

Força Nacional uma Análise Crítica do Programa com  
Base na Operação Cerrado

Lorena Gianne Rodrigues Vieira

Brasília, 2017

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Sociais  
Departamento de Sociologia

Força Nacional uma Análise Crítica do Programa com Base na  
Operação Cerrado

Lorena Gianne Rodrigues Vieira

Brasília, 2017

Título: Força Nacional uma Análise Crítica do  
Programa com Base na Operação Cerrado

Orientadora: Analia Soria Batista

## **AGRADECIMENTOS**

*Meus agradecimentos à Deus, princípio e fim de todas as coisas e à Santíssima Virgem Maria, em quem me apoio durante toda a vida e intercede por mim. Agradeço aos meus familiares, em especial à minha mãe, Ana Luciene, e minha avó, Maria Carmelita, as quais me apoiaram por todo o caminho da graduação e admiro profundamente como as mulheres mais fortes e inteligentes que tive a sorte de ter em minha vida, à elas, devo tudo.*

*Sou grata também às minhas amigas Cárita, Lays, Marina, Tainara e Francileide, por todos os momentos de companheirismo e incentivo que somente as grandes amizades podem proporcionar. Gratidão ao meu amigo e companheiro Lucas Kiyoshi, que com seu suporte diário me deu fôlego para a realização desta pesquisa e me auxiliou nos momentos mais difíceis. Finalmente, agradeço à professora Analia Soria Batista pela orientação na realização desta pesquisa*

*Lorena Gianne*

## **RESUMO**

A presente pesquisa busca elucidar a existência de uma accountability da Operação Cerrado da Força Nacional, desenvolvida na região metropolitana do Distrito Federal entre 2011 e 2016, utilizando-se desta operação para analisar o programa como um todo, especialmente no que tange às operações de Policiamento Ostensivo, tipo de apoio desenvolvido mais fortemente na Operação Cerrado, e elucidar as motivações de operações de longa duração da Força Nacional, afim de identificar as motivações e justificativas de permanência destas operações.

## **PALAVRAS – CHAVE:**

Força Nacional, Operação Cerrado, Entorno do Distrito Federal, Política de Segurança Pública

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>2</b>
2.1	Objetivos Específicos.....	2
2.2	Contribuição da Pesquisa.....	2
<b>3</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Um Breve Histórico das Principais Políticas Públicas de Segurança no Brasil.....</b>	<b>4</b>
4.1	O Fundo Nacional de Segurança Pública.....	5
4.2	O PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.....	7
4.3	Breve Análise das Políticas Públicas de Segurança.....	11
<b>5</b>	<b>Uma Breve Descrição e Análise da Força Nacional.....</b>	<b>13</b>
5.1	Instrução de Nivelamento de Conhecimento .....	16
5.2	Composição do Efetivo da Força Nacional.....	17
5.3	O Crescimento da Força Nacional .....	21
5.4	Críticas e Apontamentos Sobre a Força Nacional.....	24
5.5	Principais Operações de Longa Duração .....	27
<b>6</b>	<b>Localizando a Operação Cerrado, a Área Metropolitana de Brasília.....</b>	<b>28</b>
6.1	A baixa eficiência dos Serviços Prestados Pelo Estado .....	31
<b>7</b>	<b>Operação Cerrado .....</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>48</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>51</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Número de Operações da Força Nacional de Segurança Pública, por Tipo 2004-2015.....	22
Figura 2 Número de Operações da Força Nacional de Segurança Pública, por Unidade da Federação 2014-2015 .....	23
Figura 3 Taxas de Homicídios no Brasil.....	28
Figura 4. Ride/DF e AMB .....	29
Figura 5. Números de abordagens durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado .....	44

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1</i> Efetivo capacitado pelo Departamento da Força Nacional de Segurança Pública 2004-2015 .....	19
<i>Tabela 2</i> Efetivo mobilizado do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.....	19
Tabela 3 Taxa de urbanização, das unidades territoriais, no período de 2000 e 2010 .....	31
Tabela 4 Delegacias existente na Área metropolitana de Brasília .....	32
Tabela 5 Apreensões durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado .....	44
Tabela 6 Prisões e Apreensões de pessoas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado.....	44
Tabela 7 Externalidades Negativas ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado .....	45
Tabela 8 Ações Jurídicas ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado.....	45
Tabela 9 Perícias ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado ...	46



# 1 INTRODUÇÃO

A Área Metropolitana de Brasília (AMB) é uma região localizada na região fronteira do Distrito Federal e abrange 19 municípios. Recentemente se tornou um foco para as pesquisas na área de segurança pública, diagnosticada como uma região de altas taxas de criminalidade e baixa eficácia das instituições do Estado, chama atenção justamente pela proximidade com o Brasília, Capital Federal do Brasil, tendo como consequência de suas deficiências, afetado o Distrito Federal, e em especial contribuído para o aumento das taxas de violências.

Paralelamente à estes fatos, a Força Nacional é criada em 2004 com a proposta de um efetivo rotatório e de ação rápida e pontual em crises, de acordo com as solicitações dos estados, formando convênios do Governo Federal com os governos dos Entes Federados. Com treze anos de existência a Força Nacional atualmente já é consolidada, criada como programa já foi elevada ao status de Departamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, e sua crescente requisição em vários tipos de missões nos estados demonstra o quão forte o programa se tornou, sem demonstrações por parte do Governo Federal de encerramento deste, ao contrário, buscando aumentar o efetivo disponível, a partir da integração de Policiais Militares Inativos.

Neste interim, uma solução possível para conter temporariamente a situação de crise no Estado de Goiás, na região do Entorno do Distrito Federal, foi a requisição da Força Nacional, criando-se assim em 2011 a Operação Cerrado. As condições desta Operação, assim como as condições das demais operações de tipo similar, - operações em que a Força Nacional desempenhará atividades que são responsabilidades diárias dos estados, como policiamento ostensivo, resolução de inquéritos e processos de perícias, - não são bem estabelecidas, provocando a longa duração desta, que foi finalizada somente em 2016.

Observou-se a relevância de se investigar esta conjuntura, pois em um quadro nacional de sofrimento com relação à segurança pública a criação e um programa que busque auxiliar no combate ao aumento das taxas de crimes violentos, com orçamento elevado, chegando em 2015 a 162 milhões de reais, tal programa não poderia passar despercebido, e, no entanto, conta com poucas investigações ainda.

## **2 OBJETIVOS**

O objetivo desta pesquisa é detectar a existência de uma accountability da Operação Cerrado como forma de elucidação acerca de sua longa duração evidenciando as possíveis motivações para suas prorrogações, uma vez que a Força Nacional tem ação em caráter temporário nas localidades que a requisitam.

### **2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Imersão sistemática no campo através da exploração de informações sobre a Operação Cerrado.
- Condução de entrevistas com profissionais que administrem a operação em questão
- Identificar a accountability da missão
- Identificar características da Força Nacional que contribuam para a longa duração de operações

### **2.2 CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA**

O estudo visa contribuir, através de uma pesquisa exploratória sem pretensão de esgotamento do tema, na discussão sobre o trabalho desenvolvido pela Força Nacional de Segurança Pública no entorno do Distrito Federal, através da identificação de uma accountability da missão que propiciará evidenciar as possíveis causas para as prorrogações e maior duração desta missão, bem como contribuir para uma avaliação da efetividade da Força Nacional em suas missões.

### **3 METODOLOGIA**

Para a realização da pesquisa foram realizadas duas entrevistas, com a ex-assessora do Ministro da Justiça e o Coordenador Geral de Operações do Departamento da Força Nacional, as entrevistas objetivavam obtenção de dados qualitativos acerca da Força Nacional e da Operação Cerrado, selecionada como um estudo de caso.

Foram consultadas ainda Portarias publicadas no Diário Oficial da União, e Leis já aprovadas e em vigência pelo Governo Federal. A pesquisa contou ainda com um relatório de atividades cedido pelo Departamento da Força Nacional de Segurança Pública e das delimitações do Regimento Interno da Força Nacional.

A pesquisa foi realizada também a partir de revisão bibliográfica de relatórios de pesquisa acerca da Área Metropolitana de Brasília, bem como estatísticas produzidas pelo IPEA como o Atlas da Violência, também foi consultado o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

De forma concomitante foram também consultadas notícias de jornais regionais, como forma complementar aos dados obtidos a partir das demais fontes, e para uma maior contextualização, bem como os sites de comunicação do Governo Federal, como o do Ministério da Justiça.

## **4 UM BREVE HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL**

O Brasil tem sofrido com um largo histórico de altas taxas de crimes violentos, segundo o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016, estima-se que a cada 9 minutos uma pessoa foi morta violentamente no país no ano de 2015, totalizando em 58.467 mortes violentas intencionais no mesmo ano. Tal situação é agravante quando se constata que este número já é inferior ao ano anterior, 2014, quando houveram 59.730 pessoas mortas violentamente. Os números de mortes violentas no país alcançam números de guerra, no Brasil foram registrados 279.567 casos entre 2011 e 2015, enquanto na Síria foram registradas 256.124 mortes decorrentes da guerra.

As dificuldades de se conter tamanha violência são expressas na desconfiança da população brasileira com relação ao Estado e suas instancias resolutivas, 59% dos brasileiros tem medo de ser vítima da violência da Policia Militar, e 70% pensa que as Polícias usam da violência de forma exacerbada. Tal percepção não é desprovida de realidade factual, no ano de 2015 houveram 3.320 vítimas de intervenções policiais, e no período entre 2009 e 2015 foram 17.688 resultados de uma soma de mortos, as Polícias brasileiras apresentam altas taxas de letalidade.

Como resposta à escalada da violência, juntamente com a desconfiança da população em relação ao Estado, há um crescimento da segurança privada, especialmente no que tange aos comerciantes, como resultado, em 2015 haviam 519.014 vigilantes ativos no país, enquanto haviam 552.399 policiais civis e militares, números muito próximos, e que traduzem a situação de carência em que a população se sente.

Neste contexto o Estado tem investido na área de segurança para conter a violência, em especial nos grandes centros, só no ano de 2016 foram gastos 76,3 bilhões somando-se o orçamento da União, Estados e Municípios, esta quantia representa 1,38% do PIB brasileiro. Esse investimento tem crescido ao longo dos anos, quando o assunto Segurança pública passa a ganhar mais espaço na agenda dos governos, desta forma entre 2002 e 2015, houve um aumento no investimento desta área em cerca de 62%, o maior crescimento do investimento nesta área ocorre nos municípios, que chegaram a ampliar em 224,9% seus gastos (10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016).

Segundo Marinho, as políticas públicas são formas do Estado em ação, o autor se utiliza do conceito de Peters (1986, citado em Souza, 2006) de política pública, em que este afirma que a política pública é também “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”. Assim, as políticas públicas têm papel civilizador no capitalismo, isto é, reformam instituições que são identificadas como necessitadas de mudanças internas de valores.

Nesta conjuntura, destacam-se dois programas, criados pelo Governo Federal como políticas de prevenção e combate à violência, buscando inovar nas formas do Estado lidar com os efeitos e as causas da crise que tem sofrido, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania e o Fundo Nacional de Segurança Pública. Estes programas fazem parte de um traçado histórico que contextualiza a própria criação da Força Nacional, elucidando um pouco da trama das políticas do Estado Brasileiro para com a temática.

#### **4.1 O FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Em 2001 o Governo Federal instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública através da Lei Nº 10.201 de 14 de fevereiro. A ideia era reservar uma parcela do montante do Ministério da Justiça para financiamento de projetos que busquem a prevenção da violência e na área de segurança pública. Segundo esta Lei:

Art. 2º Constituem recursos do FNSP:

- I - os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais;
- II - as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas;
- III - os decorrentes de empréstimo;
- IV - as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários, observada a legislação aplicável; e
- V - outras receitas

Estima-se que o Fundo Nacional de Segurança Pública representou 3% do orçamento do Ministério da Justiça. A administração destes recursos é feita através de um Conselho Gestor, cuja composição, segundo a mesma Lei se dá desta forma:

Art. 3º O FNSP será administrado por um Conselho Gestor, com a seguinte composição:

- I – dois representantes do Ministério da Justiça, um dos quais será o seu presidente;

II - um representante de cada órgão a seguir indicado:

- a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- b) Casa Civil da Presidência da República;
- c) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- d) ~~Procuradoria Geral da República.~~
- d) (revogada); ([Redação dada pela Lei nº 12.681, de 2012](#)) ([Revogada pela Lei nº 12.681, de 2012](#))
- e) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. ([Incluída pela Lei nº 12.681, de 2012](#))

O mote do programa é incentivar a cooperação intergovernamental, isto é, desenvolver uma maior comunicação e responsabilidades compartilhadas entre o Governo Federal e os Governos dos Estados e dos Municípios, criando formas de que o Governo Federal possa auxiliar estes governos.

De acordo com a legislação, o Fundo Nacional de Segurança Pública deverá apoiar projetos que tratem do treinamento, reequipamento e qualificação das policiais civis e militares, corpos de bombeiros e guardas municipais, sistemas de inteligência e aprimoramento de investigação, programas de policiamento comunitário e programas de prevenção à violência, um foco em comum com o PRONASCI. Segundo Costa e Grossi, as cinco áreas prioritárias do programa seriam o treinamento e capacitação profissional, implantação de programas de policiamento comunitário, implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais e reequipamento das polícias estaduais.

A criação do FNSP pode explicar o aumento expressivo de investimento dos estados e municípios em segurança pública, uma vez que tem havido um repasse maior do governo federal para os estados, boa parte destes tem se apoiado neste fundo para desenvolver suas atividades de segurança pública, isto é, a criação de muitos programas a nível intra estadual e intra municipal foi possibilitada pelos repasses do Estado,.

Em 2000, quando foi criado, o FNSP financiou principalmente o reequipamento das polícias estaduais, de acordo com Costa e Grossi (2007) e contou com 507,6 milhões de reais dos quais foram executados 387,1 milhões. No ano seguinte o fundo recebeu um acréscimo de investimento, totalizando 566,5 milhões, de acordo com os autores foi o melhor ano para a execução orçamentaria, no qual foram executados 561,2 milhões de reais. O grande investimento do Governo Federal neste programa torna-se evidente ao se observarem as cifras destinadas à ele.

