

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CLAUDIO DANTAS MONTEIRO

A GOVERNANÇA DAS POLÍCIAS NO BRASIL E MÉXICO: Estratégias para o
desenvolvimento de planos no campo da segurança pública

Porto Alegre
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

CLAUDIO DANTAS MONTEIRO

A GOVERNANÇA DAS POLÍCIAS NO BRASIL E MÉXICO: Estratégias para o desenvolvimento de planos no campo da segurança pública

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos

Porto Alegre
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

REITOR

Carlos André Bulhões

VICE-REITORA

Patricia Helena Lucas Pranke

DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Hélio Ricardo do Couto Alves

VICE-DIRETOR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Alex Niche Teixeira

CHEFE DA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANIDADES

Fabiana Hennies Brigidi

CIP - Catalogação na Publicação

Monteiro, Claudio Dantas
A GOVERNANÇA DAS POLÍCIAS NO BRASIL E MÉXICO:
Estratégias para o desenvolvimento de planos no campo
da segurança pública / Claudio Dantas Monteiro. --
2022.
240 f.
Orientador: José Vicente Tavares dos Santos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Governança Policial. 2. Segurança Pública. 3.
Políticas Públicas. 4. Violência. I. Tavares dos
Santos, José Vicente, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Claudio Dantas Monteiro

A GOVERNANÇA DAS POLÍCIAS NO BRASIL E MÉXICO: Estratégias para o desenvolvimento de planos no campo da segurança pública

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Porto Alegre, 27 de maio de 2022.

Resultado: Aprovado

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS) (Orientador)

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa (UnB)

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach (UFRGS)

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima (FGV)

Prof. Dr. Sergio França Adorno de Abreu (USP)

Às Universidades Públicas do Brasil, pela
transformação que fizeram em minha vida e na
sociedade

Agradecimentos

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio material, sem o qual não seria possível a realização do presente trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-graduação em Sociologia desta universidade pela oportunidade de ser discente, ocasião que pude ter grandes trocas de conhecimento.

Ao meu orientador, professor José Vicente, que me ensinou trilhar o caminho sociológico com a complexidade e a alegria que este ofício merece ser conduzido, agradeço a parceria e amizade durante todo período do doutorado.

Ao professor Arthur Trindade pelos ensinamentos e diálogos tão importantes que carrego sobre o tema dessa tese e como exemplo de profissional.

Às professoras que participaram da minha formação enquanto sociólogo desde a graduação: Maria Stela, Haydée Caruso e Letícia Schabbach, e tantos outros (as) que carrego para vida os ensinamentos em cada etapa de minha formação.

Ao Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC) da UFRGS por todas as trocas feitas entre os docentes e discentes, aprendi muito durante nossas reuniões. Também aos pesquisadores/as do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança (NEVIS) da UnB, que participaram ativamente de minha formação.

À Aline por todo carinho, companheirismo e paciência durante esses anos de escrita. Agradeço a minha família por todo apoio desde sempre, minha mãe, Silvana, que sempre foi a principal entusiasta e apoiadora dos meus estudos, à minha irmã, Renata, ao meu pai, Luiz e à Kátia e aos irmãos João, André e Clarissa.

À Ranna e Tiaguinho que viveram comigo essa aventura em Porto Alegre, trazendo aquele acolhimento e apoio durante os momentos mais difíceis do início de nossa mudança. Também às amigas que esse doutorado trouxe: Rodrigão, Camilinha e Lívio.

Aos colegas e amigos feitos nos corredores da UFRGS: Suelen, Ana Paula, Dani, Mônica, Bruno, Carolina, Gabi, Igor, Iara, Vitor, Carol, Vini, Igor, Nati, Ivan, Matheus, Sara, Deinair, e tantas outras pessoas. À Canda, Ana e Ingo pela recepção em Porto Alegre.

Ao irmão Farage que viveu intensamente comigo mesmo quando estava distante esses anos, inclusive nos mais difíceis, durante a pandemia de Covid-19. Também aos amigos e amigas que sempre caminharam juntos: Greg, Goiaba, Calorim, Lupita, Mária, Gui Lemos, Robertinho, Rods, Vitinho, Dina, Nando, Gontyjo, e tantos outros.

Aos amigos do Ipea por compartilhar vivências e caminhadas: Yacine, Milena, Rapha, Jô, Helder e Maurício.

Às amigas Jennifer, Ana e Claudia por me acolherem no México. Aos professores Arturo Alvarado e Marcos Moloeznik pelas indicações de entrevistas e pelas conversas a respeito da realidade mexicana.

