção (iniciada com o primeiro PNSP, em 2001, até o fim do Pronasci, em 2011), algumas iniciativas de prevenção social a violência, construção de uma doutrina de policiamento de proximidade, de aprimoramento da formação dos policiais chegaram a produzir a ideia de que o país estaria vivendo uma virada progressista na área da Segurança³⁷⁸ e até o início de um processo de desmilitarização das concepções de segurança pública³⁷⁹. No entanto logo em seguida essas ações reformistas perdem força e são extintas, enquanto os Batalhões de Operações Especiais, formados durante a Ditadura, se consolidam como a referência para o modelo de policiamento cotidiano.

³⁷⁸ ILANUD, 2002 ou de “Segurança Cidadã” (FREIRE, M. D. Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos dias atuais. Aurora, nº 5, p. 49-58, 2009.). (SCHABBACK)

³⁷⁹ Cfe. Saporì, Op. cit. p. 119

Não estamos ignorando a importância da própria criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o primeiro órgão Federal fora das Forças Armadas a tratar de Segurança Pública da história do país. No entanto, chama a atenção a falta de força institucional, de capacidade de gestão, de garantias orçamentárias que permitam a continuidade das propostas reformistas por ela apresentadas, bem como a falta de monitoramento e produção de avaliações de impacto destas ações, e como a própria SENASP fortalece a concepção militarizada e ações reativas, como a criação e o crescimento da Força Nacional. Esse processo de descontinuidade dos três Planos Nacionais de Segurança não pode ser confundido com uma falta de coerência³⁸⁰, pois analisando o período histórico de forma mais abrangente, é possível identificar que de fato as ações na área mantiveram uma coerência, mas no sentido de um padrão de manutenção do modelo historicamente construído no país. Tão pouco é possível identificar que esses 30 anos tenham sido um processo dialético, de mudança permeadas de continuidades e rupturas³⁸¹, pois as tentativas de mudança não podem ser confundidas com rupturas, mesmo que tenham sido qualificadas e meritórias. Um processo dialético pressupõe a produção de sínteses num patamar qualitativo superior e isso não ocorreu no país, até o momento.

Nem a entrada de novos atores no debate, os esforços de algumas forças e lideranças políticas, as sucessivas crises ou o forte aumento de todos os indicadores de violência foi capaz, até o momento, de fazer o país repensar suas concepções sobre o tema, e o paradigma autoritário se mantém como a referência na forma como o Estado brasileiro lida com a Segurança Pública no país³⁸², num fenômeno de “inércia institucional”³⁸³.

Saindo da esfera institucional, é importante notar que apesar das centenas de casos de violência institucional, vastamente noticiados, não ocorreu, ao longo destas três décadas de democracia, nenhuma grande manifestação social contra essa forma de uso abusivo da força, como vinham ocorrendo ao longo dos anos 60 e que tiveram seu auge na passeata dos 100 mil em 1968 em razão do assassinato da morte do estudante Edson Luis. Enquanto nos países com democracia mais avançada essa onda de mobilização dos grupos sociais mais vulneráveis, anos 60 e

³⁸⁰ SÁ e SILVA, 2012

³⁸¹ SOUZA, Robson (p.33)

³⁸² nesse sentido: MUNIZ e ZACCHI (2005), SANTOS, 2012, Pinheiro (1998, p. 335), HUGHES, 2004, p. 93, SOARES, 2007

³⁸³ ZALUAR

70, impulsionou uma Revolução Moral que provocou uma ruptura com o modelo tradicional de polícia nascido na modernidade, no Brasil esse modelo foi reforçado, as mobilizações barradas e o uso arbitrário da força ainda é moralmente aceito.

Tudo isso, demonstra que a forma como se deu a transição sem ruptura entre o Regime Autoritário e a democracia no Brasil, ainda celebrada pela Suprema Corte do país, fez com que as forças que apoiaram o regime autoritário, tenham tido êxito em manter sua concepção sobre uso da força vigente no país.

O êxito em barrar a formação de uma conjuntura crítica que se formava nos anos 60, aniquilar as principais lideranças críticas de diversas gerações, impedir a chegada no país dos debates sobre o papel das polícias, que ocorriam em diversos países do mundo, e ainda dirigir a transição para a democracia, estabelecendo a manutenção do modelo de Segurança, fez com que o “autoritarismo socialmente implantado”³⁸⁴ continue impedindo que o país avance para uma “segunda fase da transição”, onde as concepções democráticas básicas, como a incorporação dos direitos humanos, sejam efetivamente incorporadas pela sociedade e em todos os níveis do Estado, em especial pelas instituições responsáveis pelo uso da força.

Assim, não se formou até agora aquilo que apontamos no capítulo anterior como uma “Teoria Substantiva” para a Segurança Pública democrática, e o país continua tendo na Doutrina Militar e nas práticas burocráticas do Sistema de Justiça as referências teóricas da área. Dessa forma, o debate sobre a área permanece num nível de pré-história da Segurança Pública contemporânea³⁸⁵, por não incorporar os avanços que os processos democráticos têm produzido nos últimos 50 anos em outras nações e que modificaram radicalmente a concepção militar-burocrática.

A análise aqui feita confirma os pressupostos apontados pelos pesquisadores de processos transicionais, sobre a força que as tendências autoritárias seguem exercendo, fazendo com que esses países convivam com altos níveis de violação de direitos humanos. Essas violações passam a corroer a confiança nas instituições e na capacidade do regime constitucional em reduzir a violência, e novamente colocam em risco o regime democrático.

³⁸⁴ Cfe. O’Donnel (1998) Op. cit.

³⁸⁵ Cfe. ROLIM, Op. cit.p. 257

Esse balanço de 30 anos de democracia nos mostra que é ingenuidade tentar mudanças pontuais, sem que se promova um debate profundo na sociedade sobre nosso passado e nosso presente autoritário.

Essas constatações servem para demonstrar que implementar mecanismos de memória, reparação e responsabilização sobre as violações de direitos humanos realizadas pelo Estado brasileiro no passado não se trata de mero revanchismo ou ressentimento³⁸⁶. Trata-se pelo contrário, da possibilidade de se superar padrões de repetição de discriminações e preconceitos que permeiam a gestão do uso da força na sociedade brasileira e que se supere a influência de concepções de matriz autoritária que continuam tendo grande influência nas tomadas de decisão do Estado brasileiro.

Dessa forma, sem conseguir institucionalizar políticas e realizar reformas organizacionais profundas, a pretensa ineficiência de um regime jurídico de direitos para “combater” a violência, tão disseminada no imaginário social pelos regimes autoritários, se torna uma profecia autoritária que se autocumpre.

Ao pesquisarmos a disponibilidade de informações relevantes por parte dos órgãos estaduais de Segurança Pública, identificamos um nível muito baixo de transparência. A maioria das informações que são consideradas de relevância pela bibliografia especializada não são expostas nos sites das instituições de Segurança do Brasil. O pouco de informações disponível é majoritariamente de informações de caráter meramente institucional, sendo que as informações que dizem respeito ao planejamento, padrões éticos e procedimentais sobre como o mandato policial deve ser exercido, e avaliação raramente estão disponibilizadas para a sociedade. Sem expor seus planos e planejamentos os órgãos ficam fora de qualquer possibilidade de controle social, e o debate sobre a Segurança Pública permanece num patamar muito baixo, sem que a população e especialistas possam produzir avaliações sobre o que funciona e o que não funciona para reduzir a violência.

A pesquisa demonstrou que a mera publicação dos indicadores de criminalidade pode produzir o fenômeno da “ilusão da transparência”, não sendo suficiente para provocar a mudança de padrões organizacionais e de procedimentos vinculados ao modelo burocrático-militar de polícia. Por isso, é urgente que se amplie o foco da reivindicação por transparência e possam ser elaboradas novas

³⁸⁶ nesse sentido ver voto do Ministro-Relator, Eros Grau, na votação da ADPF 153 e sobre o ressentimento, ver Saavedra e Gauer, p. 36 e 39

legislações estaduais e nacional sobre o tema, obrigando os órgãos a abrirem as informações mais relevantes de sua gestão.