Dentre as condições para os entes federados poderem estabelecer convênios com o Governo Federal através do FNSP, estão as obrigações de instituírem um plano de segurança pública e constituir guardas municipais, conselhos de segurança ou ações de policiamento comunitário em seu âmbito, no entanto, de acordo com Costa e Grossi (2007), muitas destas prerrogativas não foram cumpridas. Desta forma, as regras para participação no fundo foram modificadas e passou-se a distribuir proporcionalmente ao tamanho dos estados. Assim, passou-se a considerar o tamanho da população dos estados, o número de policiais civis e militares efetivos e o número de homicídios que ocorrem nestes estados.

Observa-se que em alguns momentos cerca de 86% do repasse é destinado exclusivamente à compra de equipamentos para as polícias e bombeiros. Ainda que em seu projeto hajam diversos objetivos, como o objetivo de capacitar os profissionais de segurança, este contou com apenas 3% dos recursos. E apenas 7% foi utilizado para projetos como o de policiamento comunitário. (Costa e Grossi, 2007)

Em 2014 o Fundo Nacional de Segurança Pública recebeu, de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, um total de R\$ 400,2 milhões, esta quantia representa apenas 3% do total do orçamento do Ministério da Justiça. No ano seguinte o programa ainda recebeu cortes, chegando a um orçamento de 377,3 milhões, um decréscimo considerável em relação ao período inicial do programa,

#### **4.2 O PRONASCI – PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA**

Em 2007 O Governo Federal lançou um novo programa de enfrentamento à violência intitulado Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), a iniciativa visava a prevenção e repressão da criminalidade, bem como seu controle, buscando atuar tanto nas raízes dos problemas estruturais quanto em medidas mais imediatas que visam atenuar os efeitos da criminalidade. Objetivava também a integração entre municípios, estados e a união através de políticas sociais em conjunto, pretendia-se alcançar esse objetivo através do trabalho cooperativo entre as diversas instancias dos governos.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) teve seu diferencial na proposta de integração entre as instâncias de segurança, policiais militares, civis, agentes penitenciários e bombeiros, e as instancias promotoras de educação e direitos humanos, evidenciando o reconhecimento por parte do Estado de que a questão da segurança pública

deve ser tratada com medidas que envolvam não só a repressão e punição de crimes, mas também com medidas que intentam a prevenção destes através da garantia de direitos básicos de cidadania, retirando a tarefa da segurança pública da exclusividade das polícias e trazendo ao centro das demais esferas governamentais a responsabilidade pelo quadro. Outra característica do programa é a integração entre a União, estados e municípios, inaugurando vias de ações conjuntas e maior circulação de informação.

Os eixos principais do programa eram a formação e a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. O grande destaque do programa se encontra na proposta de integração entre as diversas instâncias da União, estados e municípios, propondo um projeto de cidadania conjuntamente ao trabalho policial, em sua estrutura busca abrir espaços de participação social na questão da segurança pública através de ações como o Projeto Farol, que objetivava promover cidadania entre jovens em conflito com a lei, o projeto Mães de Paz que visa integrar as mulheres voluntárias de comunidades diversas na mediação de conflitos intra comunitários e o projeto para jovens em território de descoesão social (PROTEJO) com intenções de conceder bolsas auxiliares à jovens que participassem na propagação da filosofia do programa.

Dentre as ações integradas propostas pelo programa, podem ser ressaltadas algumas ações por área, sendo assim, a área de polícias e seus efetivos recebia a criação de bolsas de estudo para especialização de agentes de segurança pública, sendo estes os policiais civis e militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários. Outra ação em destaque é a proposta de cursos para policiais em mediação de conflito, acredita-se que a mediação possa funcionar como prevenção de crimes contra a vida, reduzindo suas taxas. A implantação e cursos de formação policial e a capacitação para o atendimento a grupos vulneráveis, que propunha a especialização dos profissionais da área de segurança para abordagem e tratamento adequados à grupos minoritários como mulheres, homossexuais e grupos étnicos, envolvendo a secretaria de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres junto com o Ministério da Justiça.

No âmbito do sistema penitenciário, a construção de novos presídios para jovens entre dezoito e vinte e quatro anos, por reconhecimento à situação de vulnerabilidade diante da violência, e presídios femininos também se encontram entre as ações integradas, melhores condições de cumprimento de pena e o desafogamento das penitenciárias para reduzir a



possibilidade de rebeliões, e até o controle destas podem ser justificativas para tal iniciativa. Além da construção de novas estruturas, devem ser implantados projetos internos, como centros de reabilitação e educação para agressores enquadrados na Lei Maria da Penha para o combate à violência contra a mulher, e a implementação de juizados especializados bem como delegacias voltadas para a questão de gênero. Cabe ainda ressaltar a proposta de atendimento jurídico aos apenados e seus familiares como forma de prevenção e redução de conflitos dentro das penitenciárias

A criação do PRONASCI está embebida da percepção de que novas políticas se fazem necessárias para lidar com questões antigas, como a formação de grupos criminosos e seu fortalecimento e domínio em diversas áreas metropolitanas, as cidades Rio de Janeiro e São Paulo são exemplos conhecidos quando se trata desta temática.

Segundo o estudo publicado pela INESC em agosto de 2010 “Segurança Pública e Cidadania: uma análise Orçamentaria do PRONASCI”, que analisa um conjunto de projetos propostos pelo programa, houveram falhas na aplicação orçamentária e na efetivação destes. O parecer do estudo aponta para um desencantamento com relação ao programa desde seu início:

“A análise constatou que apesar da sua concepção inovadora, o PRONASCI se mostra insuficiente para enfrentar o quadro complexo da violência instalada no País. Isto porque sua concepção inicial, no marco dos direitos humanos, foi abandonada ao se projetar as ações e os projetos que deveriam colocar em prática as ideias concebidas.” (p.4)

Um dos impasses do programa foi a dificuldade de integrar os estados e municípios, ainda havia uma dificuldade destes em se articularem em torno da nova política. O projeto PROTEJO, que objetivava a proteção dos jovens em situação de vulnerabilidade social encontrava-se com 78% de execução em 2008, e no ano seguinte, caiu para 44%. Quando se observa a área de combate a violência contra a mulher, na efetivação da Lei Maria da Penha, obteve-se 46% de execução em 2008 e zero em 2009. O relatório aponta ainda que “Nos três anos de existência do Programa e com uma autorização total de R\$ 3,9 bilhões, ficaram com a execução pendente mais de R\$ 692 milhões, a fim de que fosse efetivada em anos seguintes ” ( p.43), a existência de fundos a serem efetivados em anos seguintes não corresponde necessariamente à sua aplicação nestes anos, ou seja, existem fundos inertes dos quais não se tem garantia de que seriam aplicados nos projetos.

Ao estudar a aplicação de projetos dentro das áreas temáticas principais, percebeu-se que em 2008 vários não foram sequer iniciados, como é o caso da construção dos estabelecimentos penais femininos, os presídios divididos por faixas etárias e os centros de reabilitação para agressores enquadrados na Lei Maria da Penha. Quando se trata da questão de gênero, também não foram aplicados recursos na fundação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência. Com relação ao amparo aos jovens, verificou-se que o Projeto Farol em 2009 e 2008 permaneceu totalmente sem aplicação de recursos, ainda que estes tenham sido liberados.

Esta situação revela uma contradição no programa, que tem entre suas diretrizes a proteção dos jovens e enfrentamento na questão da violência de gênero, porém não pôs em prática os principais projetos voltados para solucionar os problemas identificados.

A proposta de descentralizar a segurança da exclusividade das polícias e órgãos relacionados, até 2009 não recebeu atenção expressiva, isso porque enquanto a aplicação dos recursos nos projetos voltados diretamente à sociedade civil e portanto à cidadania esteve abaixo do previsto, a aplicação nos projetos de fortalecimento das instituições de segurança e valorização de seus agentes mostrou-se muito maior, variando de 86,72% no ano de 2008 a 88,69% em 2009, porcentagem muito maior do que a dos outros programas, além de ter o orçamento incrementado de um ano para outro.

Em contrapartida, os agentes da justiça não tiveram aplicação satisfatória, apenas 25,3% foram aplicados em 2008 e em 2009 nenhum centavo gasto na capacitação destes profissionais, colocando em cheque mais uma vez, a proposta de cidadania, uma vez que estes profissionais seriam capacitados para tratamento adequado e digno às minorias, reafirmando o compromisso brasileiro com os direitos humanos

Na prática, a linha do programa que mais foi realizada e bem aproveitada consistiu no aumento de renda dos agentes de segurança, ou seja, mais investimentos em polícias, o que não se distinguiu das políticas antigas de tratar a segurança apenas com os agentes de segurança e deixando as raízes dos problemas intocadas.

Neste ínterim é possível afirmar que na prática o PRONASCI, finalizado em 2014, não cumpriu com seus objetivos, tornando-se um programa ineficaz. Não aplicou os fundos aprovados nas políticas que incidissem diretamente no público preferencial do programa, e em especial em jovens e mulheres em contexto de descoesão social, como afirmado em seu projeto, comprometendo a ideia de ação integradora e em especial uma de suas diretrizes que lhe

conferiam o caráter inovador, a proposta de reparo à questão da cidadania entre as pessoas deste público alvo. Com relação à integração entre Estados, Municípios e a União, verificou-se no mesmo estudo referido uma deficiência na prática, tornando este plano descoeso também nesta instância.

O PRONASCI também aparece no regimento interno da Força Nacional como um dos objetivos a serem cumpridos atribuindo-lhes o papel de auxílio aos objetivos do programa. No entanto segundo dados da entrevista realizada com Isabel Figueiredo, ex assessora do Ministro da Justiça, esta atribuição se trata de uma saída jurídica para que o programa Força Nacional pudesse participar da divisão orçamentaria do programa, que contava como um montante extra ao do Fundo Nacional de Segurança Pública.

### **4.3 BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA**

O Governo Federal tem investido em políticas públicas e criado novas repartições responsáveis pela área de Segurança Pública, como forma de tentar resolver a crise que sofre o país. A distribuição orçamentária das políticas desta área se dá principalmente através do Ministério da Justiça, órgão responsável pelo orçamento do Fundo Nacional de Segurança Pública e pela Força Nacional.

O PRONASCI e o FNSP ganharam visibilidade por se tratarem de investimentos altos e com visões que se mostravam inovadoras dentre as formas usuais do Estado de enfrentamento à violência. Em especial, a criação do PRONASCI trouxe consigo o reconhecimento por parte do Estado de que o problema da segurança pública perpassa mais do que as instituições policiais, mas engloba a promoção de direitos básicos e cidadania. Este reconhecimento é uma admissão do Estado sobre sua consciência das dimensões dos problemas que enfrenta.

Se o PRONASCI representa a admissão da necessidade de se promover direitos básicos à população, o Fundo Nacional de Segurança Pública representa a tomada de consciência do Estado acerca da necessidade de se produzir um fundo garantido, ainda que flutuante em seus valores brutos, para investir em novas propostas de políticas públicas.

Apesar dessa demonstração de tomada de consciência e do aumento de investimento em ações que busquem prevenir a violência, o Estado continua a agir em certa esquizofrenia, apostando majoritariamente nas políticas que envolvem as polícias como fonte de resolução aos problemas, tradição no Estado Brasileiro quando se trata de Segurança Pública.

Estima-se que 81% do orçamento deste Ministério, em 2015, é comprometido com a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Federal. Enquanto o FNSP sofre um decréscimo de 35,2% neste ano, estes departamentos recebem acréscimos de 16,4% e 26,9% respectivamente.

Mesmo o PRONASCI, teve seu orçamento aplicado principalmente nos departamentos de polícias, na qualificação de agentes, em detrimento da ausência de cumprimento, em qualquer medida, de outras propostas que carregava, como a construção de novos presídios femininos, que sequer obteve projeto.

Com relação ao Fundo Nacional de Segurança Pública uma análise produzida por Costa e Grossi avaliou que o programa tem servido principalmente para reequipar as policiais e guardas municipais em geral.

O programa, que visa financiar projetos de segurança pública, dentre eles o programa Força Nacional, criado em 2004, que chegou a consumir em 2015 cerca de 43% do Fundo. Há, no entanto, uma incongruência nesta manutenção, segundo a Lei Nº 10.201 de 14 de fevereiro de 2001, no Artigo 4º “Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos”, desta forma, desde sua criação a Força Nacional tem sido financiada por este fundo de forma indevida, desviando a função deste programa.

De forma geral, o que se tem observado é um investimento do Estado em políticas antigas de contenção de violência, investindo-se em policiamento, como de costume, através de diversos programas diferentes entre si. Os objetivos destes programas terminam por se desviarem para atender à uma agenda antiga.

A Força Nacional é fundada neste contexto e sua própria criação se deve muito a esta forma de administração da crise de segurança em que vive o Estado, investindo principalmente em polícias como solução. A “solução”, no entanto, tem se mostrado falha, e o Estado reconhece tal falha, no entanto continua a investir esquizofrenicamente na política já reconhecidamente falha. O programa Força Nacional de Segurança pública inaugura uma nova forma de se investir em policiamento, como continuidade deste projeto de responsabilização exclusiva das polícias pela segurança pública.

## 5 UMA BREVE DESCRIÇÃO E ANÁLISE DA FORÇA NACIONAL

Nos anos de 2001 e 2002 as Polícias Militares dos estados de Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, São Paulo, Tocantins, deflagraram greves em busca de melhores condições salariais e de trabalho. Em alguns estados a greve chegou a durar até 15 dias, como no estado da Bahia. Durante este período a população destes estados sofreu com um aumento das taxas de violência e um funcionamento interrompido ou muito limitado do comércio, bancos, transporte público e instituições afins, acuados pelos saques, que aumentaram com a interrupção do serviço de segurança pública prestado pelos policiais militares grevistas.