Aos colegas do CdE que chegaram em minha vida ao final da minha fase de doutorado, mas que escutaram tantas vezes eu falar dessa tese e contribuíram de muitas formas para as reflexões deste texto: Aretha, Bárbara, Elena, Elis, Flávio, Gabriel, Gustavo, Jairo, Lídia, Nívio, Pedro Maziero, Vanessa e Vinícius.

Aos profissionais da segurança pública que se disponibilizaram contribuir para este trabalho. Espero que de alguma maneira o texto produzido por nós possa contribuir com planos futuros.

Essa tese foi escrita em sua maior parte durante a pandemia de Covid-19. Deixo minha solidariedade à todas as vítimas e seus familiares desse momento tão difícil de nossa história. Que as políticas públicas e a ciência continuem contribuindo para melhorar a vida de nossa sociedade.

Resumo

Esta tese busca compreender a relação entre a gestão de uma política de segurança através de uma secretaria de segurança com as forças policiais. Para isso, foi proposto trabalhar com o conceito de governança, uma vez que esta perspectiva traz o entendimento das mudanças institucionais e da capacidade de interação das ações humanas neste processo, sendo capaz de analisar, portanto, aspectos mais amplos que envolvem o processo de uma gestão. A partir desta perspectiva a tese estuda como uma política pública de segurança elaborada por um governo é assimilada e executada pelas forças policiais, levando em consideração diversos aspectos e situações que permeiam a relação da gestão com os “burocratas do nível de rua”. Para isso, foram analisadas três políticas públicas: no México 1) a experiência da estratégia de segurança por quadrantes implementado na Cidade do México e em Guadalajara, e, no Brasil, 2) o Programa Estadual de Segurança com Cidadania (PROESCI) no Rio Grande do Sul e o 3) Viva Brasília – Nosso pacto pela vida do Distrito Federal. A comparação entre diferentes realidades permitiu analisar aspectos de uma política de segurança feita em uma capital nacional com aquelas implementadas em outros estados. As forças de segurança mexicanas atuam em um ambiente com uma maior fragmentação de instituições de segurança, o que pode acarretar dificuldades para cooperação interagencial. A política de segurança por quadrantes opera na capital mexicana há mais de uma década e foi utilizada como modelo para implementação em Guadalajara. No entanto foi encerrado em pouco tempo por existir entraves políticos e falta de cooperação dos policiais preventivos municipais desta cidade. No caso do PROESCI e do Viva Brasília, ambas as políticas públicas também foram inspiradas em modelos anteriores que tiveram êxito. A política de segurança da capital brasileira parece ter alcançado resultados mais expressivos tendo como indicador a redução dos homicídios. No entanto, em ambos os casos estudados no Brasil, aspectos orçamentários foram um entrave para o desenvolvimento da política e a cooperação entre as instituições policiais com a secretaria de segurança se mostram um desafio. Nas três políticas públicas analisadas, a mídia, a política e as carreiras policiais apareceram como temas centrais. Por fim, é feita uma reflexão sobre as disputas no campo da segurança pública e como os diferentes paradigmas acabam por disputar espaço na produção de políticas públicas, com uma tendência para o surgimento de ações concretas que acabam por suprir demandas mais punitivistas.

Palavras-chave: Governança Policial; Segurança Pública; Políticas Públicas; Violência