É muito relevante e simbólica a quase completa falta de informações sobre os padrões de uso da força e a sua prestação de contas. Como destacado acima, o uso da força é a grande característica institucional que diferencia a polícia das demais instituições públicas, e como vimos no primeiro capítulo, a forma de sua utilização passou a ser considerada um elemento de grande relevância para avaliar a qualidade democrática de um país. Esse fato significativo apontado pela pesquisa, mais uma vez demonstra que três décadas depois da Constituição democrática do país, nenhum dos Presidentes eleitos conseguiu até o momento implementar uma agenda de reforma das instituições de segurança capaz de enfrentar o legado autoritário.

Conforme apontamos no primeiro capítulo, a Polícia de Nova Iorque, pressionada fortemente pelos grupos sociais vulneráveis e por uma revolução moral que se desenvolveu na sociedade, teve que iniciar um profundo processo de reformas ao longo dos últimos 50 anos em diversas áreas, entre elas na abertura de sua gestão, o que resultou num nível de transparência de informações três vezes maior que a média das instituições de Segurança brasileiras, conforme a pesquisa que apresentamos na última parte do trabalho.

Analisando ainda as diferentes legislações aprovadas no atual ciclo democrático, é possível perceber que a área da Segurança Pública se encontra muito atrasada na estruturação de um Sistema federado e também no estabelecimento de mecanismos de participação e controle da sociedade inclusive em comparação com outras áreas da gestão pública brasileira, como a área orçamentária, a Saúde Pública e a Educação.

Essa ausência quase que completa de transparência, faz com que as instituições não possam ser avaliadas do ponto de vista gerencial, ajudando a manter a legitimidade das instituições meramente no campo de crenças e mitos, sem qualquer consideração pelo saber científico³⁸⁷ e pelos mínimos padrões democráticos de gestão³⁸⁸.

³⁸⁷ Rolim, p. 49

³⁸⁸ SAPORI, p. 67

A pesquisa sobre Transparência permitiu identificar o potencial desse mecanismo político-jurídico para provocar transformações na Gestão Pública, conseguindo abrir e provocar reformas em áreas que até então se encontravam fora de qualquer possibilidade de controle social, o que pode ser uma alternativa relevante provocar reformas na área da Segurança Pública no Brasil.

Com a influência cada vez maior das Forças Armadas e da militarização da área em nível federal, as instituições estaduais de Segurança por sua vez mantêm modelos organizacionais sem transparência e sem prestação de contas para a sociedade, permanecendo instituições fechadas.

Como tratamos na primeira parte do trabalho, o modelo militar-burocrático não é apenas teoricamente incompatível com um Sistema Constitucional, ele se torna na prática um fator de potencialização da violência em sociedades democráticas e uma força social com grande capacidade para barrar reformas democratizadoras.

Tudo isso, faz com que o Brasil, o país com o maior número de mortes violentas do mundo, seja uma das experiências mais concretas em nível mundial do ciclo permanente de violência que os regimes autoritários legam para os regimes democráticos, onde os discursos legitimadores continuam fazendo a sociedade conviver com altos níveis de violência como se nada possa ser feito, a não ser reagir com ainda mais violência.

O balanço aqui feito, permite perceber que apesar de todos os esforços democráticos e reformistas, a Segurança Pública no Brasil não foi, ao longo desses 30 anos de democracia, desviada do seu curso histórico autoritário. Assim, três décadas depois da redemocratização, a segurança pública e a democracia brasileira seguem sua longa história de desencontros.

Referências

ADORNO, Theodor. Dialéctica negativa – La jerga de la autenticidad. Trad. Alfredo Brotons Muñoz. Madrid: Akal, 2005, p. 334.

ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte, Instalação. R. Inf. Legisl. Brasília a. 24 n 93. jan/mar 1987. 12 p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224180/000862703.pdf?sequence=1>> Acesso em: 15 de julho de 2015.

APPIAH, Kwame A. O código de honra: Como ocorrem as revoluções morais. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALLI, Ana Cláudia Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 15, núm. 1, jan-mar, 2015, pp. 105-127.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de ; SANTOS, Mariana Chies Santiago . Políticas de Segurança Pública e Juventude: o caso do Rio Grande do Sul. O Público e o Privado (UECE), v. 21, p. 111-126, 2013.

BALLESTEROS, P. R. Gestão de Políticas de segurança públicas no Brasil: problemas, impasses e desafios. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v.8, n.1, p.6-22, 2014. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/353/173>> Acesso em: 30 de setembro de 2015.

BARCELLOS, Caco. Rota 66 – A história da polícia que mata, Rio de Janeiro: Record, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf> Acesso em: 17 de julho de 2015.

BATTIBUGLI, Thaís. Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964). 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de PósGraduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BAYLEY, David H. Padrões de Policiamento: Uma análise comparativa internacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BAYLEY, David H. & SKOLNICK, Jerome H. Nova Polícia: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade)

BELLVER, Ana and KAUFMANN, Daniel. Transparenting Transparency' Initial Empirics and Policy Applications. Preliminary draft, August, 2005. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664. Acesso em: 01 de setembro de 2015.

BENJAMIN, Walter. **Sobre o conceito da história**. In: *Magia e técnica, arte e política*. Ensaios sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. V.1. Tradução: Sérgio Paulo Rouanet. Ed: Brasiliense, 1987.

BITTNER, Egon., Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade)

BOBBIO, Norberto. O Futuro Da Democracia. Paz e Terra. 2015.

BORGES, Fábio. Geopolítica, Plano Colômbia e perspectivas brasileiras de inserção internacional. Termo in: BORGES, Fábio. Os possíveis impactos do Plano Colômbia no Brasil: aspectos econômico, estruturais e diplomáticos. Araraquara, 2003. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/borges.pdf>> Acesso em: 08 de agosto de 2015.

BOTTINO, Alfredo de Andrade. Segurança de grandes eventos: um desafio para as Forças Armadas Brasileiras. Rio de Janeiro : ESG, 2013. 60 p.

BRASIL. Matriz Curricular Nacional para Ações Afirmativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça (MJ). Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2008. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/edneynobrega/matriz-curricular-nacional>> Acesso em: 10 de julho de 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jan. 1995.

BRASIL. Ministério da Justiça. Dispõe sobre o Comitê Gestor do Programa Nacional de Segurança com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. Portaria n.1.576, de 21 de setembro de 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública,

2000. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm> Acesso em: 20 de agosto de 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Informativo, Ano 3, nº 119. Brasília, 31 de dezembro de 2009. Disponível em:
<http://ozehqa.blu.livefilestore.com/y1pHjBvX4UI2ZH9ZvzQ8tRwr5nkbncJes9WzXAKWTC1RCLOLeEzx1gtPZJxbdluhwStKeuLM6lhXP3wXdAvyrv7z3XKxXbhxqcw/informativo_pronasci_31_12_09.jpg> Acesso em: 20 de agosto de 2015.

BRASIL. Projeto de lei nº. 1937/2007. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365744>> Acesso em: 30 de agosto de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança de Segurança Pública – GovSeg2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014.

BRATTON, William J., Broken Windows and Quality-of-life- policing in New York City. The New York City Police Department, 2015. Disponível em
<http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/qol.pdf>
Acesso em: 01 de setembro de 2015.

BRATTON, Willian J., Annual Firearms Discharge Report. New York City Department, 2015. Disponível em:
<http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/nypd_annual_firearms_discharge_report_2014V3.pdf> Acesso em: 05 de outubro de 2015.

BUENO, Samira. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. 2014. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rocha, Fernando Carlos W.. Desmilitarização das polícias militares e unificação de policias - desconstruindo mitos. Câmara dos deputados, 2015. Disponível em :
<<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>> Acesso em: 05 de outubro de 2015.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur, Rev. int. direitos humanos., São Paulo , v. 3, n. 5, p. 136-155, Dec. 2006.