Como medida de emergência, o Governo Federal em acordo com os estados que sofriam com as greves, autoriza o auxílio das Forças Armadas na segurança urbana. Ainda assim, os esforços desta força têm resultados parcos, como descrevem os jornais.

“O Exército finalmente chegou a Salvador, mas não impediu saques na periferia da capital e em cidades do interior. Houve cenas de vandalismo e muita violência. A criminalidade aumentou. Pelo menos dois casos de linchamentos de assaltantes foram registrados.” (Folha de São Paulo, 08/01/2002, 12h18)

Para além do resultado da presença do exército, observa-se uma problemática no tipo de ação desta força, isto é, as Forças Armadas não possuem de fato o treinamento adequado para lidar com fatores de segurança urbana, como o policiamento ostensivo, sendo esta uma competência específica das polícias, e em especial, das polícias militares.

No mesmo período o problema de segurança se torna ainda mais crítico nos presídios, com rebeliões como a do Complexo Penitenciário Anísio Jobim em Manaus, que resultou em 13 óbitos e a rebelião da penitenciária Doutor José Mário Alves da Silva, conhecido como Urso Branco, localizada em Porto Velho. Esta rebelião ganhou repercussão internacional por sua magnitude e violência, iniciada em fins de 2001 e finalizada somente em março de 2002, resultando numa chacina de 27 apenados segundo números oficiais, a polícia militar local, convocada pelo estado para tentar recobrar o controle sobre os apenados não conseguiu lidar de forma satisfatória com a rebelião<sup>[2]</sup>, à época, buscou-se amparo legal para que as polícias

militares de São Paulo e do Rio Grande do Sul pudessem entrar no estado de Rondônia para auxiliar, devido sua experiência em enfrentar situações similares em presídios, no entanto, não foi possível.

Ainda neste período ocorreram ataques do PCC em São Paulo, resultando em 12 mortes de componentes da facção criminosa. Nos anos seguintes ocorrem mais rebeliões em presídios, contidas de forma insatisfatória pelas policias locais, como a rebelião da Casa de Custódia de Benfica, no Rio e Janeiro, em 2004 que resultou em 31 óbitos, dentre outras rebeliões.

Desta forma, o quadro geral de Segurança Pública em diversos estados brasileiros encontra-se em crise e carente de políticas públicas que visem ao menos o controle da crescente onda de violência, em que as próprias polícias, defasadas em efetivo, baixos salários e baixa de equipamentos não conseguem mais enfrentar, em especial em momento de crise.

Tal situação leva o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a pensar alternativas para auxiliar os estados em situação de crises na segurança pública, como os citados acima. Assim, em 2004 a SENASP em conjunto com o Ministério da Justiça cria a Força Nacional de Segurança Pública, na condição de Política Pública de Segurança. Segundo Peters (1986, citado em Souza, 2006) a política pública “é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”, assim, uma política pública deve ter em foco a quem servirá, quais os benefícios e qual seu impacto no grupo atendido e para o restante da sociedade, bem como seus custos. Estima-se que a Força Nacional em 2006 custou ao Estado Brasileiro cerca de 163 milhões de reais, tal quantia corresponderia a 43% do Fundo Nacional de Segurança Pública.

A proposta da Força Nacional, é inspirada nas Forças de Paz da ONU, funciona através da cooperação entre países, que cedem efetivo militar voluntário para atuar em regiões que sofrem com conflito armado. No caso brasileiro, a Força Nacional conta com efetivo voluntário cedido pelos estados da federação, não se tratando, portanto, de uma instituição federal, mas de uma cooperação federativa.

Apesar de sua criação em 2004, somente em 2007 através da Portaria Nº178 são declarados os critérios de sua atuação:

Art. 1º. Para efeito de aplicação do Art. 3º, inciso I, da Lei 11.473, de 2007, considera-se policiamento ostensivo as operações conjuntas com os órgãos federais no cumprimento de suas atribuições policiais ou com órgãos de

segurança pública estaduais, realizadas pela Força Nacional, no cumprimento das seguintes missões:

- I. Apoio às ações de polícia para realização de cerco e contenção em áreas de grande perturbação da ordem pública;
- II. Apoio às ações de polícia sobre grandes impactos ambientais negativos;
- III. Apoio às ações de polícia na realização de bloqueios em rodovias;
- IV. Atuação em grandes eventos públicos de repercussão internacional;
- V. Apoio às autoridades locais em ações de defesa civil em caso de desastres e catástrofes;
- VI. Apoio às ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), criado pela Lei Nº 11.530, de 24 de outubro de 2007;
- VII. Apoio às ações da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, prevista no Decreto Nº 6.044/2007.

Quando solicitada, o efetivo enviado se subordina aos órgãos de segurança pública locais para auxiliá-los no controle e resolução das crises motivadoras de sua requisição. Assim, a Força Nacional pode ser convocada por Ministros de Estado, do Governador do Estado ou, em caráter pontual, em apoio à Polícia Federal (PF), à Polícia Rodoviária Federal (PRF) e outros órgãos federais<sup>[3]</sup>. A solicitação de seu envio, após tal processo, o Departamento da Força Nacional seleciona seu efetivo de acordo com o tipo de operação desejada pelo estado. Apesar do caminho normativo descrito, dados obtidos na entrevista demonstram que na prática, não há uma exigência de fundamentação no pedido dos estados para que seja avaliada a demanda: “veio o pedido do estado, o fundamento é porque ele quer, faz uma nota técnica, a nota técnica fundamenta que é hora de ir.” (Isabel Figueiredo, 2016)

A Força Nacional é fundada oficialmente através do Decreto Nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Inicialmente avaliam-se problemas como o tempo de resposta aos pedidos dos estados, pois, por não possuir um efetivo mobilizado, isto é, aquartelado, o tempo médio de resposta poderia ser de até 7 dias<sup>[4]</sup>, representando um gasto de tempo que reduziria a efetividade das operações, dadas as urgências e agravos das crises. Para que se reduza o tempo de resposta, cria-se um Batalhão Escola de Pronto Emprego, inicialmente localizado em Brasília, e passou-se então a contar com cerca de 500 profissionais mobilizados, já treinados, para pronto emprego.

## 5.1 INSTRUÇÃO DE NIVELAMENTO DE CONHECIMENTO

O efetivo da Força Nacional é oriundo das polícias de vários estados da federação. Durante sua formação, um dos problemas constatados é ausência de padronização curricular nos cursos de formação das polícias, tornando os conhecimentos prévios dos profissionais cedidos não satisfatórios para o desempenho de suas atribuições. Para sanar este problema, a Força Nacional se propõe a aplicar um curso de capacitação. O curso de Instrução de Nivelamento de Conhecimento (INC) visa padronizar os conhecimentos e procedimentos táticos das operações uniformizando o efetivo para agir através de uma matriz curricular específica, mais atualizada e especializada.

A Instrução de Nivelamento de Conhecimento, além de padronização curricular também possui caráter eliminatório, e é aplicado como parte da integração dos indivíduos ao efetivo já formado, como constante na Portaria 3.383/MJ de 24/10/2013, responsável por definir as diretrizes da INC oferecida aos profissionais mobilizados:

Art. 6º - Os servidores civis e militares indicados pelo ente federado na forma dos arts. 2º e 3º, receberão treinamento especial do Ministério da Justiça para atuação conjunta, em conformidade ao disposto no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004.

§ 1º - O treinamento especial de que trata o *caput* ocorrerá em duas modalidades:

I - Instrução de Nivelamento de Conhecimento; e

II - Estágio de Readaptação.

§ 2º - A aprovação na Instrução de Nivelamento de Conhecimento e no Estágio de Readaptação é requisito indispensável para atuação na FNSP.

§ 3º - O servidor não aprovado na Instrução de Nivelamento de Conhecimento ou no Estágio de Readaptação não poderá ser ou permanece mobilizado, cabendo ao respectivo ente federado providenciar sua substituição no prazo de quinze dias a contar da notificação do DFNSP.

§ 4º - Caberá ao DFNSP estabelecer os critérios para aprovação na Instrução de Nivelamento de Conhecimento e no Estágio de Readaptação.

Art. 7º - A Instrução de Nivelamento de Conhecimento tem os seguintes objetivos:

I - Capacitar os servidores civis e militares para atuação junto à FNSP, inclusive no que concerne à utilização e manutenção dos armamentos e equipamentos; e



II - Padronizar os procedimentos técnicos e táticos operacionais de atuação da FNSP

O curso aplicado conta com disciplinas de diversas áreas e conhecimento, como Antropologia, Direitos Humanos, Legislação Ambiental e Técnicas de Abordagem Policial, como explicitada em continuidade no Artigo 7º da Portaria 3.383/MJ de 24/10/2013:

(...) As Instruções de Nivelamento de Conhecimento da Força Nacional de Segurança Pública terão os seguintes preceitos:

I - Apresentar, na estrutura curricular, as seguintes disciplinas fundamentais, contempladas em no mínimo 20 horas aulas:

- a) Histórico do DFNSP;
- b) Fundamentação e Normas do DFNSP;
- c) Direitos Humanos;
- d) Antropologia;
- e) Operações da Força Nacional;
- f) Sistemas de Gestão do DFNSP;
- g) Relacionamento com a mídia.

Em seu projeto original a Força Nacional teria seu efetivo composto por profissionais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, dos estados. Os profissionais voluntários deveriam pertencer ao grupo de Operações Especiais de suas corporações de origem, por possuírem uma formação melhor. Posteriormente, o aumento do número de operações da Força Nacional provocou uma mudança no tipo de policial militar aceito, passando a serem aceitos os policiais da categoria Praça, aumentando muito o leque de voluntários.

## **5.2 COMPOSIÇÃO DO EFETIVO DA FORÇA NACIONAL**

No ano de 2010 o Governo Federal em conjunto com o Governo do Estado de Alagoas identificou a necessidade de auxílio de natureza pericial para o estado em questão, na ocasião a Força Nacional contava apenas com especialidades de policiamento e busca e salvamento, pois seu efetivo contava apenas com Bombeiros e Policiais Militares. Desta forma, no mesmo ano a Força Nacional passa a aceitar Policiais Civis e Peritos, a inclusão destas duas especialidades já era discutida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, como evidencia Isabel Figueiredo, em entrevista concedida: “até então a Força Nacional era só de bombeiros e de policiais militares, majoritariamente de policiais militares. E essa demanda, essa discussão já vinha há algum tempo, ‘põe policial civil? Tá na hora? Enfim, precisa? Não precisa? ”.

Segundo a entrevistada, um dos principais objetivos do programa do Ministro da Justiça da época, era a qualificação das investigações como uma das formas de combate à impunidade, desta forma, a inclusão da Polícia Civil e da Perícia atende a um planejamento do então Ministro atribuindo novas competências à Força Nacional.

Ainda no ano de 2010 se inicia a Operação Jaraguá – Perícia, em Alagoas, a primeira desta especialidade, segundo Isabel Figueiredo, ex-assessora do Ministro da Justiça, para a operação foi desenvolvida a primeira Instrução de Nivelamento de Conhecimento (INC), em caráter urgente e específico:

“A INC da perícia, primeira, ela não é uma INC de perícia, ela é uma INC de balística, todos os profissionais que vem são profissionais de balística, são peritos que atuam na área de balística, e que vem e fazem uma INC específica de balística”

Desta forma é possível perceber que ainda que tenham sido incluídas no programa, a Polícia Civil e os Peritos não são especializados de forma completa pela primeira Instrução de Nivelamento de Conhecimento, sendo ofertados posteriormente, cursos que abordem as novas especialidades a serem desempenhadas por estes profissionais. Segundo o Artigo 7º constante Regimento Interno da Força Nacional determina-se que os cursos devem:

II – Apresentar, no mínimo, as seguintes cargas horárias totais:

- a) Polícia Militar: 140 horas-aula;
- b) Bombeiros Militares: 190 horas-aula;
- c) Polícia Civil: 130 horas-aula;
- d) Perícia: 104 horas-aula.

Ainda que tenham sido incluídas a Polícia Civil e Perícia, cerca de 80% dos componentes são oriundos das Polícias Militares, dentre aproximadamente 1500 profissionais mobilizados em 2014, desta forma, segundo Isabel Figueiredo,

“ Apesar de contar com policiais civis e peritos já há seis anos, ela é uma força militar, a lógica dela inteira é militar, ter policiais civis e peritos lá não significou que a cultura organizacional dela foi permeada por outros pontos de vista. Não foi. Ela segue sendo uma instituição somente militar, em todos os aspectos. No aspecto da hierarquia, da lógica organizacional, da lógica de planejamento, da lógica operacional, tudo é 100% militar dentro da Força Nacional”

Apesar da mudança ocorrida em 2010 para englobar diversos segmentos de profissionais da segurança pública, os cargos de comando da Força Nacional permanecem acessíveis apenas a policiais militares há uma diferença considerável no número de capacitações voltadas para cada segmento. Desde sua criação em 2004, a Força Nacional promoveu cinquenta e nove cursos para policiais militares e bombeiros, sete para policiais civis e seis para peritos, num período de dez anos, resultando até 2014 em um quadro de cerca de 13.263 agentes capacitados até então como mostra a Estes dados corroboram para a percepção de Isabel Figueiredo de que a composição do efetivo da Força Nacional é majoritariamente de policiais militares e bombeiros, trazendo consigo a lógica de funcionamento militar. Além disto, as atividades desenvolvidas, até então, contam com maior capacidade para policiamento e salvamento, e capacidade menor para investigação e perícia, ramo que parece contar com menos profissionais mobilizados.

*Tabela 1* Efetivo capacitado pelo Departamento da Força Nacional de Segurança Pública 2004-2015

Ano	Efetivo Capacitado
2004	1378
2005	4121
2006	7732
2007	-
2008	8105
2009	8564
2010	9957
2011	10649
2012	11397
2013	12467
2014	13168
2015	13263

Como explicitado anteriormente, o efetivo da Força Nacional é cedido pelos estados da federação e seus voluntários são oriundos das polícias militares, corpo e bombeiros, polícias civis e peritos. No ano de 2013 o programa contava com 1.244 profissionais mobilizados, recebendo acréscimo em 2014, elevando o efetivo para 1.463, dentre Praças, Oficiais, Delegados, Agentes e Peritos, porém, 80% deste efetivo corresponde aos policiais militares, dos quais 90% são Praças, reforçando o domínio militar no programa.