Resumen

Esta tesis busca comprender la relación entre la gestión de una política de seguridad a través de una secretaría de seguridad y los cuerpos policiales. Para eso, se propuso trabajar con el concepto de gobernanza, ya que esta perspectiva aporta la comprensión de los cambios institucionales y la capacidad de interacción de las acciones humanas en este proceso, pudiendo analizar, por tanto, aspectos más amplios que involucran el proceso de una gestión. Desde esta perspectiva, la tesis estudia cómo una política de seguridad pública elaborada por un gobierno es asimilada y ejecutada por las fuerzas policiales, teniendo en cuenta varios aspectos y situaciones que permean la relación de gestión con los “burócratas de calle”. Para eso, se analizaron tres políticas públicas: en México, 1) la experiencia de la estrategia de seguridad por cuadrantes implementada en la Ciudad de México y Guadalajara; en Brasil, 2) el Programa Estatal de Seguridad con Ciudadanía (PROESCI) en Rio Grande do Sul y 3) el Viva Brasilia – Nuestro pacto por la vida del Distrito Federal. La comparación entre distintas realidades permitió analizar aspectos de una política de seguridad realizada en una capital nacional con las implementadas en otros estados. De las instituciones de seguridad, las fuerzas de seguridad mexicanas operan con una mayor fragmentación, lo que puede generar dificultades para la cooperación interinstitucional. La seguridad por cuadrantes ha estado operando en la capital mexicana durante más de una década y se utilizó como modelo para su implementación en Guadalajara. Sin embargo, fue interrumpida en poco tiempo por impedimentos políticos y falta de colaboración de la policía preventiva municipal de esta ciudad. En el caso del PROESCI y el Viva Brasilia, ambas políticas públicas también se inspiraron en modelos anteriores exitosos. La política de seguridad de la capital brasileña parece haber logrado resultados más expresivos, teniendo como indicador la reducción de los homicidios. No obstante, en los dos casos estudiados en Brasil, los aspectos presupuestarios demostraron ser un obstáculo para el desarrollo de la política y la cooperación entre las instituciones policiales y la Secretaría de Seguridad, resultando ser un desafío. En las tres políticas públicas analizadas, los medios de comunicación, la política y la carrera policial aparecieron como ejes transversales. Finalmente, se reflexiona sobre las disputas en el campo de la seguridad pública y cómo los diferentes paradigmas terminan disputando espacios en la producción de políticas públicas, con tendencia al surgimiento de acciones concretas que terminan supliendo demandas más punitivas.

Palabras-clave: Gobernanza Policial; Seguridad Pública; Políticas públicas; Violencia

Abstract

The present thesis seeks to understand the relationship between the management of a security public policy through a security secretariat and the police forces. For this, it was proposed to work with the concept of governance, since this perspective brings the understanding of institutional changes and the interaction capacity of human actions in this process, being able to analyze, therefore, broader aspects that involve the process of a management. From this perspective, the thesis studies how a public security policy elaborated by a government is assimilated and executed by the police forces, through several aspects and situations that permeate the management relationship with the “street-level bureaucrats”. For this, three public policies were analyzed: in Mexico 1) the experience of the security by quadrants strategy implemented in Mexico City and Guadalajara, and, in Brazil, 2) Programa Estadual de Segurança com Cidadania (PROESCI) in Rio Grande do Sul and 3) Viva Brasília – Nosso pacto pela vida of the Federal District. The comparison between different realities made it possible to analyze aspects of a security policy made in a national capital with those implemented in other states. Mexican security forces operate in an environment with a greater fragmentation of security institutions, which can lead to difficulties for interagency cooperation. Security by quadrants has been operating in the Mexican capital for more than a decade and was used as a model for implementation in Guadalajara. However, it was terminated in a short time due to political obstacles and lack of cooperation from the municipal preventive police of this city. In the case of PROESCI and Viva Brasília, both public policies were also inspired by previous successful models. The security policy of the Brazilian capital seems to have achieved more expressive results, having an reduction of homicides. However, in both cases studied in Brazil, budgetary aspects proved to be an obstacle to the development of the policy and cooperation between police institutions and the secretary of security seem to be a challenge. In the three public policies analyzed, the media, politics and police careers appeared as cross-cutting themes. Finally, a reflection is made about the disputes in the of public security and how the different paradigms end up disputing space in the production of public policies, with a tendency for the emergence of concrete actions that end up supplying more punitive perspective.