CANUTO, Lourenço. Pronasci será implementado em quatro regiões metropolitanas até o final do ano, diz Tarso Genro. Agência Brasil, Brasília, 29 de out. 2007. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2007-10-29/pronasci-sera-implementado-em-quatro-regioes-metropolitanas-ate-final-do-ano-diz-tarso-genro>> Acesso em: 12 de setembro de 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo 1994. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível: <file:///C:/Users/anapaula13/Downloads/CARDOSO_Maos_a_obra.pdf_07_10_2008_18_20_37.pdf> Acesso em: 19 de agosto de 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Avança, Brasil: Proposta de Governo 1998. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível: <http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=CARDOSO_Avanca_Brasil_Pr_oposta_de_governo.pdf_22_10_2008_17_47_44.pdf> Acesso em: 24 de julho de 2015.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. (2002), “Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização”. Revista de Administração Pública, 36, 2ª. ed.: 277-92, mar/abril, 2002.

CASSESE, Antonio. Clemency Versus Retribution in Post-Conflict Situations. Friedman Award Address, vol. 46, issue 1, 2008 p. 1-13.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro Causas e consequências do crime no Brasil / Daniel Ricardo de Castro Cerqueira. – Rio de Janeiro : BNDES, 2014. 196 p.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro, MELLO, João Manoel Pinho de. Menos armas, Menos Crimes. Texto para Discussão 1721. IPEA, 2012.

COLIGAÇÃO A Força do Povo. Lula Presidente - Programa de Governo 2007-2010. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf> Acesso em: 25 de julho de 2015.

COLIGAÇÃO Para o Brasil Seguir Mudando. Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. 2014. Disponível em: <http://deputados.democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf> Acesso em: 25 de julho de 2015.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Civitas, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409 - 427, set.-dez. 2008.

Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária / Grupo de Trabalho, Portaria SENASP nº 002/2007 - Brasília – DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.2007. Total de páginas: 384 p. Disponível em: <http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Livro_Curso_Nacional_de_Promotor_de_Policia_Comunitaria.pdf> Acesso em: 01 de setembro de 2015.

DEFESA divulga balanço da Operação Ágata 9. Portal Brasil, Brasília, 4 de ago de 2015. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/08/de-acordo-com-ministro-operacao-agata-deve-ser-permanente>> Acesso em: 03 de setembro de 2015.

DILMA autoriza permanência do Exército no Complexo da Maré. *Gazeta do Povo*, Rio de Janeiro, 12 de set de 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/dilma-autoriza-permanencia-do-exercito-no-complexo-da-mare-edjq9i2hivf9f6l5otla281fy>> Acesso em: 03 de setembro de 2015.

DIRCEU, José; PALMEIRA, Vladimir. Abaixo a Ditadura – o movimento de 68 contado por seus líderes. São Paulo: Garamond, 1998.

DURANTE, Marcelo Ottoni. Avanços e Desafios na Implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública 2009. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, São Paulo. 3. Edição, 2009. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2009.pdf> Acesso em: 27 de agosto de 2015.

FORÇAS Armadas atuarão com 57 mil militares na segurança da Copa do Mundo. Portal Brasil. 30 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/forcas-armadas-atuarao-com-57-mil-militares-na-seguranca-da-copa-do-mundo>> Acesso em: 03 de julho de 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. Anuário brasileiro de segurança pública. Edição IX. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf> Acesso em: 20 de julho de 2015.

FREIRE, M. D. Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos dias atuais. Aurora, nº 5, p. 49-58, 2009.

FUNG, A., GRAHAM, M., & WEIL, D. (2007). Full Disclosure: The Perils and Promises of Transparency. New York: Cambridge University Press.

GANDRA, Alana. Forças Armadas poderão participar da coordenação de segurança de grandes eventos internacionais previstos para o país. Agência Brasil. 24 de ago de 2012. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-08-24/forcas-armadas-poderao-participar-da-coordenacao-de-seguranca-de-grandes-eventos-internacionais-previ>> Acesso em: 15 de julho de 2015.

GARCIA, Maria Lúcia Teixeira; LEAL, Fabíola Xavier; ABREU, Cassiane Cominoti. A política antidrogas brasileira: velhos dilemas. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre , v. 20, n. 2, p. 267-276, ago. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822008000200014&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 13 de setembro de 2015.

GARLAND, David. The culture of control: crime and social order in contemporary society. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

GOLDSTEIN, Herman. Policiando uma sociedade livre. São Paulo. Editoria da Universidade de São Paulo, 2003.

GOMBATA, Marsílea. Haiti serviu como laboratório para a política de UPPs. Carta Capital, 11 de ago de 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/haiti-serviu-como-laboratorio-para-a-politica-de-upps-7604.html>> Acesso em: 07 de agosto de 2015.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente. 2009. Dissertação Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2009.

GONZAGA, Alexandre. Ocupação das Forças Armadas no Complexo da Maré acaba hoje. Ministério da Defesa. Brasília, 30 junho 2015. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/16137-ocupacao-das-forcas-armadas-no-complexo-da-mare-acaba-hoje>> Acesso em: 23 de julho de 2015.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Unidade de Polícia Pacificadora. Disponível em: <<http://www.upprj.com/>> Acesso em: 25 de julho de 2015.

HEALD, David. Varieties of Transparency. Proceedings of the British Academy, 135, p. 25–43, 2006.

HEITLING, Onno. The principle of transparency in public procurement. State Aid and Public Procurement in the European Union. Maastricht University, Faculty of Law: 2012

HONNET, Axel. Sofrimento de indeterminação: uma reatualização da Filosofia do Direito de Hegel. Trad: Rúrion Soares Melo. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007b.

HUGGINS, Martha. Operários da Violência: Policiais, torturadores e assassinos reconstroem as atrocidades brasileiras. Brasília: UnB, 2006.

HUNTTINGTON, Samuel P., The Third Wave: democratization in the late twentieth century. University Oklahoma Press, 1991.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. Segurança Pública com cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/livros/publicacao_pronasci> Acesso em: 17 de setembro de 2015.

INSTITUTO CIDADANIA / FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>> Acesso em: 20 de setembro de 2015.

Inter-American Commission on Human Rights. Derecho a la verdad en las Américas / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatório. 2014. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>> Acesso em:

JÁCOMO, L. V. J. (2011). Do Haiti ao Complexo do Alemão: análise sobre a atuação das forças armadas nas operações de retomada dos morros cariocas. In Observatório de Segurança. São Paulo: UNESP.

KAHN, Túlio; ANETIC, André. O papel dos Municípios na Segurança Pública. Estudos criminológicos, n. 4, julho 2005. Disponível em: <http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual_estudos_criminologicos_4.pdf> Acesso em: 29 de julho de 2015.

KANT DE LIMA, R.; MISSE, M. & MIRANDA, A. P., 2000. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB, Rio de Janeiro, no 50, p. 45-124, 2o semestre de 2000.

KOPITTKE, Alberto L. Introdução a Teoria e a Prática dialética no Direito Brasileiro: a experiência da Renap. Expressão Popular: 2010.

_____ ; As Forças Armadas na Segurança Pública Uma comparação entre Brasil e Argentina. In: Congresso Internacional de Ciências Criminais, 2014, Porto Alegre. Criminologia e Sistemas Jurídico-Penais Contemporâneos. Porto Alegre: Fac.Direito/PUCRS, 2014.

_____ Reforma da Segurança Pública: superar o autoritarismo para vencer a violência pp. 410-415. In: José Geraldo de Sousa Junior, José Carlos Moreira da Silva Filho, Cristiano Paixão (orgs). O direito achado na rua : introdução crítica à justiça de transição na América Latina. 1. ed. – Brasília, DF: UnB, 2015. – (O direito achado na rua, v. 7).

_____ PEC da Segurança: avanço democrático ou retrocesso institucional. Jornal Sul 21, Porto Alegre, 26 setembro de 2015, Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/pec-da-seguranca-avanco-democratico-ou-retrocesso-institucional-por-alberto-kopittke-winogron/>> Acesso em: 25 de outubro de 2015.

_____ ; ANJOS, Fernanda Alves; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e

potencialidades. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 6 Fev/Mar 2010.

LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonardo & CANO, Ignacion. Quem vigia os vigias? Um estudo sobre Controle Externo da Polícia no Brasil. Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de e PROGLHOF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: Políticas de Segurança: Os desafios de uma reforma. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LOADER, Ian, and Richard Sparks. For an Historical Sociology of Crime Policy in England and Wales since 1968. Critical Review of International Social and Political Philosophy. Vol 7, Nº 2, pp. 5-32. 2004.

LOCHE, Adriana. CARBONARI, Flavia. HOFFMAN, Joan Serra. SERRANO-BERTHET, Rodrigo. Avaliação de políticas em segurança pública. pp. 604-624 In LIMA, Renato Sérgio. RATTON, José Luiz. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014

LYRA, R. P. As Conferências de Segurança Pública: da participação autônoma à tutelada. Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, n. 37, ano 29, p. 317-334, 2012.

MAFFESOLI, Michel. A Violência Totalitária: ensaio de antropologia política. Porto Alegre: Sulina, 2001.

MARQUES, Ana Maura Tomesani. CONASP: um jovem conselho em busca de sua identidade. Rev. Bras. Segur. Pública | São Paulo v. 9, n. 2, 180-197, Ago/Set 2015

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MÉNDEZ, Juan E. Reforma Institucional, inclusive acesso à justiça: introdução. In: MENDES, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democracia, violência, injustiça: o Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Fapesp, 2011.

MICHENER, Greg & BERSCH, Katherine. Conceptualizing the Quality of Transparency. Paper prepared for the 1 st Global Conference on Transparency Rutgers University, Newark, May 17-20, 2011. Disponível em <http://gregmichener.com/Conceptualizing%20the%20Quality%20of%20Transparency>

--

Michener%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf, p. 4-5. Acesso em: 13 de julho de 2015.

MILITARIZAÇÃO da Segurança Pública: Em debate, o modelo que o Brasil deseja sedimentar para atuação nos grandes eventos. Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Revista Prisma, 30 de set de 2012. Disponível em: <http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.e dt.materia_codigo=5494#.VomPB_krldU> Acesso em: 15 de julho de 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa Nº 3.461/MD, de 19 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Disponível em : <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33 _m_10_glo_1_ed2013.pdf> Acesso em: 5 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa Nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem. Disponível em: <<http://www.resdal.org/assets/brasil-manual-orden2014.pdf>> Acesso em: 5 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa N º 1.501, de 10 de maio de 2013. Institui a Assessoria Especial para Grandes Eventos no Ministério da Defesa e estabelece sua finalidade, composição e atribuições. Disponível em: <<file:///C:/Users/anapaula13/Downloads/be20-13.pdf>> Acesso em: 7 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Revista Anistia Política e Justiça de Transição – N. 1 (jan. / jun.2009). Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf > Acesso em 10 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Disponível em: <<https://www.sinesp.gov.br/>> Acesso em: 10 de agosto de 2015.

MONET, Jean Claude. Policias e Sociedades na Europa. São Paulo:Editoria da Universidade de São Paulo, 2006.

MONJARDET, D., O que Faz a Polícia. São Paulo: Ford Foundation/NEV/Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade).

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 807.

MORAES, Denis de, Imaginário social e hegemonia cultural. Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=297>> Acesso em: 21 de agosto de 2015.

MUNIZ, J e ZACCHI, J.M. “Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança Pública no Brasil”. In Escobar, S

et al. Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas. (Caracas, E. Nueva Sociedad, 2005:85-147).

NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito. Relatório do Secretario Geral S/2004/616. In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília: 2009, n.1.

NETO, Lira. Getúlio 1930-1945 - Do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, São Paulo, nº 44. 1998.

OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A. REITER, Andrew G. 2010. “Equilibrando Julgamentos e Anistias na América Latina: Perspectivas Comparativa e Teórica.” In: *Revista Anistia Política e Justiça de Transição* 2.

PEC da Segurança Pública é aprovada no Senado. *Senado Notícias*. Brasília, 17 de set. de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/16/pec-da-seguranca-publica-e-aprovada-no-senado>> Acesso em: 03 de agosto de 2015.

PEREIRA, Anthony W. Ditadura e repressão – o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PIERSONS, P. Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos Pinto. MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a perspectiva do ciclo de política. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. Soc. estado. vol.20 no.3 Brasília Sept./Dec. 2005

PRESIDENTE TASK FORCE ON 21ST CENTURY POLICING 2015. Final Report of the President's Task Force on 21st Century Policing. Washington, DC: Office of Community Oriented Policing Services. Disponível em: <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/taskforce/taskforce_finalreport.pdf> Acesso em: 01 de setembro de 2015.

PROENÇA JÚNIOR, Domicio; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da

governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 14-50, ago.-set. 2009.

Publicación de Las Naciones Unidas. Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2014. *Disponível em:* <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf> Acesso em: 05 de setembro de 2015.

RANKING DOS ESTADOS NO CONTROLE DE ARMAS: Análise Preliminar Quantitativa e Qualitativa dos Dados sobre Armas de Fogo Apreendidas no Brasil . Relatório Preliminar. VIVA COMUNIDADE, 2009

REINER, Robert. A Política da Polícia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

REISHOFFER, Jefferson Cruz; BICALHO, Pedro Paulo Gastalho. Regime Disciplinar Diferenciado e o Sistema Penitenciário Federal: A “Reinvenção da Prisão” através de Políticas Penitenciárias de Exceção. Rev. Polis e Psique, 2013; 3(2):162-184

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 34, n. 1, p. 9-41, June 2012 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 de agosto de 2015.

ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar;Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies 2006.

SALGADO, Tamara Jurberg. Existe um diálogo entre a Minustah e as UPPs? Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista, Ano IV – Edição VIII julho-dezembro/2015. Disponível em: <http://plurimus.dominiotemporario.com/doc/Existe_um_dialogo_entre_a_Minustah_e_UPPs-.pdf> Acesso em: 13 de julho de 2015.

SANTO-SÉ, João Trajano, CANO, Ignácio, MARINHO, Andréia, RIBEIRO, Eduardo. A GUERRA DA PROVIDÊNCIA- Uma análise da ocupação pelo exército da Favela da Providência no Rio de Janeiro em março de 2006. Disponível em: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2006/guerra_provid_rio_2006.pdf> Acesso em: 12 de setembro de 2015.

SANTOS, Valber Ricardo dos. Política de segurança pública no Brasil contemporâneo : entre a segurança cidadã e a continuidade autoritária / Valber Ricardo dos Santos. – 2012. 174 f. - pp. 130-131

SÁ E SILVA, 2012. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). Rev. bras. segur. pública | São Paulo v. 6, n. 2, 412-433 Ago/Set 2012,

SÁ E SILVA, Fabio de. Violência e Segurança Pública. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2014. 110 p. (Coleção O Que Saber)

SAPORI, Luis Flávio. Segurança Pública no Brasil - Desafios e Perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007,

SARAVIA, Henrique. Introdução à teoria da Política Pública. In Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SHERMAN, Lawrence W. Evidence Based-Policing. Ideas in American Policing, Julho de 1998. Disponível em: <<http://cebcp.org/wp-content/evidence-based-policing/Sherman-TripleT.pdf>> Acesso em: 22 de setembro de 2015.

SIMÃO, S. C. Participação e Governança: o caso da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública/2009. 166 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2011.

SKYDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SIKKINK, Kathryn. The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics. New York: W W Norton & co, 2011.

SILVA, Daniela Bezerra. Transparência na Esfera Pública Interconectada. Dissertação. Faculdade Casper Libero. São Paulo: 2010

SILVA, Pamella Ferreira da.. O Movimento Sanitário. Construção de um Sistema de Saúde Pós-Ditatorial. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-movimento-sanitario-brasileiro/7591/> Acesso em: 24 de agosto de 2015.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Justiça de Transição - da ditadura civil-militar ao debate justransicional - direito à memória e à verdade e os caminhos da reparação e da anistia no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SIRKIS, Alfredo. Os Carbonários. Rio de Janeiro: Bertbolso, 1998.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo. São Paulo: EDUSP, 2002. (Série Polícia e Sociedade).