*Tabela 2* Efetivo mobilizado do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública

Ano	Efetivo
2013	1224
2014	1463
2015	1446

A legislação, depois da modificação de 2013, permite que os indivíduos permaneçam até dois anos mobilizados, isto é, dois anos em atuação na Força, e depois deste período, o retorno ao seu local de origem é compulsório, onde deve permanecer mais um ano para que possa retornar caso deseje. Segundo Isabel Figueiredo, essa modificação foi necessária pois anteriormente, quando a permanência não possuía tal limitação, a longa permanência dos profissionais levaria este a construir uma nova vida pessoal na localidade:

“(…) é o lado humano, o cara que tá há cinco anos aqui no entorno, ele é gente, ele já arranhou uma namorada, ele veio com uma mãe que já teve um filho, ele tá fazendo uma faculdade, ele comprou uma terrinha, (...) quando ele consegue fixar numa missão, porque tem aqueles ficam rodando de missão em missão, quando ele fixa numa missão, ele vai tentar estabelecer uma rotina de vida, é humano isso.”

O retorno dos profissionais às suas corporações de origem gera impactos tanto na esfera individual quanto nas corporações, o serviço na Força Nacional confere prestígio aos indivíduos, como explicitado na pesquisa de David Artigas acerca da valorização dos profissionais da Força Nacional, tendo 89% dos entrevistados declarado que se sentem reconhecido por seus pares ao retornar. A valorização dos profissionais regressos pelas corporações, no entanto, é menos declarada do que entre os pares atingindo 48% dos entrevistados (Artigas, 2015, p.44). Destacando-se, portanto, que o aproveitamento ou não, das competências, bem como as formas de aproveitamento, dos profissionais que serviram na Força Nacional permanecem ainda em aberto, carecendo de mais investigações na área.

A contrapartida individual proporcionada pela Força Nacional constitui um ponto importante na disposição dos profissionais para se voluntariarem ao serviço. Durante o período em que servem, o pagamento dos salários das corporações originais não é suspenso. A complementação da renda se dá através do pagamento de diárias, que vão de R\$220 reais até, como no caso das Olimpíadas R\$ 550 reais, gerando um aumento de até sete mil no montante mensal dos voluntários e tornando-se muito atrativo, em especial para os policiais militares, mais especificamente os Praças, que de forma geral recebem baixos salários, o serviço na Força Nacional assim representa uma oportunidade de melhorar a situação financeira da família, fazendo com que muitos enviem boa parte dos salários para elas, e tentem minimizar os gastos do custo de vida pessoal onde permanecem.

Para que seja vantajoso para os estados ceder efetivo, o programa propõe uma contrapartida para eles, além da possibilidade de solicitar o auxílio da Força Nacional em situações de crises internas fazendo, portanto, parte do acordo, a contrapartida é dada em equipamentos financiados pelo Governo Federal, em proporção ao número de profissionais cedidos, como explicita Davi Artigas (2015, p. 37):

“ (...) em contrapartida os Estados recebem proporcionalmente ao efetivo cedido, equipamentos bélicos (armas, capacetes, coletes), viaturas, materiais de resgate para bombeiros e seus profissionais retornam com uma capacitação e uma experiência ampliada por operar em todo o território nacional”

Esta contrapartida, no entanto, pode ser questionada no que diz respeito à vantagem para o ente federado, ceder efetivo, considerando que, nas palavras de Isabel Figueiredo, “que todos os estados têm problema com efetivo, todas as policiais do país, em maior ou menor grau, tem um efetivo existente menor do que o efetivo fixado e menor do que o efetivo necessário”, questiona-se então o custo benefício em abrir mão de um quantitativo de profissionais por dois anos, num cenário de escassez do tipo de profissional cedido, em troca de equipamentos. Segundo dados da entrevista, o ganho maior seria simbólico, pelo prestígio da Força Nacional, para além desta possuir um efetivo mais qualificado:

“Os ganhos de motivação, quer dizer, a Força Nacional chega num estado como Alagoas, em que os profissionais tão ganhando muito mal, muito desmotivados, auto estima lá embaixo, a Força Nacional chega cem de lá na época com cem da Força Nacional não são a mesma coisa, cem da Força Nacional dão muito mais resultado do que cem de lá, porque tão ganhando mega bem, porque tem em tese, pelo menos, prazo pra acabar, porque tem uma missão específica, eles chegam com gás, uma motivação diferente.”

### **5.3 O CRESCIMENTO DA FORÇA NACIONAL**

O número de operações da Força Nacional é crescente, até o ano de 2014, em dez anos de existência, o programa havia realizado 140 operações, uma média de catorze operações por ano. Em novembro de 2015 haviam quarenta e uma operações, em dezesseis estados além do Distrito Federal, já em março de 2016 haviam trinta e nove operações em curso sendo desenvolvidas em treze estados além do Distrito Federal. Apesar de uma diminuição no número de operações entre o fim de 2015 e o primeiro trimestre de 2016, observa-se que o

programa ganhou espaço e se fez sólido enquanto uma política de segurança pública do Governo Federal com o passar dos anos, sendo muito utilizado pelos entes federativos.

Desde sua criação em 2004, a Força Nacional tem desenvolvido operações de diversas naturezas, como operações de policiamento ostensivo, policiamento de fronteira, ambiental, cobertura de eventos, contenção de rebeliões em presídios, perícia, busca e salvamento, em terras indígenas, dentre outras. A quantidade de operações desenvolvidas de cada tipo é bem diferenciada, como demonstra o gráfico do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2016.



Figura 1 Número de Operações da Força Nacional de Segurança Pública, por Tipo 2004-2015

A diferença numérica entre as operações de natureza Ostensiva em relação às demais, é notável, tendo até 2015 em onze anos de existência, desempenhado 77 operações deste tipo. Em contraste com as operações de natureza Ostensiva, as operações de natureza pericial foram apenas 7 durante o mesmo período. Evidenciando que as atividades da Força Nacional têm se concentrado, de acordo com a solicitação dos estados, no apoio em forma de policiamento ostensivo, atividade de caráter rotineiro e de responsabilidade diária do estado.

A distribuição de operações da Força Nacional entre os anos de 2004 e 2015 nos estados demonstra uma disparidade na utilização do programa por cada unidade, o Pará aparece em primeiro lugar dentre as unidades federativas que mais requisitam a Força Nacional, tendo recebido 33 operações, seguido do Rio de Janeiro com 20 operações, Rondônia, em terceiro

lugar, tendo recebido 18 operações e finalmente, em quarto lugar o Maranhão com 17 operações desenvolvidas em seu território. Um importante aspecto é o fato de a Força Nacional nunca ter entrado em São Paulo, única Unidade Federativa que permanece nesta condição, apesar de fazer parte do programa, tendo como participação o envio de policiais para o contingente do programa.

A maior parte das operações se concentra na região Norte, como é possível ver na Figura 2, ao se somar o número de operações nos sete estados que compõem tal região, alcançando o número de 98 operações. Requisitando o apoio do programa cerca de duas vezes a cada três meses. A região Nordeste aparece em segundo lugar, com 82 operações desenvolvidas durante os doze anos do programa.

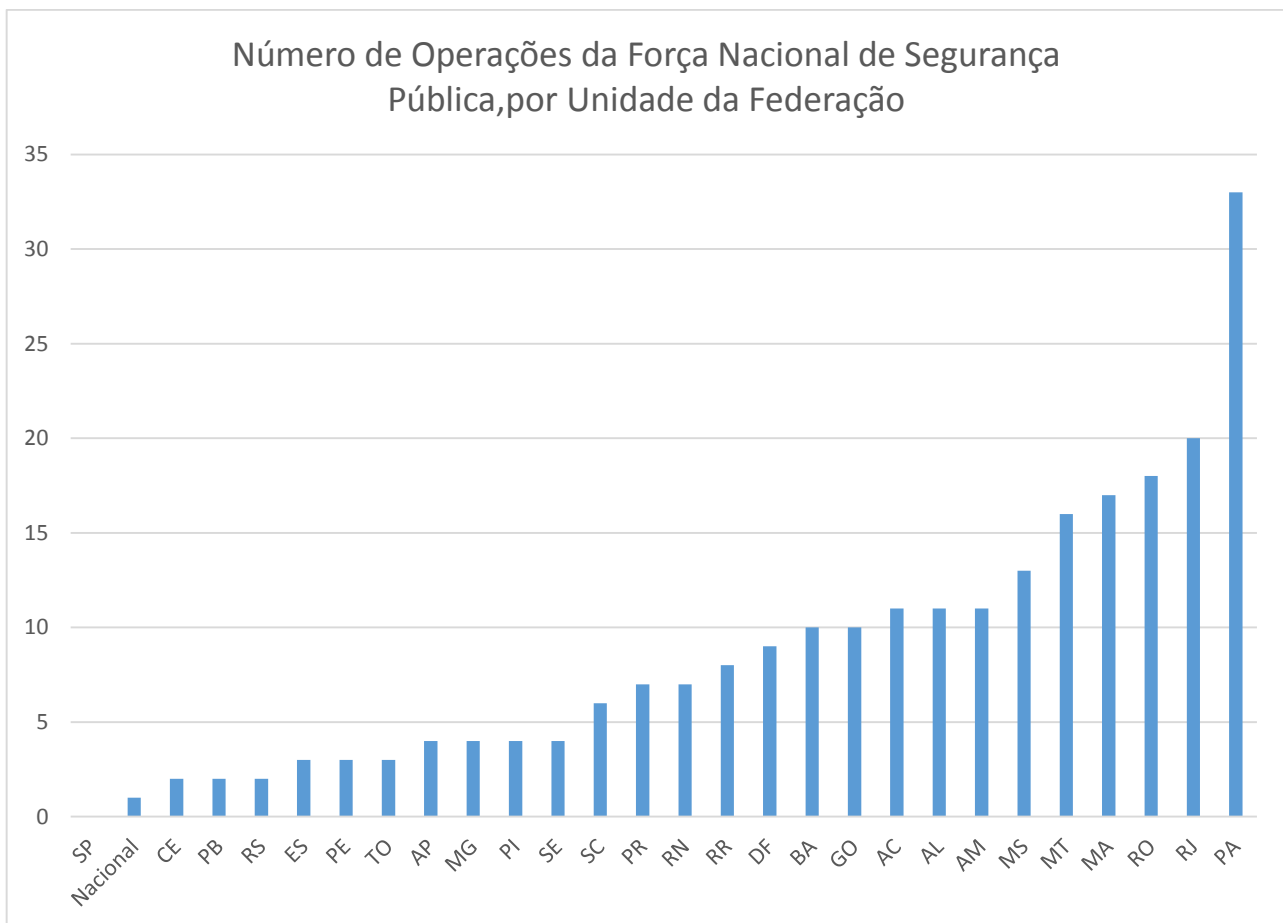


Figura 2 Número de Operações da Força Nacional de Segurança Pública, por Unidade da Federação 2014-2015

A solicitação de operações da Força Nacional parece aumentar, evidenciando uma grande necessidade dos estados de auxílio externo às suas polícias, uma vez que o tipo de operação mais solicitada é a de policiamento ostensivo, há, portanto, uma incapacidade dos estados em lidarem com os problemas de natureza rotineira dentro de seus territórios. Uma

outra característica do programa é a efemeridade dos serviços prestados, desta forma, ao iniciar a operação, a Força Nacional já possui uma data para finalização da mesma, podendo ser prorrogada em caso de necessidade, até que as crises estejam controladas e a Força Nacional não se faça mais necessária. Tal característica pode funcionar como uma forma de separar o serviço prestado pelo programa dos serviços de competência dos estados, mantendo a característica de apoio emergencial do programa. No entanto, observa-se um número de operações com longa duração efetuadas pela Força Nacional, que chegam a durar até quatro anos, estas operações têm em comum o tipo de serviço emergencial solicitado: de forma geral, competências diárias dos estados, como policiamento ostensivo, auxílio em investigações e inquéritos, cumprimento de mandados, dentre outros.

#### **5.4 CRÍTICAS E APONTAMENTOS SOBRE A FORÇA NACIONAL**

A proposta da Força Nacional pode apresentar-se interessante a priori, dados os problemas enfrentados pelos estados na área de segurança pública, porém, em uma segunda análise é possível detectar problemas no funcionamento do programa. Em análise concedida em entrevista para o jornal Viomundo o antropólogo Luiz Eduardo Soares tece críticas acerca do programa, tanto no que se refere à efetividade do programa, quanto sobre sua natureza.

Por ter seu contingente formado por profissionais oriundos de diversas regiões do país, ao serem enviados para as missões, ainda que recebendo treinamento otimizado, os agentes da Força Nacional não detêm o conhecimento necessário acerca das cidades em que atuarão, tanto geograficamente como nos aspectos relativos às dinâmicas socioculturais atuantes nestes espaços. Esta fragilidade fica clara ao evocar um acidente ocorrido durante uma operação no estado do Rio de Janeiro em 2016, durante as Olimpíadas, em que um agente da Força Nacional veio à óbito após a viatura em que se encontrava, da própria Força Nacional, se perder e adentrar por engano, no complexo de favelas da Maré tendo sofrido um ataque por traficantes locais.

Este conhecimento acerca das dinâmicas das cidades é uma das propriedades das polícias locais, que em seu ofício diário apreendem características do espaço onde atuam, tanto em âmbito espacial quanto culturalmente. Desta forma, os profissionais locais têm recebido a função de orientar os agentes da Força Nacional sobre estas dinâmicas, para que possam desenvolver seus trabalhos. Esta relação pode apresentar conflitos, pois os profissionais locais



ganham salários muito inferiores em relação às diárias dos agentes da Força, para desempenhar o mesmo trabalho, e ainda tutelar em alguma medida os agentes recém-chegados do programa. O conhecimento dessas dinâmicas na viabilização do trabalho policial, pois estas possibilitam a ação mais eficaz em suas operações, até mesmo na colaboração da população, que já possui mais vínculos com estes do que àqueles que não lhes são familiares.