Keywords: Police Governance; Public security; Public policy; Violence

Lista de Figuras

Figura 1 - Linha do tempo das experiências dos entrevistados no Brasil	26
Figura 2 - Linha do tempo das experiências dos entrevistados no México	27
Figura 3 - Nuvem de palavras das entrevistas no Brasil.....	30
Figura 4 - Nuvem de palavras das entrevistas no México	31
Figura 5 - Mapa conceitual da governança no campo da segurança pública	33
Figura 6 - Homicídios no México (números absolutos)	49
Figura 7 - Homicídios no Brasil (números absolutos).....	49
Figura 8 - Taxa de Homicídios no México em 2017	50
Figura 9 - Taxa de Homicídios no Brasil em 2017.....	51
Figura 10 - Principais rotas do tráfico internacional de cocaína.....	53
Figura 11 - Polícias no México	64
Figura 12 - Polícias no Brasil	65
Figura 13 - Mapa do México ressaltando duas unidades federativas	81
Figura 14 - Publicidade da Segurança por Quadrantes no Metrô da CDMX.....	90
Figura 15 - Delimitação da Segurança por Quadrantes na CDMX.....	91
Figura 16 - Objetivos da Segurança por Quadrantes CDMX	91
Figura 17 - Divisão da Segurança por Quadrantes CDMX	93
Figura 18 - Modelo da Segurança por Quadrantes CDMX	94
Figura 19 - Comunicação C5.....	95
Figura 20 - Mapa do Brasil ressaltando dois estados.....	102
Figura 21 - Fundo Constitucional do Distrito Federal.....	105
Figura 22 - Ride do Distrito Federal.....	108
Figura 23 - Série histórica da taxa de homicídios no DF.....	110
Figura 24 - Série histórica da taxa de roubo no DF	111
Figura 25 - Região Metropolitana de Porto Alegre.....	112
Figura 26 - Série histórica da taxa de homicídios no Rio Grande do Sul.....	113
Figura 27 - Série histórica da taxa de roubo no RS	114
Figura 28 - Segurança Sem Tolerância (1999).....	119
Figura 29 - Objetivos e Finalidade do “Ação pela Vida”	120
Figura 30 - Divisão territorial e metas do “Ação pela Vida”	121
Figura 31 - Divisão territorial por áreas integradas no “Viva Brasília”	124
Figura 32 - Estrutura do “Viva Brasília”	125
Figura 33 - Fluxo de governança do “Viva Brasília”	125
Figura 34 - Apresentação do RS na PAZ	130
Figura 35 - Estratégia de Contrainsurgência	204
Figura 36 - Poderes e Agenda de Segurança Pública	211
Figura 37 - Projetos da bancada da bala em 2015 e 2016.....	213

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Cargos ocupados pelos entrevistados no Brasil.....	27
Tabela 2 - Cargos ocupados pelos entrevistados no México.....	28
Tabela 3 - Número Absoluto de Homicídios no México.....	48
Tabela 4 - Número Absoluto de Homicídios no Brasil.....	48
Tabela 5 - Número de militares empregados no combate ao narcotráfico.....	66
Tabela 6 - Gasto da União em segurança pública no Brasil.....	71
Tabela 7 - Orientação da Lei Geral de Saúde para diferenciar tráfico de drogas de posse.....	76
Tabela 8 - Quantidade de efetivo por instituição policial na ZMCDMX (2012).....	87
Tabela 9 - Melhores salários de Jalisco (MXN\$).....	98
Tabela 10 - Piores salários de Jalisco (MXN\$).....	99
Tabela 11 - Relação de municípios gaúchos que possuem Guarda Municipal.....	106
Tabela 12 - Homicídios em 2017 em municípios do entorno do DF.....	108
Tabela 13 - Série histórica de homicídios no Distrito Federal.....	109
Tabela 14 - Série histórica de roubos no Distrito Federal.....	110
Tabela 15 - Série histórica de homicídios no Rio Grande do Sul.....	113
Tabela 16 - Série histórica de roubos no Rio Grande do Sul.....	114
Tabela 17 - Programas propostos no PROESCI/RS na PAZ (2011).....	132
Tabela 18 - Perfil dos Secretários de Segurança no Brasil.....	135
Tabela 19 - Comparativo da divulgação dos Crimes no Ação pela Vida e o Viva Brasília.....	153
Tabela 20 - Levantamento de programas de segurança pública (até 2015).....	175
Tabela 21 - Formas de atuação política da polícia.....	191

Lista de Siglas

AISP – Comitês de Área Integrada de Segurança Pública
APM – Academia de Polícia Militar
ASE – Agência de Segurança Estatal
BMRS – Brigada Militar do Rio Grande do Sul
C5 – Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano
CCP – Crimes Contra o Patrimônio
CDMX – Cidade do México
CFO – Curso de Formação de Oficiais
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
COE – Centros de Operações Estratégicas
CONAPO – Conselho Nacional de População do México
CUSAEM – Corpos de Segurança Auxiliares do Estado do México
CV – Comando Vermelho
CVLIs – Crimes Violentos Letais Intencionais
DEA – Drug Enforcement Administration
DEM – Democratas
DF – Distrito Federal
ETCO – Instituto de Ética Concorrencial
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI – Gabinetes de Gestão Integrada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEGI – Instituto Nacional de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA – Lei Orçamentária Anual
MBL – Movimento Brasil Livre
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MJ – Ministério da Justiça
MORENA – Movimento Regeneração Nacional
NSA – National Security Agency
ONU – Organização das Nações Unidas
ONGs – Organizações não Governamentais
PAN – Partido de Ação Nacional
PC – Polícia Civil
PCC – Primeiro Comando da Capital
PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal
PCRS – Polícia Civil do Rio Grande do Sul
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PM – Polícia Militar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDF – Polícia Militar do Distrito Federal
PNPSVD – Programa Nacional para a Prevenção Social da Violência e Delinquência
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPV – Pacto pela Vida
PPV – Programa de Prevenção à Violência
PRD – Partido da Revolução Democrática