SMULOVITZ, C. & PERUZZOTTI, E. 2000. Social Accountability in Latin America. Journal of Democracy, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct

SOARES, Luiz Eduardo A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Estud. av. vol.21 no.61 São Paulo Sept./Dec. 2007.

SOARES, Luiz Eduardo et al. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SODRÉ, Nelson Werneck. História Militar do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

STOCHERO, Tahiane. Para evitar brigas na Copa, Dilma vai dividir poder entre militares e polícia. G1. São Paulo, 14 de abril de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/04/para-evitar-brigas-na-copa-dilma-vai-dividir-poder-entre-militares-e-policia.html>> Acesso em: 08 de setembro de 2015.

TORELLY, Marcelo D. Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito: perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro. Belo Horizonte, Fórum, 2012. 381 p.(Coleção Fórum, Justiça e Democracia, v. 2)

UNODC, World Drug Report 2013. New York, 2013. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_drugs/WDR/2013/World_Drug_Report_2013.pdf> Acesso em: 10 de julho de 2015.

VELASQUEZ, Hugo Acero. Os Governos Locais e a Segurança Cidadã. Bogotá, 2004. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/seg_Hugo_Acero.pdf> Acesso em: 22 de setembro de 2015.

WAISELFISZ, Julio J. Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo. Brasília, 2015.

WINDLESHAM, L. Response to Crime. Oxford: Clarendon, 1987.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. Saberes Críticos - A Palavra dos Mortos: Conferências de Criminologia Cautelar. São Paulo: Editora Saraiva: 2012,

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. Dossiê Crime Organizado - Revista de Estudos Avançados, v.21 n.61, set/dez 2007

ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 15, n. 4, p. 76-83, Dec. 2001 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de julho de 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. Frágil democracia e militarização da segurança pública no Brasil. XII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro 1999. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5023&Itemid=217> Acesso em: 07 de julho de 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações Civil-Militares no Primeiro Governo da Transição Brasileira: uma democracia tutelada. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 162 – 178, out, 1994. Disponível em:

<http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_11.htm> Acesso em: 15 de julho de 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson. Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências dos estados brasileiros. Tese Doutorado: USP. São Paulo, 2014. 200p.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. pp. 47-72. In Justiça de transição : manual para a América Latina / coordenação de Félix Reátegui. – Brasília : Comissão de Anistia, Ministério da Justiça ; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição , 2011.

ANEXOS

ANEXO A - TABELA DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE AS INFORMAÇÕES SELECIONADAS PARA A PESQUISA SOBRE TRANSPARÊNCIA

Informação buscada	Conceito	Tipo de Informação
1 - Site na internet*	LAI, art. 8, § 2º Para cumprimento do disposto no caput , os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).	A
2 - Política Estadual de Segurança Pública**	Documento do Governo que expresse as prioridades sobre o tema para todos os órgãos envolvidos na área.	B
3 - Planejamento Estratégico*	Documento que define as formas como a organização irá alcançar os objetivos estabelecidos, de forma a que possa ser monitorado, identificando responsabilidades, garantindo alinhamento e oferecendo meios para medição do sucesso da estratégia, de modo focado, visando o alcance dos objetivos institucionais e a maximização dos resultados ³⁸⁹ .	B
4. Organograma/Estrutura Geral*	Lei de Acesso a Informação Art. 8, §1º, I	A
5. Contatos Internos*	Lei de Acesso a Informação Art. 8, §1º, I	A
6. Norma sobre Uso da Força*	Sem uma clara diferenciação entre violência policial e uso da força legal não é possível estabelecer mecanismos destinados ao controle e supervisão das atividades policiais. TRINDADE e ARTHUR, 2011. Existem diversos documentos internacionais que orientam o Uso da Força: Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução 34/169, de 1979; Princípios Básicos	C

³⁸⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Questionário Perfil GovSeg 2013.

	sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1999; Princípios orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas na sua resolução 1989/61, de 24 de maio de 1989; Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua XL Sessão, em 1984 e promulgada no Brasil pelo Decreto n.º40, de 15 de fevereiro de 1991.	
7. Relatório sobre o Uso da Força*	Esperasse que o Relatório descreva a quantidade de vezes que os agentes da polícia fizeram uso da força, especialmente em suas categorias mais graves, como uso de arma de fogo, uso de armamento de descarga elétrica, entre outros. Referência: Exemplo: Relatório Anual de Uso de Armas de Fogo da Polícia de Nova Iorque: http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/analysis_and_planning/nypd_annual_firearms_discharge_report_2014V3.pdf	D
8. Relatório sobre Policiais Mortos e Feridos**	Esperasse que o Relatório descreva, no mínimo, a quantidade de policiais mortos em serviço, preferencialmente indicando o horário e condições em que se deu a morte.	D
9. Relatórios sobre Letalidade Policial**	O uso da força letal refere-se a situações em que a ação policial teve consequências fatais para o cidadão. (GOMES e LOCHE, 2011). a letalidade policial, refere-se a situações em que o uso da força é suscetível de consequências letais para a vítima (BUENO, 2014, P. 20). Esperasse que o relatório aponte, no mínimo, o número de civis mortos pela ação policial, independente de motivação.	D
10. Protocolos Operacionais*	“A padronização é um meio do qual dispõe a Organização para alcançar melhores resultados no seu esforço operacional e, conseqüente, a satisfação de seus integrantes e dos usuários de seus serviços” ³⁹⁰ .	C

³⁹⁰ MANUAL DE PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS POLICIAIS MILITARES. POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO Manual Policial Militar. São Paulo, 29 de dezembro de 2003.

11. Indicadores de Criminalidade**	Relatório sobre as principais categorias de crimes registrados pela polícia.	D
12. Método de Policiamento Comunitário***	O policiamento comunitário, nas suas mais diversas formas, tem sido a mais importante experiência de remodelação do método de policiamento ostensivo por serem voltados a trocas progressivas e a criação de vínculos de confiança entre polícia e sociedade, provocando a abertura das polícias. BITTNER, Egon. Capítulo 7 e Bayley, David e Skolknick, Jerome H. Nova Polícia.	C
13. Norma dos Órgãos de Inteligência*	o tema do controle externo sobre as atividades de inteligência é inescapável e central. Nos regimes democráticos esse controle é exercido não pelos cidadãos individualmente ou mesmo pelo conjunto de representantes parlamentares, mas por comissões especiais. p. 211 (...) Os contornos mais gerais das atividades de inteligência e segurança podem e devem ser fixadas em leis e diretrizes executivas públicas. (...) Em nenhuma outra área de atuação dos serviços de inteligência contemporâneos os mandatos legais são mais necessários do que na área de inteligência interna ou de segurança (p. 179). (...) Os mandatos legais tornam-se imprescindíveis para ao menos estabelecer parâmetros a partir dos quais se possa julgar as ações e prioridades desses órgãos (CEPIK, 2001) ³⁹¹ 181) Referência: Normas de Inteligência da Polícia de Los Angeles http://assets.lapdonline.org/assets/pdf/INTELLIGENCE%20GUIDELINES%20FOR%20MAJOR%20CRIMES%20DIV.pdf	C
14. Relatório de Funcionamento dos órgãos de Inteligência*	Relatório que apresente as principais ações desenvolvidas pelos órgãos de inteligência e os objetivos que foram alcançados de acordo com seu planejamento.	D
15. Código de Ética*	os códigos de deontologia determinam os princípios e valores que devem nortear as atitudes e o comportamento que os policiais devem assumir dentro da corporação e na sua relação com o público. refere-se à idéia de controlar as atividades de determinados profissionais através	C

<http://www.jurdepaula.com.br/site/wp-content/uploads/2013/10/M-13-PM-Manual-de-Padroniza%C3%A7%C3%A3o-de-Procedimentos-Policiais-Militares.pdf>