O mal-estar entre os agentes da Força Nacional e o efetivo local fica claro na fala da entrevistada Isabel Figueiredo, demonstrando as dificuldades de interação entre as duas esferas:

“(…) gera problema com a polícia local também né, pensa Alagoas, aquela tragédia bem trágica, os salários baixos proporcionalmente, o policial da Força Nacional chega lá ganhando, fora o salário dele do estado, sete e tal free de imposto, de diária. Então causa um galho ali muito grande. O policial da Força Nacional chega muitas vezes de salto alto, ‘sou Força Nacional’, então gera galho, em Alagoas isso era muito forte, os policiais civis principalmente tinham horror da força, detestavam que a Força Nacional tivesse lá (…)

Um segundo ponto colocado pela entrevistada se refere à integração e parceria entre os agentes advindos de cada esfera, segundo ela, existem situações em que as duas forças agem de forma alinhada, as polícias locais complementam seu efetivo com os policiais da Força Nacional e agem de forma conjunta. No caso citado, no Rio de Janeiro não haveria uma boa integração entre as forças, situação em que cada uma agiria separadamente na divisão de tarefas:

“(…) era assim, você tinha a PM do Rio fazendo as UPPs, aí o morro fulano tava com GLO, e era exército, outro morro tava com a Força Nacional (…)

tem situações em que ele é combinado nesse sentido conjunto e tem situações, e no Rio eu acho que foi assim, em que ele é combinado como ‘aquilo é teu, cuida lá’, não é o ‘você é meu efetivo e a gente vai cuidar assim’, que é diferente.”

Assim, a forma de organização das forças locais, em conjunto com o efetivo da Força Nacional, é variável de acordo com as preferências de cada estado, estas dinâmicas podem afetar na eficácia das operações.

Outro problema atribuído às ações da Força Nacional é relativo a realidade do auxílio prestado, observa-se que o contingente mobilizado nas ações pode ser irrisório diante do contingente local, sendo assim, em determinadas ações seu envio pode não representar um acréscimo significativo aos locais. Como explicado anteriormente, o efetivo da Força Nacional chega a cerca de 1500 profissionais mobilizados, porém, ainda que enviados todos os agentes, há estados em que estes seriam numericamente insignificantes em relação às polícias locais, como no Rio de Janeiro, em que representariam apenas 2,6% de acréscimo no efetivo total do estado e em São Paulo, onde representariam um acréscimo de 1,2%, segundo o 10º Anuário de Segurança Pública, de 2016. Nestes casos a presença da Força Nacional está relacionada ao simbólico, à representação de uma ação do governo federal na localidade.

Ainda segundo Luiz Eduardo Soares, a lógica militar imprimida na Força Nacional, está funcionando como um “tapa-buracos” que não traz inovações em segurança pública, mantem-se assim as velhas atitudes na busca pela resolução de um antigo problema, pois o programa não gera capacidade para os estados em que atua. Desta forma, não há evidências de que haja um legado pós operação, a ausência deste legado contribuiria para que algumas operações se mantivessem por longo período de tempo, pois há uma dificuldade em avaliar quando não seria mais necessária a presença do contingente:

“(…) que é muito mais fácil sair quando você tem dados objetivos de que a Força Nacional cumpriu a missão, do que quando a entrega é exatamente uma coisa aplicada do mesmo jeito, quer dizer se a FN tá lá há 5 ou 6 anos e isso estruturalmente nada mudou, as coisas só tão bem porque ela tá lá, porque ela vai sair? Ela vai sair se ela conseguir deixar algum tipo de legado estruturante percebe?”

A longa duração de operações constitui um outro problema, pois desvia o programa de seu objetivo inicial, a ação de caráter efêmero para mitigar crises. Assim, a Força Nacional em algumas operações parece desempenhar o papel que seria dos estados, a crise a receber cobertura do programa faz parte da própria estrutura já, não se tratam de algumas eventualidades. Permanecendo assim nas localidades por falta de condições de uma retirada de contingente que não provoque um retorno à estaca zero nos estados, ainda que sua presença não tenha provocado grandes mudanças na situação da segurança em algumas operações, especialmente as de natureza ostensiva, as quais a quantidade de agentes enviados não seria tão significativa.

## 5.5 PRINCIPAIS OPERAÇÕES DE LONGA DURAÇÃO

Uma das operações de longa duração foi desenvolvida em Goiânia e sua região metropolitana, a Operação Serra Dourada foi deflagrada em 2013 com objetivo de auxiliar os órgãos locais de segurança pública na conclusão de inquéritos de homicídios, segundo a secretária nacional de segurança pública, Regina De Luca Miki. Sua última prorrogação ocorreu em janeiro de 2016 passando a contar com mais cento e oitenta dias para sua permanência, a partir da data.

Em seguida, a Operação Jaraguá, desenvolvida no estado de Alagoas que foi iniciada no ano de 2011, com o objetivo de auxiliar no cumprimento de mandados de prisão, busca e apreensão e no policiamento na região metropolitana de Maceió, segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Esta operação tem recebido prorrogações desde seu início, sendo a última em novembro de 2015, com noventa dias acrescidos. Esta operação tem como peculiaridade o fato de que faz parte do programa de redução de homicídios instalado no estado de Alagoas, o programa Brasil Mais Seguro.

A terceira operação a ser citada dentre as de maior duração é a Operação Cerrado, requisitada pelo estado do Goiás, para atuar nas regiões limítrofes do Distrito Federal, iniciada em julho de 2011 ocorreu até a primeira metade do ano de 2015, e em março de 2016 foi retomada e finalizada ao fim do mesmo ano. Os objetivos desta operação são de apoiar os órgãos locais de segurança na apuração dos casos acumulados e no cumprimento de mandados especialmente os relacionados a homicídios e roubos. Esta operação tem como especificidade a atuação em algumas cidades na fronteira dos dois estados, na região denominada “entorno” do Distrito Federal, localizadas geograficamente no estado de Goiás.

A Operação Cerrado foi selecionada para a presente pesquisa como ilustração da atuação da Força Nacional em operações de longa duração por se desenvolver na Área Metropolitana de Brasília, a ser descrita no capítulo seguinte

## 6 LOCALIZANDO A OPERAÇÃO CERRADO, A ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

No Brasil o aumento das taxas de violência tem chamado a atenção da população, especialmente a violência homicida, como pode ser verificado na Figura 1. Segundo o Ministério da Saúde, as taxas são consideradas altas, uma vez que constituem a terceira maior causa dos óbitos no país, a violência atinge principalmente os grupos considerados minoritários do país, assim, negros, indígenas, mulheres dentre outros são os que mais sofrem com os reflexos desse quadro violento.

As taxas da violência homicida não se distribuem de forma igual nas regiões, de acordo com o Mapa da Violência em 1997 a região Sudeste concentrava 57% e Nordeste em seguida com 22% dos óbitos por homicídio do país. A região Centro-Oeste encontrava-se em quarto lugar com 7% dessas mortes. Essa configuração é modificada com o aumento das taxas em alguns estados, como o estado do Goiás, que se destaca pelo aumento considerável de mortes de 105%, constituindo um dos Estados que recebeu maior aumento, juntamente com o Maranhão (241%), Pará (195,4%), Alagoas (186%) e Sergipe (176%).



Figura 3 Taxas de Homicídios no Brasil

Fonte: Avaliação de homicídios no entorno do Distrito Federal. Costa, Batista, Zackseski, Machado, Porto

Conjuntamente com este movimento, a dinâmica de distribuição de mortes em grandes centros urbanos em relação às cidades consideradas médias se modificou também.



Brasília, e as demais regiões administrativas do Distrito Federal. As cidades de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás são as que possuem maior grau de integração com o Distrito Federal. Em seguida os municípios de Abadiânia, Alexânia, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa e Planaltina de Goiás, podem ser descritos como parcialmente integrados à Brasília.

A população destes municípios é constituída principalmente por imigrantes, em sua maioria oriunda da região Nordeste do país, que contribuiu com cerca de 95,1% da população que migrou para o entorno entre os anos de 1970 e 1980(Caiado, 2005). Segundo Caiado (2005) as cidades que mais absorveram estes imigrantes foram Águas Lindas, com cerca de 33.000 mil habitantes, e Luziânia, em segundo lugar com 11.828 habitantes.

É possível identificar nestes municípios um grau de dependência em relação às cidades do Distrito Federal, esta dependência engloba o mercado de trabalho, oferta de serviços públicos e até mesmo o comércio, desta forma, segundo Wilson (2012), o processo de industrialização tardia, pode ser responsável pela geração de um conjunto de precariedades característicos da região, como a criação de postos de trabalho de baixa qualificação, baixos salários, e políticas sociais reduzidas, fatores que intensificam a dependência destas cidades. (Costa, Batista, Zackseski, Machado e Porto, 2013).

Os municípios da AMB contam com aglomerados subnormais, segundo dados do IBGE de 2010. Os aglomerados subnormais são definidos a partir de conjuntos com no mínimo 51 unidades urbanas, entre barracos e casas, que se localizam em propriedades alheias e se organizam em forma desordenada, especialmente as cidades de Novo Gama e Valparaíso, ambas localizadas no estado de Goiás em fronteira com o Distrito Federal, são compostas por esse tipo de aglomerado, reafirmando as condições precárias das instituições do Estado nestes municípios.

O Censo de 2010, na Ride-DF, registrou uma população de 3.724.181 habitantes, que se mostra crescente, especialmente nas cidades de Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Luziânia e Novo Gama, cidades que possuem maior dependência em relação à Brasília. As taxas de urbanização destas localidades, no entanto, se apresentam altas, como mostra o quadro a seguir.

Tabela 3 Taxa de urbanização, das unidades territoriais, no período de 2000 e 2010

Unidade	Taxa de Urbanização(%)		Unidade	Taxa de Urbanização (%)	
	2000	2010		2000	2010
Brasil	81,19	84,37	Cidade Ocidental	85,36	78,07
Centro-Oeste	86,69	88,79	Cocalzinho de Goiás	41,02	37,02
Minas Gerais	81,87	85,29	Corumbá de Goiás	57,83	61,92
Goiás	87,79	90,29	Cristalina	80,81	82,48
Distrito Federal	95,63	96,54	Formosa	88,09	91,94
RIDE DF e Entorno	93,27	94,10	Luziânia	92,26	93,28
Buritis	67,99	70,81	Mimoso de Goiás	42,34	46,26
Cabeceira Grande	77,35	82,09	Novo Gama	98,18	98,90
Unaí	79,32	80,36	Padre Bernardo	61,69	38,98
Abadiânia	62,92	68,40	Pirenópolis	58,72	67,65

Fonte: IBGE, Censo Demográfico do ano 2000 e 2010.

## 6.1 A BAIXA EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELO ESTADO

Estes conglomerados subnormais sofrem com a carência de prestação de serviços públicos, incluindo órgãos de segurança pública deficitários. Órgãos como a polícia militar e civil, responsáveis por investigar e prevenir crimes, tem baixos recursos materiais e humanos, que, juntamente com a baixa eficiência do Ministério Público e Tribunais de Justiça em punir condutas criminosas, instancias em que as investigações já chegam inconsistentes, formam uma estrutura fragilizada.

Este quadro gera uma desconfiança da população com relação ao Estado pois na debilidade de resoluções dos mais diversos conflitos, estimula-se novas condutas criminosas, acertos de contas que chegam a execuções sumárias, medidas individuais para resolução de conflitos sociais, ampliando muitas vezes as espirais de violência a tal patamar, em que se torna impossível a penalização dos autores, pois segundo magistrados, os envolvidos estão todos mortos, quando da chegada dos processos à instancia judicial.

Além da ineficiência no combate e prevenção de crimes nas instituições existentes nas cidades, há uma série de serviços que não são ofertados por tais órgãos, dentre estes, a ausência de telefone para atendimento ao público no município de Luziânia chama atenção. Além da precariedade dos serviços prestados há ainda uma serie destes que não estão representados institucionalmente nas cidades, como a guarda municipal. A inexistência da Guarda Municipal em cidades como Luziânia, Valparaíso e Águas Lindas, cidades que lideram o ranking de ocorrência de homicídios na região da AMB, sugere uma maior dificuldade entre os municípios para lidar com a prevenção e resolução de crimes, pois a ela é atribuído o “controle de fatores situacionais do crime, fundamentalmente na vigilância dos espaços públicos e potenciais alvos como vias públicas com estabelecimentos comerciais” (Costa, Batista, Zackseski, Machado e Porto, 2013).

Adicionando-se à lista de agências indisponíveis nas cidades, há ainda o problema da inexistência de delegacias especializadas em algumas dessas cidades, como Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente e Delegacia de Proteção ao Idoso, como demonstra o quadro abaixo, trazendo novos empecilhos no enfrentamento à violência contra minorias, tendo suas denúncias relegadas a profissionais com menos especialização no tipo de violência que sofrem.

Tabela 4 Delegacias existente na Área metropolitana de Brasília

**Delegacias existentes na AMB – 2012\***

<b>Município</b>	<b>DP</b>	<b>DEAM</b>	<b>DPI</b>	<b>DPCA</b>	<b>DCA</b>
Águas Lindas	Sim	Sim	Não	Não	Não
Cidade Ocidental	Sim	Não	Não	Não	Não
Formosa	Sim	Sim	Não	Não	Não
Luziânia	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Não	Não	Não
Planaltina	Sim	Não	Não	Não	Não
Sto. Antônio do Descoberto	Sim	Sim	Não	Não	Não
Valparaíso	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: IBGE/Munic 2012

\*DP (Delegacia de Polícia), DEAM (Delegacia de Atendimento às Mulheres), DPCA (Delegacia de Proteção da Criança e do Adolescente), DCA (Delegacia da Criança e do Adolescente), DPI (Delegacia de Proteção ao Idoso)

Os Conselhos de Segurança Pública só se fazem presentes nos municípios de Águas Lindas, Formosa e Luziânia, nas demais localidades permanecem inexistentes. O atendimento



a ocorrências não se faz presente em todas as cidades, bem como o Auxílio às Polícias Civil e Militar também permanecem ausentes via de regra, como demonstram os dados do IBGE de 2012 na tabela 2. Assim, demonstra-se mais uma vez a parca estrutura administrativa no que se refere ao atendimento ao cidadão.