PRI – Partido Revolucionário Institucional
PROESCI – Programa Estadual de Segurança com Cidadania
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PROTEJO – Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
PTR – Partido Trabalhista Renovador
RAs – Regiões Administrativas
REDE – Rede Sustentabilidade
Renaesp – Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento
RISP – Comitês de Região Integrada de Segurança Pública
RS – Rio Grande do Sul
SEDENA – Secretaria de Defesa Nacional
SEMAR – Secretaria da Marinha
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública
Sesipe – Subsecretaria do Sistema Penitenciário
SIGA – Sistema de Gerenciamento dos Indicadores do Avante
SINESP – Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública
SNSP – Sistema Nacional de Segurança Pública
SSP – Secretaria de Segurança Pública
SSPCDMX - Secretaría de Seguridad Ciudadana da Cidade do México
SUSEC – Subsecretaria de Segurança Cidadã
Susepe – Superintendência dos Serviços Penitenciários
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Sumário

1. Apresentação da pesquisa.....	17
1.1 Visão global da pesquisa.....	24
1.2 As entrevistas realizadas no Brasil e México	28
1.3 As instituições, situações e grandes temas abordados	32
2. O Campo da Segurança Pública no Brasil e México.....	48
2.1 Dinâmica dos homicídios no Brasil e México	48
2.2 Dinâmica da criminalidade no Brasil e México.....	52
2.3 Arquitetura institucional da Segurança Pública no Brasil e México	60
2.4 Histórico de Políticas Públicas e respostas do Estado no Brasil.....	68
2.5 Histórico de Políticas Públicas e respostas do Estado no México.....	74
3. Um estudo de caso em Guadalajara e na Cidade do México.....	81
3.1 As Instituições de Segurança na Cidade do México e Jalisco	83
3.2 A Estratégia de Segurança por Quadrantes na Cidade do México e Guadalajara	89
4. Uma análise sobre o PROESCI/RS na Paz e o Viva Brasília – nosso pacto pela vida	100
4.1 Contexto do Distrito Federal e Rio Grande do Sul.....	100
4.2 Políticas Públicas de Segurança no Distrito Federal no período pós ditadura.....	117
4.3 A criação do Viva Brasília – Nosso pacto pela vida (2015-2018) no Distrito Federal	122
4.4 Políticas Públicas de Segurança no Rio Grande do Sul no período pós ditadura.....	126
4.5 A criação do PROESCI/RS na Paz (2011-2014) do Rio Grande do Sul	129
4.6 O Viva Brasília do Distrito Federal e o PROESCI/RS na Paz do Rio Grande do Sul .	133
4.7 Construção da política de segurança no Viva Brasília e PROESCI	134
4.8 Tramas institucionais na política de segurança pública.....	137
4.9 Cotidiano entre as instituições no Viva Brasília e PROESCI.....	143
4.10 Polícia e Política no Viva Brasília e PROESCI.....	147
4.11 Mídia e Polícia no cotidiano da política de segurança.....	151
4.12 Orçamento e política pública	156
4.13 Mudanças e continuidades na gestão da política de segurança pública.....	159
5. A gênese de uma política pública e seus desdobramentos no campo da segurança pública	162
5.1 Governamentalidade e Governança: tradições de estudo para pensar o “governar”	163
5.2 As inovações na gestão da segurança pública no Brasil	174
5.3 Os principais planos de segurança e alguns percursos de gestão	177
5.4 A gestão e o cotidiano turbulento do campo da segurança pública	179
5.5 Mídia.....	187

5.6 Política	190
6. Paradigmas de segurança pública: disputas, controvérsias e escolhas	198
6.1 Construção social da punição em Garland e ações estatais contra a população em Harcourt: duas teorias para compreender as movimentações no campo da segurança pública	198
6.2 Paradigmas de segurança pública no Brasil.....	206
6.3 Agendas de segurança pública: disputas desde sua concepção	210
7. Conclusão	216
Referências Bibliográficas.....	225
Anexos	238

1. Apresentação da pesquisa

Esta tese estuda um movimento que parece ser comum e disseminado nas instituições policiais: a busca por se autogovernar. A governança das polícias tem sido um grande desafio nas sociedades modernas, principalmente em ambientes com elevada criminalidade e sensação de insegurança. Historicamente, no Brasil, houve poucos planos de segurança pública — e mesmo nessas escassas tentativas, desde 2000, as estratégias enfrentaram grandes dificuldades para influenciar as rotinas das forças policiais.