³⁹¹ CEPIK, Marco A. C. Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2001

	da auto-imposição de deveres. Estratégia de propor e de transmitir uma ética, cujo objetivo é fazer com que os integrantes de uma profissão predisponham-se a aderir a um sistema de valores que associe eficácia e respeito pelas pessoas e pelas liberdades fundamentais, dentro e fora do exercício de sua profissão ³⁹² . Referência: Código Europeu de Ética de la Policia ³⁹³ .	
16. Sites de Denúncia contra Policiais/Ouvidorias*		C
17. Pesquisa de Avaliação feita com policiais*	A avaliação das condições de trabalho feitas com os policiais é fundamental para a avaliação das próprias condições de saúde dos policiais e o seu estímulo profissional. Essas pesquisas tem um grande potencial para provocar mudanças no ambiente de trabalho, nas relações internas e na organização das instituições policiais. Um bom exemplo é a pesquisa feita pela SSP/SC em 2010 “Mapeamento das Causas de Estresse em Profissionais da Segurança Pública de Santa Catarina realizada em 2010: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjtxdzlvtHJAhXKFpAKHRVmCbYQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ssp.sc.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D43&usg=AFQjCNHzLECQ932hYyBKMwYoyBL61NII9w&sig2=HNdqMM_-telJPL-albrFhw	D
18. Normas sobre transferências internas*	A falta de normas sobre as transferências internas abre espaço para a influência de relações políticas e/ou a manutenção de padrões profissionais de caráter burocrático-militar e não baseada nos méritos profissionais e no estímulo a formação permanente. Bittner traz um detalhado relato de como esse processo funcionava nas polícias americanas e foi enfrentado pelas reformas dos anos 1920 e depois as que se seguiram aos anos 1960.	C
19. Doutrina Geral da Instituição*	Doutrina é um conjunto de teorias, noções e princípios, coordenados entre eles organicamente, que constituem o fundamento de uma ciência, de	B

³⁹² TRINDADE, Arthur; PORTO, Maria Stela Grossi. Controlando a Atividade Policial: uma análise comparada dos códigos de conduta no Brasil e Canadá. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 342-381.

³⁹³<http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%C3%B3digo%20Europeo%20de%20%C3%89tica%20de%20la%20Polic%C3%ADa.pdf>

	uma filosofia, de uma religião, etc, ou então que são relativos a um determinado problema e, portanto, passíveis de ser ensinados. Informações básicas sobre o conjunto de ensinamentos que sirvam de referência para o processo de formação ³⁹⁴ .	
20. Conteúdo Programático dos Cursos de Formação*		C
21. Nome dos Professores dos Cursos de Formação*		C
22. Pesquisa de Vitimização**	Muitas inovações têm sido introduzidas em todo o mundo no que diz respeito a coletados dados necessários ao trabalho das policias. A principal delas é a realização das pesquisas de vitimização. Rolim, p. 258. Ver ainda o International Crime Victims Survey elaborado pela UNICRI, Agência da ONU para Prevenção ao Crime e Justiça http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/	D
23. Pesquisa de Satisfação do Atendimento*	Método fundamental para todas as organizações que pretendem melhorar sua gestão. Visa garantir que o produto ou serviço em questão atenda aos anseios, expectativas e necessidades básicas do cliente, promovendo assim, a sua satisfação em relação ao produto ou serviço ³⁹⁵ . Um exemplo desse tipo de pesquisa na área policial é a “Semana de Visitas a Delegacias de Polícia, projeto mundial coordenado pela organização não governamental (ONG) Altus, que no Brasil é coordenada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (Cesec/Ucam).	D
24. Site do Conselho Estadual de Segurança**	Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. CARNEIRO, 2002, “Conselhos de	A

³⁹⁴ Antônio Hot Pereira de Faria. Doutrina policial: estudo de orientações institucionais para o exercício do poder de polícia. Jus Navigandi, 2014. <http://jus.com.br/artigos/26669/doutrina-policial-estudo-de-orientacoes-institucionais-para-exercicio-do-poder-de-policia>

³⁹⁵ PALADINI, Edson P. Qualidade Total na Prática: implantação e avaliação de sistemas de qualidade total. São Paulo: Atlas, 1994.

		políticas públicas: desafios para sua institucionalização”. Revista de Administração Pública, 36, 2ª. ed.: 277-92, mar/abril. p. 152. Sobre os Conselho de Segurança no Brasil ver MORAES, Luciane P. B. Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009	
25.	Norma de Criação/Estrutura/Plano de Carreira/Estatuto/ Lei Orgânica*	Lei de Acesso a Informação Art. 8, §1º, I	A
26.	Regimento Interno/Regulamento*	Lei de Acesso a Informação Art. 8, §1º, I	C
27.	Site do Gabinete de Gestao Integrada Estadual**	Os Gabinetes de Gestão Integrada são uma metodologia organizacional voltada para a integração entre os diferentes órgãos que atuam na Segurança Pública, tendo sido proposto em 2003, no ambito da discussao do SUSP e reforçados posteriormente pelo Pronasci: “GGI é uma rede que atua para propor ações integradas e promove o intercâmbio de informações e experiências, alimentando o sistema de planejamento e de políticas municipais preventivas de segurança pública.” ³⁹⁶	A
28.	Relatório de Gestão*	LAI, Art. 8, §1º, V	D
29.	Indicadores de Criminalidade Contra a Violência Contra a Mulher**	O art. 38 da Lei Maria da Penha ³⁹⁷ determina: Art. 38. As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres. O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres ³⁹⁸ lançado em 2011, orienta os estados a: m) Construção de indicadores que permitam maior monitoramento, avaliação e elaboração das políticas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres.	D

³⁹⁶ http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repdcp_m505/CSP/cartilha_GGIM.pdf

³⁹⁷ LEI Nº 11.340, DE 7 DE AGOSTO DE 2006.

³⁹⁸ <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>

30. Indicadores de Produtividade*		D
31. Relatório da Ouvidoria**		D
32. Relatório da Corregedoria*		D
33. Norma de Promoção de Policiais*		C

* informações pesquisadas nos sites das SSPs, PMs e PCs

** informações pesquisadas apenas nos sites das SSPs;

*** informações pesquisadas nos sites das SSPs e PMs

Tipo de Informação

A - Institucional

B - Planejamento

C - Execução

D - Monitoramento

ANEXO B

Quadro comparativo das legislações referidas sobre Segurança Pública

DITADURA MILITAR
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-lei nº 317, de 13 de março de 1967, reorganiza as polícias e os cargos de Bombeiros Militares. Revogado pelo Decreto-Lei nº 667 de 1969. • Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Período Democrático (1988-2015)		
Forças Armadas	SENASP	SDH
Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 (Governo Collor) autoriza as Forças Armadas a intervir em assuntos internos	Decreto nº. 98.936 de 8 de fevereiro de 1990 aprova o Protocolo de Intenções que institucionalizou o CONASP, e foi objeto de nova regulamentação através do Decreto nº. 2.169 de 1997	Decreto nº 1.904 de 13 de Maio de 1996 - PNDH 1
Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Governo FHC), autoriza as Forças Armadas a assumirem o controle operacional dos órgãos de segurança pública	Decreto nº 7.413 de 30 de dezembro de 2010 revoga o Decreto nº 2.169 e dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP	Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997 - cria a Secretaria de Direitos Humanos
Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem	Decreto 99, de 1º de junho de 1999, cria o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	Lei nº 9.299 de 07 de agosto de 1996, altera os Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar e transfere a competência da Justiça Militar para o Tribunal do Júri sobre crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares
Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 (Governo Lula), entre outras	MP 813, de 1º de janeiro de 1995, criou a SEPLANSEG - Secretaria de Planejamento de	Lei nº 9.455 de 7 de abril de 1997 tipifica o Crime de Tortura