**Conselhos Municipais de Segurança Pública e Conselho Tutelar  
e Ações da Guarda Municipal - AMB - 2012**

<b>Município</b>	<b>Conselho de Seg. Pub</b>	<b>Guarda Municipal</b>	<b>Conselho Tutelar</b>
Águas Lindas	Sim	Não	Sim
Cidade Ocidental	Não	Não	Sim
Formosa	Sim	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Não	Sim
Novo Gama	Não	Não	Sim
Planaltina	Não	Sim	Sim
Sto. Antônio do Descoberto	Não	Não	Sim
Valparaíso	Não	Não	Sim

Fonte: IBGE/Munic 2012

<b>Município</b>	<b>Atendimento de Ocorrências</b>	<b>Auxílio à Polícia Militar</b>	<b>Auxílio à Polícia Civil</b>	<b>Patrulhamento Vias Públicas</b>
Águas Lindas	-	-	-	-
Cidade Ocidental	-	-	-	-
Formosa	Não	Não	Sim	Sim
Luziânia	-	-	-	-
Novo Gama	-	-	-	-
Planaltina	Sim	Não	Sim	Sim
Sto. Antônio do Descoberto	-	-	-	-
Valparaíso	-	-	-	-

Fonte: IBGE/Munic 2012

Apesar da ausência dos serviços citados, existem ainda agências voltadas para o atendimento em algumas áreas especializadas, como Conselhos Tutelares, presentes em todas as cidades investigadas, a existência destas agências, voltadas ao apoio aos cidadãos em vulnerabilidade social, sugere uma priorização nesse tipo de atendimento, dada a existência de diversos serviços como Serviço de Proteção e Atendimento à Família, como ilustrado na tabela 3.

**Serviços sócio-assistenciais de Proteção Básica na AMB\***

<b>Município</b>	<b>PAIF</b>	<b>SCC</b>	<b>SCCA</b>	<b>SCAJ</b>	<b>SCI</b>
Águas Lindas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Cidade Ocidental	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Formosa	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Luziânia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Novo Gama	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Planaltina	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Sto. Antônio do Descoberto	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Valparaíso	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: IBGE/Munic 2012

\***PAIF** (Serviço de Proteção e Atendimento à Família); **SCC** (Serviço de Convivência de Crianças – 0 a 6 anos); **SCCA** (Serviço de Convivência de Crianças e Adolescentes – 6 a 15 anos); **SCAJ** (Serviço de Convivência de Adolescentes e Jovens – 15 a 17 anos); **SCI** (Serviço de Convivência para Idosos); **SPSB** (Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas).

Os problemas na lida com os crimes se estendem do baixo efetivo da polícia militar local, a precariedade da perícia, a ausência de comunicação com a polícia civil e chega até a morosidade dos processos judiciais, em decorrência deste caminho sinuoso que percorrem. Segundo o relatório da pesquisa “Avaliação dos Homicídios no Entorno Do Distrito Federal” de 2013, na região da AMB apenas Formosa e Luziânia contam com Polícia Técnica, ou ao menos sua estrutura formal, no caso de Luziânia a equipe abrange dez municípios e não conta com laboratório adequado para realização de todos os exames, dependendo do laboratório de Goiânia para obter parte dos exames necessários aos laudos. Como consequência, os laudos podem demorar até dois anos para ficarem prontos, aumentando as chances de os crimes não serem elucidados. Outro fator contribuinte para a cadeia de estágios de elucidação de crimes é a falta de comunicação entre peritos e investigadores (Costa, Batista, Zackseski, Machado e Porto, 2013).

No âmbito das investigações, a Polícia Civil enfrenta os mesmos problemas que a Polícia Militar e a Perícia: incapacidade de atender o volume de casos denunciados, pela ausência de recursos humanos e pela precária estrutura física, desta forma, busca se basear na discricionariedade de seu trabalho, selecionando os casos de maior interesse, seja pela elucidação simples que estes podem apresentar, neste caso, brigas de bar e feminicídios, seja pelo tipo de crime cometido, homicídios contra crianças e idosos costumam receber mais atenção da polícia e portanto obter maior taxa de elucidação(Addington 2006; Carderelli e Cavanagh 1992; Puckett e Lundman 2003). A repercussão dos crimes também influencia na elucidação, pois há uma pressão popular maior, bem como do Ministério Público, este último também cobra maior número de casos elucidados.

Em geral homicídios relatados do dia posterior à sua ocorrência, em diante, ficam sem solução, como relatam os delegados do grupo focal realizado na pesquisa acima citada, os casos que chegam à delegacia com menos tempo de ocorrência tem mais chances de serem elucidados, ou mesmo selecionados para investigação, no entanto, o volume de crimes flagrantes demandam uma estrutura maior.

Como parte da deficiência de estrutura física, os laudos produzidos pela perícia contendo provas técnicas não seriam suficientes para conclusões satisfatórias de investigação, valorizando-se muito as provas testemunhais. Estas, também escassas, encontram barreiras, as dificuldades de acesso ao serviço de proteção à testemunha terminam por inibir a participação da comunidade no processo de elucidação.

No âmbito do Ministério Público, a mesma deficiência de recurso humanos e físicos assola os promotores. A precariedade não atinge somente o âmbito judiciário, existem Regiões Administrativas que não contam com agências de Previdência Social, fazendo com que vários processos, das mais variadas naturezas, chegassem aos promotores. O próprio fato do estado de Goiás não contar com Defensoria Pública, até hoje, promove uma sobrecarga na estrutura judiciária, pois os municípios são incumbidos de contratação direta de advogados defensores, e o fazem de forma precária.

Ainda que no ano de 2009 tenham havido investimentos na área, a estrutura permanece insatisfatória. Juizes acumulam comarcas, e muitas regiões não possuem juizes titulares, contribuindo para uma prestação de serviço inferior por parte destes devido à sua sobrecarga. A própria relação com a investigação é um tanto quanto litigiosa, em primeira instancia a

perícia é precária, demorada e incompleta. Os flagrantes nem sempre possuem provas testemunhais, ficando por conta da palavra dos policiais militares que fazem as detenções.

A comunicação entre os âmbitos da segurança pública local nas cidades da AMB se mostra enfraquecida, entre perícia e investigadores não há parcerias contínuas, bem como entre delegados e promotores, e promotores e peritos, há uma certa desconfiança e mal-estar com a qualidade dos trabalhos das outras funções, entre eles. Percepções acerca da precariedade do trabalho do outro não são raras nos relatos colhidos na pesquisa (Costa, Batista, Zackseski, Machado e Porto, 2013).

O fato de os promotores não terem acesso à base eletrônica de registro de ocorrências e inquéritos da polícia contribui para a baixa comunicação entre as instâncias responsáveis por cada fase dos inquéritos, tornando difícil conectar todo o processo. Desta forma, perde-se muito tempo tentando captar aspectos inerentes à essa conexão, e o processo como um todo sofre de grande morosidade e imprecisão, levando muitas vezes à um quadro de insuficiência de provas para apurar de fato o crime relatado e responsabilizar os autores.

Segundo a pesquisa de Costa, Batista, Zackseski, Machado e Porto, de 2013 a percepção dos magistrados do Tribunal de Justiça do Goiás, acerca do trabalho da polícia Civil “Raramente haveria um caso com linha de investigação para encontrar autoria”, além disto faltam materiais básicos como carros, impressoras, e há casos em que não se localizam os inquéritos, como relatou uma juíza durante o grupo focal realizado na entrevista.

Além da baixa qualidade de laudos e relatórios dos inquéritos policiais e periciais, a baixa quantidade de magistrados disponíveis para julgar os casos que chegam a alcançar os tribunais constitui um problema. Há cargos vagos, como é o caso da vara de crimes dolosos contra a vida e execução penal de Luziânia que permaneceu vaga por mais de um ano, uma realidade compartilhada com mais varas, mostrando um déficit de mais de 100 magistrados e a existência de 154 unidades à espera de lotação, neste contexto o deslocamento de magistrados entre comarcas é necessário para atender a demandas acumuladas, tornando o trabalho um tanto quanto mais dificultoso para estes profissionais.

Com o acúmulo de inquéritos gerado por toda a estrutura processual dos inquéritos, desde seu registro na delegacia até o momento em que chega aos tribunais, uma solução possível é a realização de mutirões de julgamentos, em que se convocam juízes de outras comarcas para realizar julgamentos emergenciais, com enfoque em réus detidos.

De forma geral, as estruturas destas cidades se encontram debilitadas para lidar com as necessidades dos cidadãos, mais especificamente com o problema da segurança pública, mais abordado neste capítulo. A realidade das cidades da Área Metropolitana de Brasília é a de uma estrutura malformada, que desencadeou altas taxas de violência e acumula inquéritos nas suas mais diversas instancias, formando um sistema caracterizado pela alta morosidade e baixa eficiência.

Justificando-se através deste contexto o estado de Goiás em conjunto com o Distrito Federal requisitou a Força Nacional para prestar auxílio emergencial nesta região, objetivando auxiliar os órgãos de Segurança Pública locais. Desta forma, foi deflagrada em 2011 uma operação cujos objetivos seriam a apuração dos casos acumulados e no cumprimento de mandados, especialmente os relacionados a homicídios e roubos, a operação foi intitulada Operação Cerrado.

## 7 OPERAÇÃO CERRADO

Em março de 2011 os índices de homicídios nas cidades de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama e Valparaíso sofreram uma escalada de 60% em relação ao ano anterior. Em Águas Lindas, cidade que ocupa o ranking do índice de homicídios na região, este índice chegou a subir 43%, totalizando 30 homicídios apenas no primeiro trimestre do ano.

Reconhecendo o contexto do ente Federativo o Governador do Estado de Goiás, Marconi Perillo (PSDB) requisitou em abril do mesmo ano os serviços da Força Nacional, em negociação com o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo.

No desenvolvimento da operação, o Ministério Público de Goiás requisitou um aumento de efetivo, o pedido foi atendido, decisão tomada em reunião com o então diretor do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública, major Alexandre Aragon. A quantidade de policiais enviados não foi publicada sob a justificativa de promoção de segurança.

Em novembro de 2011 a Operação Cerrado recebeu sua primeira prorrogação, a Portaria de número 2.522 de 18 de novembro de 2011 tal Portaria determinou a prorrogação das ações do efetivo enviado por mais 90 dias, mantendo as linhas já iniciadas na operação, Policiamento Ostensivo e Polícia Judiciária.

No ano de 2012 as Portarias N°381 de fevereiro e N°1.028 de junho prorrogaram novamente a Operação Cerrado em 90 dias cada, a partir da data de sua publicação. Apesar da prorrogação de 90 dias a partir de junho, em agosto, faltando ainda um mês para sua finalização, a região sofre uma retirada de efetivo, especialmente o efetivo de militares, segundo o jornal “O Popular”, restando apenas um delegado e um perito em Luziânia, por exemplo. A retirada ocorreu, ainda conforme o mesmo veículo, sem aviso prévio ao governador do estado. Em resposta às declarações do governador de Goiás, o Ministério da Justiça divulgou uma nota negando a retirada de agentes da operação.

À época a operação contava com cerca de 40 agentes, número inferior ao do início da operação, que contava com cerca de 70 profissionais mobilizados, um efetivo pequeno quando se contabiliza a existência de uma divisão de turnos e concessão de folgas. Ainda assim, sincronicamente à retirada a região do entorno sofreu uma onda de assassinatos, com 12

ocorrências em apenas um final de semana. Em entrevista concedida, Isabel Figueiredo, ex-assessora do Ministro da Justiça ilustra:

“(...) vou mandar 70 caras para cada lugar, não é uma companhia? Você manda 70 para um lugar, divide por quatro, porque ainda tem turno. Eles vão fazer o que, como é que você vai tirar esses 70? Ainda que eles não façam nada, são 70 caras a mais para aquela área”

Percebe-se assim um caráter simbólico na permanência da Força Nacional nas localidades, reforçando a ideia de que ainda que com um efetivo pouco significativo, sua presença gera impactos em se tratando da redução dos índices de homicídios. Sua efetividade, portanto, está mais no que representa, um auxílio extra de um tipo de polícia diferente enviado pelo governo federal, do que na ampliação real do trabalho das polícias locais. Esta situação se dá, segundo dados obtidos na entrevista, porque a “ Força Nacional tem um nome forte, também, só a saída dela por si já é um impacto (...) ”.

O forte impacto gerado na região é justificado através do contexto de segurança pública vivido pelo Entorno, contava-se com cerca de 800 policiais militares do estado para manter as rondas, estimando-se assim cerca de 150 policiais ativos por turno, após a divisão dos turnos e da subtração do efetivo em férias, um baixo número para abarcar a região já conhecida por suas grandes taxas de criminalidade.

Desta forma, em 18 de outubro de 2012 o acordo do Ministério da Justiça com o estado do Goiás é renovado mais uma vez, através da Portaria Nº 2.599. A Portaria em questão traz um novo conteúdo, a inclusão de uma cooperação entre a Operação Cerrado e a Operação Divisa Segura, como consta no Artigo 2º:

“Art. 2o As ações a serem desenvolvidas durante a prorrogação da permanência deverão ser desenvolvidas de forma conjunta e integrada com Operação Divisa Segura, em apoio ao Distrito Federal, em razão das condições geográficas e da natureza similar das operações. ”

A Operação Divisa Segura abarca a segurança das fronteiras entre cidades do Goiás e Distrito Federal, objetiva a defesa da segurança do Distrito Federal e foi iniciada em setembro de 2012, contando com aproximadamente 133 policiais militares. Desta forma, passa a existir, pelo menos de forma normativa, uma integração entre operações, ambas contando com policiamento ostensivo.