Este trabalho tem como principal referência empírica o contexto das unidades federativas brasileiras do Rio Grande do Sul (RS) e do Distrito Federal (DF), com foco nos planos de segurança conhecidos como Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania (PROESCI), no RS, durante os anos de 2011 e 2014 e o “Viva Brasília – Nosso pacto pela vida”, no DF, durante os anos de 2015 e 2018. Além disso, foi feito um esforço de analisar o contexto de outro país, com o intuito de, por meio de uma análise comparativa, aprimorar nosso entendimento acerca do campo da segurança pública no Brasil. Para isso, escolhemos analisar uma estratégia de policiamento desenvolvida no México, que ficou conhecida como “segurança por quadrantes”, a qual iremos tratar empiricamente a partir das experiências na Cidade do México e Guadalajara. A comparação busca compreender como um plano de segurança pública se desenvolve em uma arquitetura institucional diferente da brasileira, destacando as diferenças e semelhanças. A partir desses aspectos, acreditamos que a análise possibilita o aprimoramento do entendimento do tema da governança das polícias em uma perspectiva internacional.

Para o desenvolvimento da tese, busquei focar a relação entre as Secretarias Estaduais de Segurança e as polícias responsáveis pelo policiamento ostensivo e investigativo, que no Brasil correspondem às Polícias Militares (PM) e Polícias Civis (PC), respectivamente. No México, são responsáveis pelo policiamento ostensivo as polícias preventivas federal, estaduais e municipais, e no campo da investigação criminal, as polícias ministeriais estaduais e federal. Elegemos analisar as Secretarias Estaduais de Segurança (SSP) por considerarmos que essas estruturas do Estado são um importante elo entre um governo estadual e suas polícias. Entretanto, verificamos na pesquisa que muitas vezes uma Secretaria de Segurança possui uma capacidade reduzida de gerenciar as polícias, a despeito de desempenhar uma função política importante. As Polícias Civis e Militares são as instituições de segurança que parecem gerar o maior impacto na estrutura da segurança pública no país, pensando nas dinâmicas locais e, muitas vezes até nacionais. Portanto, buscar entender a dinâmica do vínculo entre a SSP, PC e

PM pode ser bastante produtivo para avançarmos no entendimento acerca do tema da governança das polícias.

Esse tema sugere uma rede de relações muito mais ampla do que a conexão entre as três instituições que proponho analisar. A rotina do campo da segurança pública recebe influências das mais diversificadas – como iremos tratar ao longo da tese –, pois um dos resultados obtidos na pesquisa foi o entendimento de uma série de situações, instituições e organizações que influenciam na governança das polícias, como as diferentes formas de mídias empresariais, redes sociais, políticos, Organizações não Governamentais (ONGs), sindicatos, crime organizado, outras secretarias, governos federal, estaduais e municipais, entre outros. Verificamos uma série de situações que interferem no cotidiano das práticas policiais, e os atores que estão em posição de comando nas gestões da SSP, PC e PM acabam utilizando, intencionalmente ou não, a influência das instituições ou organizações que estão envolvidas nessa complexa rede que envolve a governança das polícias.

Nesse sentido, também buscaremos compreender como planos de segurança pública são assimilados por instituições policiais. Trataremos do tema da governança das polícias realizando uma comparação entre dois estados brasileiros e dois mexicanos, com o propósito de compreender os desafios da gestão da segurança pública em diferentes arquiteturas institucionais. Para esse desafio iremos comparar duas capitais nacionais, sendo o DF mexicano e o DF brasileiro, com dois outros estados, como já mencionado: no Brasil, o RS e no México, o estado de Jalisco. Essa escolha permite, também, entender a influência de uma capital nacional no desenvolvimento de um plano de segurança com relação a outros estados do país analisado.

Importante destacar que a análise empírica do caso brasileiro fica privilegiada pelo fato de eu ser nativo do Brasil e compreender com maior facilidade sua cultura e o funcionamento das instituições nacionais. Também tive a oportunidade de exercer cargo comissionado na Secretaria de Segurança Pública¹ do DF durante a gestão do Viva Brasília, experiência que foi de suma importância para a compreensão das relações das forças policiais em uma gestão da segurança pública. Portanto, embora haja uma comparação proposta entre dois países nesta tese, a realidade brasileira acaba por ter uma distinção pelos motivos mencionados.