expansões de competência, o Exército retomou plena competência para ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira	Ações Nacionais de Segurança Pública	
Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (Governo Lula), autorizou as Forças Armadas receberem autorização para revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito	Lei nº 9.437 de 20 de fevereiro de 1997, Lei de Armas, institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM	Lei nº 10.683, de 25 de maio de 2003 - Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR), com autonomia e status de ministério.
Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM	Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)	Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, institui o Plano Nacional de Direitos Humanos 3
Portaria Normativa nº 3.461/MD, de 19 de dezembro de 2013, institui o Manual das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)	Lei nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001, institui o Fundo Nacional de Segurança Pública	Lei nº 12.528 de 18 de novembro de 2011, cria a Comissão Nacional da Verdade
PORTARIA NORMATIVA Nº 1.501, DE 10 DE MAIO DE 2013 - cria uma Assessoria Especial para Grandes Eventos (AEGE) no Ministério da Defesa	Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, institui o Estatuto do Desarmamento	
MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa Nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014. - faz adequações no Manual das Op-GLO	Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, institui a Força Nacional de Segurança Pública	
	Lei nº 11.530 de 24 de outubro de 2007, institui o Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI)	
	Decreto nº 11.869 de 8 de dezembro de 2008, convoca a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública	
	Portaria Interna n. 08 de 30 de março de 2010 da SENASP. Cria o GT Copa	
	Portaria Interna n. 31, de 13 de	

	outubro de 2010 da SENASP - amplia os poderes do GT Copa	
	Portaria 1504 de 09 de julho de 2010 do Ministro da Justiça. - Cria comissão Especial de Segurança Pública (CESP) da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016	
	Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2011 institui o Programa Crack, é possível vencer	
	Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, regulamentado por meio do Decreto 8.075 de 14 de agosto de 2013 institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP	
	Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, institui o Estatuto das Guardas Municipais	
	Lei nº 12.847 de 2 de agosto de 2013, institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Comitê Nacional e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	
	Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, institui o Plano Estratégico de Fronteiras - ENAFRON	
	PORTARIA INTERMINISTERIAL N 1, DE 30 DE SETEMBRO DE 2015. Aprova o Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Ministro de Estado da Justiça. Ministro de Estado da Defesa e Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	

Legislações referidas relacionadas a outros órgãos:

- Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. - Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN
- Medida Provisória nº 1.669, de 19 de junho de 1998 - Cria a Secretaria Nacional Antidrogas

ANEXO C

Proposta de Projeto de Lei

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas.

Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 3º É dever dos órgãos acima referidos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Art. 4º No primeiro semestre do primeiro ano de cada administração, deverá ser apresentada a Política de Segurança Pública do ente federado e o planejamento estratégico para a gestão

Parágrafo único: anualmente deverão ser apresentados relatórios de monitoramento da Política e dos Planos Estratégicos de cada órgão, com os objetivos alcançados.

Art. 5º Anualmente cada órgão de Segurança Pública deverá publicar:

- I - Relatório sobre Uso da Força, contendo pelo menos o número de disparos efetuados por unidade;
- II - Letalidade policial, com o resumo dos principais dados dos laudos periciais, dos inquéritos abertos e recomendações sobre qualificações nos processos de treinamento para reduzir a letalidade policial.
- III - Relatórios sobre Policiais Mortos, com o resumo dos principais dados dos laudos periciais e recomendações sobre qualificações nos processos de treinamento para reduzir o número de policiais mortos.
- IV - Relatório dos principais indicadores de criminalidade, por unidade operacional;

V - Pesquisa de satisfação feita junto aos seus servidores sobre as principais condições de trabalho, feita por empresa especializada.

VI - Pesquisa de avaliação do atendimento com amostra de pessoas atendidas pelo órgão, feita por empresa especializada;

VII - Relatório Completo dos Órgãos Correcionais;

VIII - Relatório Completo da Ouvidoria de polícia e sobre todas as denúncias recebidas contra policiais ;

Art. 6º Os órgãos de Segurança Pública deverão manter atualizados e disponibilizados:

I - Organograma atualizado com os respectivos ocupantes dos cargos de direção

II - Código de Ética;

III - Protocolos Operacionais contendo os procedimentos operacionais padrão;

IV - Norma reguladora sobre o Uso da Força;

Art. 7º Sobre o processo de formação:

I - Doutrina que apresente a concepção da instituição;

II - Conteúdo Programático dos cursos regulares e especiais;

II - Nome dos Professores dos cursos regulares e especiais

Art. 8º A cada dois anos a União deverá realizar Pesquisa de Vitimização, que apresente pelo menos

I - nível de confiança nas instituições policiais;

II - agressões e ofensas sofridos por parte de policial

II - taxas de subnotificação dos principais indicadores criminais;

Parágrafo único: as informações devem ser disponibilizadas em dados abertos, permitindo a desagregação pelo menos por raça, gênero, idade, renda e devem abranger pelo menos todas as cidades acima de 50 mil habitantes do país.

ANEXO D



1395661

08850003426201519



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Memorando nº 651/2015/GAB-DFNSP/DFNSP/SENASP

Em, 11 de novembro de 2015.

À Exma Senhora Secretária Nacional de Segurança Pública

Assunto: **Resposta de solicitação de informação**

1. Ao cumprimentá-la cordialmente, em atenção ao Formulário SIC (1299171), encaminho o Relatório 1395623 contendo a evolução do efetivo do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.

Respeitosamente,

ADILSON MOREIRA - CEL. PMSC
Diretor do DFNSP - Substituto



Documento assinado eletronicamente por Adilson Moreira, Diretor(a) da Força Nacional - Substituto, em 11/11/2015, às 19:07, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-01.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.mj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_organizacao_externa=0 informando o código verificador 1395661 e o código CRC 6882D2B9. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistema/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.

Referência: Processo nº 08850003426201519

SEI nº 1395661

Criado por [marcos.chaves](#), versão 3 por [marcos.chaves](#) em 11/11/2015 19:04:37.

EVOLUÇÃO DO EFETIVO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Força Nacional de Segurança Pública necessita profissionais de todas as Unidades Federativas para atuar em seus quadros desde 2004. Abaixo demonstramos a evolução numérica do seu efetivo capacitado até o presente momento, podendo ser mobilizado a qualquer momento.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Evolução do efetivo capacitado do DNOSP*	1.578	4.121	7.792	7.792	8.105	8.504	9.957	10.649	11.907	12.467	13.988	15.269

Abaixo, temos a evolução do efetivo mobilizado do DNOSP, desde o ano de 2013 (foi utilizado o mês de Setembro como referência).

Obs.: Não foi possível estabelecer pesquisa nos anos anteriores à 2013, devido os registros terem sido corrompidos, fato que impossibilitou o levantamento solicitado.

	2013	2014	2015
Evolução do efetivo mobilizado do DNOSP	1.244	1.463	1.466

Atualmente, são realizadas instruções de Nivelamento e Conhecimento (INC), que são cursos promovidos pelo DNOSP para capacitar os profissionais à atuarem neste Departamento. O Batalhão de Pronto Emprego foi absorvido por esta modalidade de capacitação.