No início de 2013 a Operação Cerrado recebeu nova prorrogação a partir da Portaria N° 1 de 3 de janeiro, esta portaria explicita um crescimento de investimento na operação, pois amplia as competências da Força Nacional na operação, a partir desta Portaria foram inclusas a Perícia e o Corpo de Bombeiros:

“Art. 1o Autorizar a prorrogação da permanência do efetivo da Força Nacional de Segurança Pública, em caráter episódico e planejado, em consonância com o ente federado, a partir da data de vencimento da Portaria no 2.599, de 19 de outubro de 2012, por mais 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de publicação desta Portaria, a fim de contribuir para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas cidades limítrofes entre Goiás e Distrito Federal, por meio de ações de Polícia Ostensiva: no cumprimento de mandado de prisão, de busca e apreensão, e barreiras policiais especificamente em rodovias; de Polícia Judiciária: na conclusão de inquéritos policiais anteriores ao ano de 2008 - Meta 2 ENASP; de Perícia Forense: nos exames de eficiência balística, microcomparação balística, necropapiloscopia e identificação criminal; e de Bombeiros: nas ações do projeto social "Força na Comunidade", sob o apoio logístico e a supervisão dos órgãos de segurança pública do ente federado solicitante.”

O aumento do investimento nesta operação, em especial em se tratando da inclusão da Perícia e a manutenção das atividades da Polícia Judiciária evidenciam uma proposta de elevação da qualidade de investigação, que como exposto anteriormente, conta com poucos recursos e tornam os processos morosos na região, e em muitos casos, sem elucidação do crime.

A atividade da Polícia Judiciária neste período da operação faz parte do planejamento nacional do Conselho Nacional de Justiça, selando o compromisso de realizar a Meta 2, objetivando mitigar a morosidade com a qual o sistema judiciário brasileiro sofre, as propostas constantes na página do Conselho Nacional de Justiça acerca da Meta 2 são:

“Julgar, até 31/12/2013, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2008, no STJ; 70%, em 2010 e 2011, na Justiça Militar da União; 50%, em 2008, na Justiça Federal; 50%, em 2010, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2009, na Justiça do Trabalho; 90%, em 2010, na Justiça Eleitoral; 90%, em 2011, na Justiça Militar dos Estados; e 90%, em 2008, nas Turmas Recursais Estaduais, e no 2º grau da Justiça Estadual. ” (site: CNJ)



O desafogamento do sistema judiciário nos estados proporciona uma chance maior de instauração de capacidade posteriormente, isto é, com os inquéritos antigos completos e o julgamento destes, abre-se espaço para que o Ente Federado possa trabalhar em propostas para o fim das crises em Segurança Pública e para a manutenção de um estado com capacidade de operacionalização de suas competências. Este problema foi identificado no relatório da pesquisa “Avaliação Dos Homicídios No Entorno Do Distrito Federal” (Costa, Batista, Zackseski, Machado, Porto, 2013), desta forma esta linha da Operação Cerrado mostra-se necessária, pois colabora para a resolução de um dos problemas causadores das crises de segurança pública locais.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, em notícia publicada na página do órgão no ano de 2014, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) se destacou positivamente em relação ao cumprimento de metas acordado, cumprindo 16 das 19 recomendações.

As prorrogações da Operação Cerrado se seguem ainda em 2013, com as Portarias Nº 2.438 de 2 de julho e Nº 3.903 de 31 de dezembro, ambas concedendo mais 180 dias à operação, mantendo as modalidades de policiamento, perícia, investigação e de busca e salvamento. Em fins de 2014 após a primeira prorrogação do ano através da Portaria Nº1.035 de 16 de junho, a Portaria Nº 2.319 do dia 30 de dezembro renova o contrato com o estado do Goiás, porém, não menciona a renovação das modalidades de Perícia, Polícia Judiciária, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil, deixando apenas a modalidade de Policiamento Ostensivo, como consta no Artigo 1º da Portaria:

“Art. 1º Autorizar a prorrogação do emprego da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP, em caráter episódico e planejado, a partir da data de vencimento da Portaria nº 1.035, de 16 de junho de 2014, por mais 180 (cento e oitenta) dias, para atuar em apoio ao Governo do Estado de Goiás, através das ações de preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas cidades limítrofes entre Goiás e Distrito Federal, por meio de ações de Polícia Ostensiva em acontecimentos episódicos e pontuais, resultante de planejamento prévio entre as Instituições de Segurança Pública e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.”

As linhas de Perícia, Polícia Judiciária e Corpo de Bombeiros são retomadas no ano seguinte, na Portaria Nº1.035 de 16 de junho de 2014, período em que as ações da Meta 2 ainda permanecem ativas, porém, não é mencionada novamente na prorrogação seguinte, cuja

Portaria é a de número 2.319, de 30 de dezembro. Este movimento de prorrogação – não prorrogação causa a interrupção da força tarefa mobilizada, no entanto, durante todo o ano de 2015 ela permanece ativa, através das Portaria Nº 630 de 3 de junho e Portaria 1.997 de 3 de dezembro do mesmo ano. A Portaria Nº 1.950 de 26 de novembro de 2015 prorrogou separadamente a ação do Policiamento Ostensivo da operação.

Desta forma a prorrogação de 3 de dezembro de 2015, estendendo a operação por mais 180 dias, é a última Portaria autorizando a continuidade da Operação Cerrado, que se finda em meados de junho de 2016. Totalizam-se então 5 anos de operação, em 12 prorrogações, à luz da proposta de efemeridade nas ações, trata-se de uma operação de longa duração, trazendo à tona a necessidade de uma accountability para avaliar a necessidade de continuidade da operação.

Segundo o Coordenador Geral De Operações do Departamento da Força Nacional, Júlio César Dias Vieira, Coronel da Polícia Militar de São Paulo, existe uma accountability, feita de forma conjunta entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Ente Federado, a retirada se daria através de um consenso sobre a melhoria da situação anterior à chegada do efetivo:

“(…) normalmente é visto que a situação de crise que gerou o pedido, e o consequente envio das tropas, já não existe mais, as tropas são retiradas da operação, há uma avaliação dos órgãos envolvidos e essa operação é uma solução de continuidade”

Apesar da afirmativa sobre a existência dessa avaliação, seus critérios permanecem obscuros, não havendo grandes especificações sobre como é discutida a efetividade da operação, os impactos de sua retirada ou mesmo a qualidade, em caso de existência, de seu legado, como fica explícito na entrevista com o Júlio César Dias Vieira:

“Com o emprego da força nacional houve considerável resultado da operação no sistema de segurança pública local, gerando com isso um interesse da autoridade solicitante em renovar a operação, o que ocasiona e ocasionou e ainda ocasiona, que tais operações tenham as vezes um período de duração maior do que aquele previsto”

Uma segunda entrevista realizada com a ex-assessora do Ministro da Justiça, afirma, no entanto, a dificuldade em se retirar a Força Nacional destas localidades:

“ Me parece, que é muito mais fácil sair quando você tem dados objetivos de que a Força Nacional cumpriu a missão, do que quando a

entrega é exatamente uma coisa aplicada do mesmo jeito, quer dizer se a Força Nacional tá lá há 5 – 6 anos e isso estruturalmente nada mudou, as coisas só tão bem porque ela tá lá, porque ela vai sair? Ela vai sair se ela conseguir deixar algum tipo de legado estruturante percebe? ”

Há evidências, no entanto, da existência de uma breve avaliação dos resultados da Operação Cerrado, produzida pela própria instituição, que contém apenas dados do período entre 2013 e 2016 da operação, tratando-se então de um relatório estritamente estatístico contabilizando números das operações diárias. Os dados relacionados ao período de 2011 à 2013 não foram disponibilizados pelo Departamento, no entanto, em 2011 foram disponibilizados no site do Ministério da Justiça, que fez uma breve análise em setembro de 2011.

A análise da operação no período de abril, data em que a Força Nacional iniciou suas atividades na região, e setembro do mesmo ano, concluiu que a presença da Força Nacional no Entorno reduziu em 27,5% a quantidade de homicídios, na linha Ostensiva. A linha de Polícia Judiciária realizou, segundo a mesma análise, 289 perícias e inquiriu 360 pessoas.

Porém, um levantamento produzido pelas Polícias do Goiás ao fim do ano de 2011, atestou que ainda havia crescimento nas taxas de criminalidade, obtendo 591 homicídios entre janeiro e novembro, taxa superior em 22% à do ano de 2010. A curva gerada pelas taxas de decréscimo e posterior crescimento, ilustra bem a efetividade simbólica da Força Nacional, à priori gera um impacto considerável nas taxas de criminalidade, inibindo-as, mas num maior intervalo de tempo é possível ver que as taxas não continuam decrescendo.

A linha de policiamento ostensivo, segundo o relatório estatístico do período de 2013 a 2016, se deu através de abordagens e barreiras policiais. Segundo os dados disponibilizados pela instituição, neste período foram realizadas 120.857 abordagens, dentre as quais 88.300 pessoas foram abordadas, além de 31.777 veículos, como mostra a Figura 5. Apesar de representar um número bem inferior em relação às demais abordagens, um grande número de edificações foi abordado, um dado que chama atenção devido a sua especificidade, podendo estar inclusas, apesar de não especificadas pelo departamento, casas e estabelecimentos comerciais.

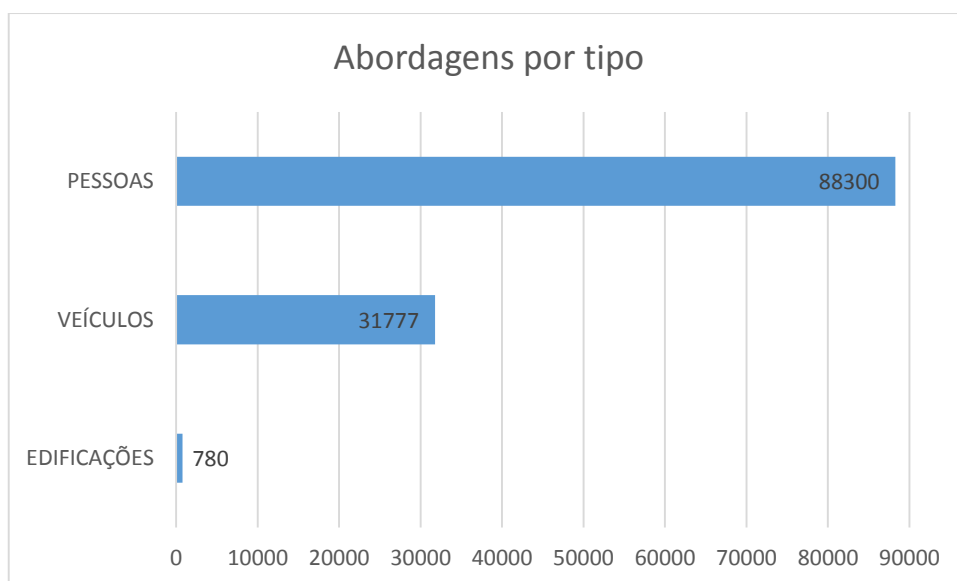


Figura 5. Números de abordagens durante o período de agosto/2013 a julho/2016 da Operação Cerrado

Segundo o Relatório de Produtividade, cedido pela instituição, foram realizadas 685 apreensões de armamentos e artigos afins, 81 veículos, incluindo carros de passeio e motos e um total de 28.613,5 kg de drogas, em três anos de operação. Como ilustra a Tabela 5, com os dados fornecidos pela instituição.

Tabela 5 Apreensões durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado

Apreensões de Armamentos (Unidades)	685
Apreensões de Veículos (Unidades)	81
Apreensões de Drogas (Unidades)	28613,5
Apreensões de Produtos Eletrônicos (Unidades)	80
Apreensões em dinheiro (Valor em Real)	15027,95

Fonte: Relatório de produtividade Cerrado

Com relação às prisões, o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública declara ter realizado 277 prisões em flagrante e 30 em cumprimento de mandados judiciais, totalizando 307 prisões, as apreensões o por mandado judicial fazem parte também da agenda da Polícia Judiciária, que objetivava ampliar o número de mandados cumpridos, afim de promover um desafogamento do judiciário, em cadeia.

Tabela 6 Prisões e Apreensões de pessoas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado

Apreensões de menor infrator (Unidades)	72
Adultos presos em flagrante (Unidades)	277
Adultos presos por mandado judicial (Unidades)	30
Busca a pessoas (Unidades)	3

Fonte: Relatório de produtividade Cerrado

Quanto às externalidades negativas, isto é, as consequências negativas das operações, a Força Nacional declara terem a havido apenas três disparos em três anos, um número que pode ser considerado baixo, uma vez que durante este período foram realizadas mais de 100 mil abordagens dentre carros, edificações e pessoas. Ainda que tenha havido um baixo número de disparos, declara-se óbito de dois civis (Tabela 7) as circunstâncias das mortes não foram esclarecidas pela instituição, não havendo, portanto, como avaliar os casos. Faz-se necessário ressaltar que a Força Nacional não possui uma ouvidoria, os possíveis casos de abuso policial em operações apenas são reportados na ouvidoria do Ministério da Justiça, esta informação, porém, não é exposta em suas viaturas, dificultando o acesso do cidadão.

Tabela 7 Externalidades Negativas ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado

Disparo de pistola (Unidades)	3
Civis mortos em operação (Unidades)	2
FN's feridos em operação (Unidades)	1

Fonte: Relatório de produtividade Cerrado

Com relação à ação da Polícia Judiciária houveram 686 intimações expedidas / cumpridas, e 538 inquirições, mas apenas 1 cumprimento de mandado judicial, um número baixíssimo para o tempo de avaliação, que consistiu em 3 anos.