O investimento intelectual de pensar uma realidade distante daquela que temos como foco pode potencializar a percepção dos mecanismos de governança no campo da segurança pública, uma vez que as diferenças e semelhanças identificadas podem ajudar a desenvolver um

¹ Cargo de “Coordenador de Articulação Social” da Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC).

argumento complexo que favoreça a melhor compreensão do tema de pesquisa. A metodologia comparativa, aqui empregada, é uma ferramenta utilizada desde os primórdios da sociologia.

Encontramos elementos desse tipo de análise desde a sociologia clássica, em autores como Comte, Durkheim e Weber, tendo, posteriormente, se desenvolvido de maneira complexa e variada. Essa metodologia nos permite examinar a variação dos casos, o que ajudaria a gerar e controlar hipóteses (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998). Adotaremos uma sistematização realizada por Sérgio Schneider e Cláudia Schmitt (1998), que, dentre algumas perspectivas, citam Marc Bloch, afirmando que “aplicar o método comparativo no quadro das ciências humanas consiste (...) em buscar, para explicá-las, as semelhanças e as diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais distintos” (CARDOSO; BRIGNOLI, 1975 *apud* SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p. 32).

Os autores sintetizam as diversas perspectivas do método comparativo em três fundamentações, quais sejam: 1) buscar tornar os universos empíricos compreensíveis, com o intuito de trazer à tona fenômenos fundamentais dentro da comparação, que é uma forma de buscar elementos que sejam, de fato, comparáveis; 2) construções teóricas nem sempre costumam ter separações evidentes em suas variáveis, pois algumas delas podem ser pertinentes em uma cultura e não em outras, portanto a definição do que deve ser comparado é um dos pontos cruciais do método; 3) a utilização dessa perspectiva também é uma busca por explicações com a pretensão de generalizar algumas interpretações, pois a pesquisa implica buscar elementos comuns em casos distintos (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998).

A comparação entre as realidades brasileira e mexicana no campo da segurança pública revela alguns aspectos importantes para entendermos o tema da governança das polícias. Apesar de as estruturas federativas dos referidos países serem semelhantes em sua divisão entre Governo Federal, Estados e Municípios, observamos que a maneira como as responsabilidades na área da segurança pública foram definidas constitucionalmente revela que a relação entre os entes federativos muda consideravelmente. No Brasil, a constituição delega principalmente aos estados a responsabilidade nessa área, o que fez com que o Governo Federal realizasse timidamente algumas tarefas, deixando para os governos estaduais o ônus político de lidar com o problema da violência. Já a constituição mexicana define que os três entes federados deverão se coordenar para constituir um sistema de segurança pública, fazendo com que os estados e municípios deixem que o governo federal arque com os custos políticos e com a estratégia da segurança pública.

Esta tese, portanto, busca entender como diferentes estruturas institucionais acabam por reproduzir algumas similaridades no campo da segurança pública. Como pudemos observar no

Brasil e no México, há uma tendência de esvaziamento do esforço entre os entes federados para a construção de um planejamento na área da segurança pública². Também buscamos compreender a atuação das polícias em diferentes regiões, que acabam por reproduzir problemas semelhantes quando se trata de cooperação entre diferentes instituições. No México, o fato de haver mais forças de segurança atuando em um mesmo território parece produzir maiores dificuldades e conflitos para o desenvolvimento de uma estratégia de policiamento. Já no Brasil, apesar de haver menos forças de segurança atuando, essa dificuldade também é verificada.

É comum ler em pesquisas, dissertações e teses produzidas com a temática da segurança pública do Brasil a citação literal do Artigo 144 da constituição brasileira, que dispõe sobre as atribuições das instituições de segurança pública no país. Também é habitual ler descrições a respeito das polícias civis e militares, exames de documentos orientadores, etc. Embora essas análises sejam muito relevantes para o entendimento das instituições de segurança, estudar outra realidade pode favorecer uma compreensão maior a respeito da realidade brasileira.

Na pesquisa, tive a oportunidade de analisar duas cidades que são sede do Governo Federal. Foi possível constatar que, tanto no caso do Distrito Federal brasileiro quanto do mexicano, sediar o Governo Federal impacta decisivamente no campo da segurança pública. No México, por exemplo, a nomeação do secretário de segurança da Cidade do México passa pela anuência da Presidência da República. Na capital brasileira, as forças de segurança contam com um orçamento oriundo de um fundo de financiamento federal³, o que cria facilidades e benefícios orçamentários que outras unidades da federação não possuem.