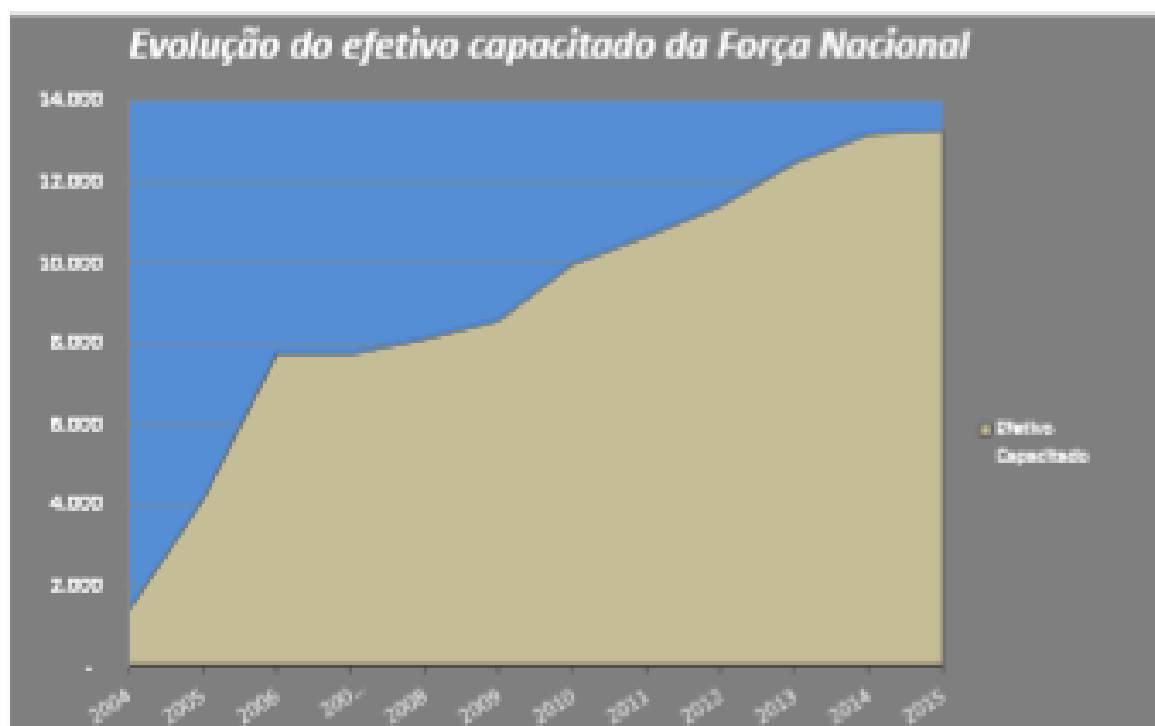


Fig. 1. O gráfico demonstra a evolução gráfica do efetivo capacitado do DNOSP.

* No ano de 2007 não houve capacitação de novos profissionais devido a situação da Força Nacional nos Jogos Panamericanos ocorrido no Brasil.

Brasília/DF, 11 de novembro de 2015



1589922

08850003816201581



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Memorando nº 707/2015/GAB DFNSP/DFNSP/SENASP

Em, 17 de dezembro de 2015.

À Exma Srª Secretária Nacional de Segurança Pública.

Assunto: **Formulário SIC**

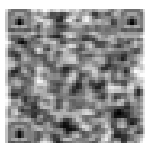
1. Com os cordiais cumprimentos, em atenção ao Formulário SIC 1492468, encaminho o Anexo 1588715 contendo as informações solicitadas.

Respeitosamente,

NAZARENO MARCINEIRO
Diretor do DFNSP



Documento assinado eletronicamente por Nazareno Marcineiro, Diretor(a) da Força Nacional, em 17/12/2015, às 12:10, conforme o § 2º do art. 10 da Medida Provisória nº 7.200/01.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador 1589922 e o código CRC D452E0DC.
O teor deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.

Referência: Processo nº 08850003816201581

SEI nº 1589922

Criado por [bianca.fSouza](#), versão 3 por [bianca.fSouza](#) em 17/12/2015 09:04:56.

ORÇAMENTOS 2004 - 2015				
EXERCÍCIO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA			EVOLUÇÃO
	DFNSP	SENASP		
2004	R\$ 13.817.134,35	R\$ 281.870.268,00		5%
2005	R\$ 19.371.209,91	R\$ 245.020.539,00		8%
2006	R\$ 136.145.395,00	R\$ 339.243.488,00		40%
2007	R\$ 44.985.535,00	R\$ 836.500.364,00		5%
2008	R\$ 17.400.909,00	R\$ 1.344.348.087,00		1%
2009	R\$ 24.452.286,00	R\$ 1.452.347.767,00		2%
2010	R\$ 36.974.948,00	R\$ 1.633.039.142,00		2%
2011	R\$ 73.625.597,16	R\$ 1.045.692.251,00		7%
2012	R\$ 101.545.530,70	R\$ 797.068.766,00		13%
2013	R\$ 157.948.603,45	R\$ 898.423.285,00		18%
2014	R\$ 140.497.190,88	R\$ 609.619.358,38		23%
2015*	R\$ 162.646.813,24	R\$ 417.597.220,11		30%
TOTAL GERAL	R\$ 929.411.152,69	R\$ 9.990.767.537,49		9%

*Considerado os valores que se encontram empenhados em 2015, ainda em execução.

ANEXO E

MINISTÉRIO DA DEFESA
Secretaria-Geral
Secretaria de Organização Institucional
Departamento de Organização e Legislação
Serviço de Informações ao Cidadão

Prezado Cidadão,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, reporto-me ao pedido impetrado por Vossa Senhoria de NUP 00077.000641/2017-27, de 21 de maio de 2017.

Em relação ao seu pedido, o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC do Ministério da Defesa - MD informa que, após buscas internas realizadas, foi elaborada a resposta que segue:

Relação das Ações de Garantia da Lei e da Ordem nos últimos dois anos

Nº	Data	GLO	Local	Ações
1	01 Jan a 30 Jun 2015 (início da Operação em 05abr14)	Op. São Francisco	Rio de Janeiro - RJ	Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio e outras ações de GLO no Complexo da Maré/RJ.
2	15 a 18 Jul 2015	Cúpula do MERCOSUL	Brasília - DF	Implementar as medidas de segurança necessárias à realização do evento.
3	01 a 30 Set 2015	Op. Dourados	Dourados - MS	Contribuir para evitar conflitos entre proprietários rurais e grupos indígenas.
4	05 a 21 ago e 07 a 18 set 2017	Jogos Olímpicos e Paralímpicos	Sede principal: Rio de Janeiro e outras designadas para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos	Implementar medidas de segurança, em cooperação com os órgãos de segurança pública para a garantia dos eventos, nas cidades sede
5	02 a 16 Ago 2016	Op. Potiguar	Natal - RN	Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio e outras ações de GLO na cidade de Natal-RN e sua área metropolitana, devido à onda de violência.
6	02 a 30 Out 2016	Eleições Municipais	467 municípios solicitados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	GLO durante a votação e a apuração, realizado em todo o Brasil.
7	09 a 19 Dez 2016	Operação Pernambuco	Recife - PE	Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, na região metropolitana de Recife, a fim de contribuir para as condições de

				normalidade naquele Estado.
8	Jan 17 a Jan 18	Op. varredura	Realizada, até o momento, nos Estados do Acre, Amazônia, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul	Ações de GLO nas dependências de estabelecimentos prisionais brasileiros, a fim de viabilizar ações de detecção de armas, aparelhos de telefonia móvel, drogas e outros materiais ilícitos ou proibidos.
9	20 jan a 04 fev 2017	Op. Potiguar II	Natal – RN	Preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio e outras ações de GLO na cidade de Natal-RN e sua área metropolitana, devido à onda de violência.
10	06 fev a 08 mar 2017	Op. Capixaba	Estado do Espírito Santo	Preservar da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, no Estado do Espírito Santo, com foco na Região Metropolitana da Grande Vitória.
11	14 a 22 Fev 2017	Op. Carioca	Rio de Janeiro - RJ	Preservar da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.
12	24 a 25 Maio 2017	Op. Esplanada	Brasília - DF	Segurança patrimonial das instalações dos Ministérios e de outros órgãos públicos, na Esplanada dos Ministérios, garantindo o acesso e a segurança dos respectivos servidores e, mediante ordem, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Defesa – SIC/MD

ANEXO F



MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
GABINETE DO COMANDANTE
CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO

Prezado Senhor Alberto Kopitke,

Ao cumprimentá-lo, cordialmente, o Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB) acusa o recebimento do pedido formulado por V Sa, registrado com o protocolo nº 60502002318201591.

A respeito do assunto o SIC-EB informa a V Sa que:

1. O efetivo de militares e integrantes das Guardas Municipais (GM) aprimorados pelo Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (CI Op GLO) é de 3.190 (três mil e cento e noventa) militares e 154 (cento e cinquenta e quatro) GM, dos quais 119 (cento e dezenove) são Carpinas e 35 (trinta e cinco) de Paulínia.

2. Até o presente momento, não há integrantes das Polícias Militares, Polícia Civil, Polícia Federal, Força Nacional de Segurança participantes dos estágios oferecidos pelo CI Op GLO.

3. Por fim, os demais questionamentos deixam de ser respondidos, por tratarem de assuntos referentes a manuais de instrução, que é de acesso restrito, nos termos do inciso I do artigo 45 do Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

Brasília-DF, 4 de janeiro de 2016.

Cordialmente,

Serviço de Informações ao Cidadão do Exército Brasileiro (SIC-EB).



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br