Tabela 8 Ações Jurídicas ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado

Ações e op. em apoio a outro órgão (Und)	369
Adultos presos por mandado judicial (Und)	1
Apreensões de munição (Und)	1
Autos de reconhecimento (Und)	20
Cumprimento de mandado judicial (Und)	1
Inquirições (Und)	358
Intimações expedidas / cumpridas (Und)	686
Pessoas atend. na base da operação (Und)	501

Fonte: Relatório de produtividade Cerrado

A Perícia Técnica, no entanto, realizou um número expressivo em sua operação, foram 1.525 armas periciadas, e 3.791 laudos de exames em arma de fogo, um dos principais meios empregados em crimes de homicídio (Atlas da Violência, 2017). Além disto, a perícia realizou 199 identificações criminais, proporcionalmente ao número de homicídios, esta taxa se mostra

baixa, revelando a dificuldade em se identificar a autoria dos crimes cometido na região, como enfatizado anteriormente.

Tabela 9 Perícias ocorridas durante o período de Agosto/2013 a Julho/2016 da Operação Cerrado

Ações e op. em apoio a outro órgão (Und)	2
Armas periciadas (Und)	1525
Cartuchos de munição periciados (Und)	4110
Fragmentos papiloscópicos levantados em local crime contra pessoa (Und)	1
Coleta necropapiloscópica (Und)	1624
Identificação criminal (Und)	199
Laudos de exame em arma de fogo (Und)	3791
Laudos metalográfico e/ou identificação veicular (Und)	77
Veículos periciados (Und)	395
Perícia de constat. preliminar de entorpecentes (Und)	240

Fonte: Relatório de produtividade Cerrado

De forma geral, os dados obtidos através da Força Nacional são estritamente numéricos, em entrevista concedida pelo Coordenador Geral de Operações, a justificativa exposta acerca da longa duração da operação, seria a necessidade expressa do Ente Federado em continuar a operação. A carência de informações mais detalhadas sobre as operações se os procedimentos da própria Força Nacional constituem dificuldades para a avaliação desta política pública com relação a seu funcionamento e efetividade

Apesar da longa permanência da Força Nacional na região o Atlas da Violência, produzido pelo IPEA em 2017, atesta que no ano de 2015 dois municípios da região do Entorno, Novo Gama e Luziânia, se encontram no ranking de municípios mais violentos do Brasil, com 79 e 143 homicídios, respectivamente. O Estado do Goiás também revelou uma piora com relação às taxas estando entre os Estados em que o número de homicídios recebeu alta, no período de um ano (2014 a 2015) houve um acréscimo de 3,8% na cifra, que em 2015 alcançou 2.997 homicídios.

Apenas em janeiro de 2017, período em que a Operação Cerrado já foi suspensa, em Luziânia os números de homicídios triplicaram, foram registradas 24 mortes em decorrência deste tipo de crimes, em 2016 no mesmo período, teriam ocorrido 7 óbitos em decorrência de homicídios, neste período a Força Nacional ainda atuava neste município.

Um ano após a retirada da Força Nacional da região, o número de homicídios aumentou drasticamente, Estes dados corroboram com a afirmação de Isabel Figueiredo, ex-assessora do Ministro da Justiça, de que a Força Nacional não gera capacidade para o Ente Federado, portanto, se ela não conseguiu mudar as condições estruturantes do lugar, o impacto de sua retirada forte o suficiente para desfazer os avanços alcançados durante sua permanência na localidade.

A longa permanência da Força Nacional nestas localidades, não se deveu necessariamente à ausência de dados objetivos acerca da efetividade da operação, ainda que não tenham sido esclarecidas metas que delimitassem o trabalho do efetivo. Desta forma, existem dados objetivos acerca das realizações da operação, como apreensões e prisões, porém não foi esclarecido um objetivo a ser alcançado, para que então a tropa se retire, com as metas em aberto, torna-se tênue a linha de delimitação da operação, possibilitando prorrogações inúmeras, de operações em que o papel da Força é desempenhar atividades de cunho rotineiro do Ente Federado a quem presta o serviço, e que portanto, não encontram finalização, isto é, não se trata de ocorrências imprevistas, como uma rebelião em presídio ou mesmo a emergência de ataques de gangues em conflito.

A ausência de um objetivo claro a ser alcançado prejudica também a avaliação da operação com um todo, não só da necessidade de sua permanência e prorrogações, pois não há parâmetro para comparação dos números e atividades desejados com relação aos números e atividades realizados. Esta problemática se estende à linha de Polícia Judiciária da operação, uma vez que esta fazia parte do planejamento de Meta 2 de 2013, do Conselho Nacional de Justiça, fazendo parte, assim, de um objetivo que transcende o local, e faz parte de um objetivo nacional.

## 8 CONCLUSÃO

A Área Metropolitana de Brasília (AMB) conta com graves níveis de violência homicida, como demonstrou o relatório da pesquisa “Avaliação dos Homicídios no Entorno do Distrito Federal”, produzido na Universidade de Brasília. Além das taxas de violência homicida, a pesquisa revelou todo um percurso precário que percorrem os casos de que a polícia local chega a tomar conhecimento. Desde o momento em que a polícia chega a tomar conhecimento até o julgamento, os casos sofrem de uma carência de condições que possibilitem a elucidação da autoria dos crimes.

As condições estruturais dos órgãos de segurança pública da região do Entorno são deficientes, há um baixo efetivo de policiais militares e civis para o número de habitantes, impossibilitando a instauração de inquéritos sobre todos os homicídios e fazendo com que estes tenham que discricionariamente eleger os casos que tem mais chances de culminar em uma elucidação. A perícia local, além de um baixo efetivo, sofre com a ausência de condições estruturais para realização de todos os exames necessários, algumas modalidades, inclusive, só são realizadas em Goiânia, capital do estado, levando meses para que fiquem prontos, dificultando o trabalho da polícia e aumentando as chances do caso não ser elucidado. Como consequência, os poucos inquéritos que passaram pela peneira dos estágios supracitados, nem sempre contam com a dados produzidos com a qualidade necessária aos tribunais para apreciação dos casos ou mesmo condenações.

Desta forma, a qualidade de investigação é baixa e os casos elucidados são mínimos, para além disto, há uma dinâmica agravante nestes casos, os ciclos da violência se tornam grandes e há relatos de juízes que afirmam que há casos em que os autores estão todos mortos, impossibilitando a continuidade dos processos.

A realidade dos municípios da região se desencontra com a realidade do Distrito Federal, ainda que se localizem geograficamente de forma fronteiriça. Por esta situação de fronteira, a criminalidade dos municípios do estado do Goiás, mais conhecidos como Entorno do Distrito Federal, afeta o Distrito Federal diretamente, contribuindo para a elevação das taxas de violência neste local. Pois há uma grande relação de dependência entre estes municípios e Brasília, além de um grande fluxo migratório entre ambos.



Neste interim o Governo do Estado do Goiás efetuou o pedido em 2011, dos serviços da Força Nacional, para que esta auxiliasse de forma pontual e em caráter temporário, como esclarecido na Portaria de inauguração da missão, na contenção da crise de segurança pública que o estado se encontrava, intitulada então, de Operação Cerrado. A Força Nacional é programada então para atuar em três linhas: Polícia Ostensiva, Polícia Judiciária e Perícia. O intuito da ação conjunta seria inibir novos crimes, trabalhar nos inquéritos acumulados e elucidar o maior número possível, levando-os aos tribunais, com o auxílio da perícia para geração de provas materiais produzindo uma investigação de maior qualidade e possibilitando que os inquéritos chegassem à apreciação dos juízes com maiores chances de condenações.

No entanto, a Operação Cerrado, inicialmente programada para durar 180 dias, recebe prorrogações, chegando a ser finalizada somente em 2016. Os critérios para que se analisasse a continuidade ou interrupção da operação não são esclarecidos, esta deficiência é relatada como recorrente nas determinações similares feitas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Do mesmo modo, a produção de indicadores que pudessem auxiliar na decisão de se continuar ou interromper as missões, se mostra também deficiente. Não foram esclarecidas as metas impostas às operações da Força. Tornando o trabalho da companhia impreciso, pois não há um controle de ponto de partida e ponto de chegada, ou seja, não há um planejamento real das operações.

O fornecimento de informações acerca das operações também é dificultado, foi fornecido pelo Departamento da Força Nacional de Segurança Pública apenas um relatório, contendo números de abordagens, apreensões e ações em geral da missão, o relatório em questão contava somente os dados do triênio 2013 – 2016, excluindo os dois primeiros anos da missão. Foi possível, no entanto, reunir alguns dados do primeiro biênio através de notícias do site do Ministério da Justiça e noticiários em geral. A qualidade dos dados, no entanto, não se mostra adequada aos padrões desejados para que seja feita uma análise mais pertinente e profunda sobre a operação em questão, os do primeiro biênio passam pela peneira do interesse dos noticiários, e juntamente com os dados dos anos seguintes, estes já fornecidos pela instituição como relatório, se limitam à números, carecendo de análises qualitativas e parâmetros para comparação.

O impacto da operação nas taxas de homicídios também permanece questionável, além da carência de estatísticas, observa-se inicialmente um decréscimo nas taxas de homicídios,

porém, esta situação não se estende a todo o período em que a Força permanece na região, havendo uma flutuação da efetividade da operação. O maior impacto aparenta ter sido no início da operação, corroborando para a visão de que a eficácia maior da Força Nacional não seria exatamente o tamanho da tropa enviada, mas o simbolismo de sua presença.

A retirada do efetivo enviado, ainda que com resultados um tanto parcos ou de difícil demonstração, aparenta ter gerado forte impacto nas taxas de criminalidade da região, chegando a triplicar a taxa de homicídios em Luziânia, um dos municípios de atividade da Força Nacional. Este fato contribui com a percepção de que não há evidências de um legado deixado pela Força Nacional nestas localidades, fazendo com que sua retirada seja sentida de forma intensa pelo estado, e se retorne à estaca zero.

Uma forma de aferir melhor a efetividade da operação seria um balanço mensal da operação, para que se pudesse comparar com as estatísticas das regiões, mês a mês. Bem como a definição de uma meta a ser alcançada nas operações. A existência destas duas ferramentas não foi evidenciada no processo da presente pesquisa ou fornecida pela instituição.

O programa é oneroso para o Estado, em 2015 custou cerca de 163 milhões aos cofres públicos, porém já se mostra consolidado, permanente - atualmente possui status de Departamento - , e em processo de crescimento, em 2017 foi aprovada pela Câmara dos Deputados uma Medida Provisória que autoriza a participação de Militares Inativos da reserva na Força Nacional, a intenção é de que o efetivo básico da Força chegue a 7 mil agentes, o orçamento para que tal efetivo seja mantido ainda não foi esclarecido, tampouco os responsáveis por estes agente inativos, uma vez que na prática os responsáveis pelos agente enviados são suas corporações de origem.

Assim, a Força Nacional se apresenta, assim como o Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI), uma nova proposta de resolver a crise nacional de segurança pública sofrida pela população através de uma estratégia antiga e já declarada falha, continua-se a responsabilizar as policias pela segurança e ignorando-se os demais aspectos que a constituem.

## REFERÊNCIAS

ARTIGAS, Davi. **Valorização dos Profissionais Capacitados pela Força Nacional**. Página 14; Brasília, 2015;

ARTIGAS, Davi. **Valorização dos Profissionais Capacitados pela Força Nacional**. Página 13; Brasília, 2015;

FOLHA DE SÃO PAULO. **Última Greve da PM na Bahia Teve Morte, Saque e Fuga de Turistas**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u43517.shtml>>. Acesso em: 12/05/2017, 10h41

BRASIL. **Lei 10.210, 2001. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10201.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10201.html)>. Acesso em: 20/05/2017;

CICONELLO, A; GRAÇA, E; BARBOSA L; PEREIRA, A.C; REIS, S; COSTA, A.GROSSI, B.C. **Relações Intergovernamentais e Segurança Pública: Uma Análise do Fundo Nacional de Segurança Pública**, In: Revista Brasileira de Segurança Pública, Ano 1, Edição 1 , 2007;

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Gestão e Planejamento – Metas 2013**. <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>> Acesso em: 29/05/2017

FOLHA DE SÃO PAULO. **Saiba Quais Foram Algumas das Maiores Rebeliões em Presídios do Brasil**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/asmais/2017/01/1846402-saiba-quais-foram-algumas-das-maiores-rebelioes-em-presidios-do-brasil.shtml>>. Acesso em: 12/05/2017, 11h;

GLOBO, Bom Dia Brasil. **Força Nacional Faz Reforço na Segurança em Brasília**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/09/forca-nacional-faz-reforco-na-seguranca-em-brasilia.html>> Acesso em: 26/05/2017;

IBGE, **Censo Demográfico do ano 2000 e 2010**, Brasília, Brasil. 2000, 2010;

JUSBRASIL. **Aumenta Efetivo da Força Nacional de Segurança Pública no Entorno**. Disponível em: <<https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/2775227/aumenta-efetivo-da-forca-nacional-de-seguranca-publica-no-entorno>>. Acesso em: 26/05/2017;

MARINHO, D.N. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília, Brasil, 2016

METRÓPOLES. **Governo de Goiás Pedir Presença da Força Nacional em Luziânia – GO**. Disponível em: <<http://www.metropoles.com/distrito-federal/entorno/governo-de-goias-pede-presenca-da-forca-nacional-em-luziania-go>>. Acesso em: 26/05/2017;

**METRÓPOLES. Norte Pede Ajuda da Força Nacional Duas Vezes a Cada 3 Meses.** Disponível em: <<http://www.metropoles.com/brasil/norte-pede-ajuda-da-forca-nacional-duas-vezes-a-cada-3-meses>>. Acesso em: 20/05/2017, 0h43;

**O POPULAR. Força Nacional Deixa Entorno do Distrito Federal Sem Aviso.** <<http://www.opopular.com.br/editorias/cidade/for%C3%A7a-nacional-deixa-entorno-do-df-sem-aviso-1.194047?usarChave=true>>. Acesso: 28/05/2017; RAMOS, S; Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do Pronasci; INESC, 2010;

**VI O MUNDO. Luiz Eduardo Soares: ‘Acabou o sossego para as elites brancas brasileiras’.** Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/entrevistas/luiz-eduardo-soares-desmilitarizar-a-pm-legado-historico-do-escravagismo-que-matou-9-646-pessoas-em-dez-anos-no-rio.html>>. Acesso em: 20/05/2017, 15h35