Nesta tese, pensar na arquitetura institucional também significa entender as diferenças no campo da segurança pública entre distintas regiões em um mesmo território nacional, com uma estrutura jurídica e estatal semelhante. Foi possível verificar, por exemplo, diferenças significativas entre a Cidade do México e o estado de Jalisco. Na capital mexicana não existem polícias municipais, o que faz com que se centralize as forças policiais em um mesmo território. No entanto, nessa região metropolitana concentra-se praticamente a metade do efetivo policial mexicano, uma vez que a área é uma conurbação de dezenas de municípios de três estados, o que acarreta uma dinâmica criminal específica, além de problemas típicos de uma megalópole latino-americana. O estado de Jalisco, por sua vez, é um território maior e muito menos populoso, cujos habitantes se concentram na região metropolitana de Guadalajara, onde

² Se no Brasil o governo federal acaba por deixar essa responsabilidade aos estados, no México, estados e municípios deixam essa função para o governo federal.

³ Fundo Constitucional do Distrito Federal.

circulam polícias municipais de nove cidades, cada uma em seu território, e a força policial de Jalisco, além de profissionais do Exército e Marinha.

As diferenças regionais também são encontradas no Brasil. O fato de o orçamento da segurança pública ser federal no DF fez com que essa unidade da federação tenha desenvolvido o maior efetivo policial por habitante do país⁴, além de pagar salários acima da média nacional e fornecer uma boa estrutura para o desenvolvimento do trabalho policial⁵. O Distrito Federal é uma unidade federativa *sui generis*, uma vez que, constitucionalmente, tem um caráter híbrido, pois é considerado estado e município ao mesmo tempo, tendo uma lei orgânica própria, que garante autonomia à região.

Além disso, no DF, diferentemente de outras unidades da federação, o território é dividido em Regiões Administrativas, cujo cargo de administrador, equivalente ao de prefeito, é indicado pelo governador do Distrito Federal, o que em tese facilita uma unidade política na administração das diferentes regiões. Para nossa análise, devemos considerar também o entorno do DF, onde estão localizados pelo menos sete municípios goianos com elevadas taxas de homicídios⁶ e que possuem relação com a dinâmica da violência na região, que se acentua pela ausência de planejamento e ações dos governos do Distrito Federal e de Goiás para tratar o problema e, de fato, reduzir a violência nessa região limítrofe.

Diferentemente, o Rio Grande do Sul possui 497 municípios, distribuídos em um território quase 48 vezes mais extenso e com uma população quase quatro vezes maior, na comparação com o DF. Além disso, muitas das cidades gaúchas contam com guardas municipais. O RS faz fronteira com a Argentina e Uruguai, o que também impacta no planejamento da segurança pública. Além disso, possui um caráter de potência agrícola, o que cria uma dinâmica específica em seu interior.

A despeito de o DF possuir território e população menores e um maior orçamento e efetivo policial se comparado ao RS, não possui indicadores de criminalidade e violência muito mais favoráveis do que os da realidade gaúcha. Exemplo disso é que, até o ano de 2014, o DF possuía uma taxa de homicídios por 100 mil habitantes maior do que a registrada no RS.

⁴ Analisado o efetivo da Polícia Civil do Distrito Federal, ela é maior até mesmo em números absolutos do que o da polícia investigativa da Cidade do México, que possui uma população aproximadamente 7 vezes maior do que o DF brasileiro.

⁵ Um indicador que pode usado como parâmetro, é a pesquisa da Semana de Visitas a Delegacias de Polícia organizada pela ONG Altus, que constatou que na média, as delegacias do DF são consideradas superiores em vários aspectos se comparadas com as de outras unidades federativas, segundo a percepção de pessoas da sociedade civil (ALTUS GLOBAL ALLIANCE, 2011).

⁶ Segundo a secretaria de Segurança do Estado de Goiás, o município de Luziânia registou 53 casos de homicídio por 100 mil habitantes no ano de 2017. Águas Lindas 38, Valparaíso 34, Santo Antônio do Descoberto 54, Novo Gama 33, Cidade Ocidental 52 e Alexânia 56.

Durante toda a série histórica de 2009 até 2018, o DF também registrou uma taxa de roubo por 100 mil habitantes mais elevada do que a do RS.

Com relação à confiança nas polícias, segundo a Pesquisa Nacional de Vitimização (2013), a Brigada Militar do Rio Grande do Sul goza de muita confiança de 21,7% da população (terceira posição no ranking nacional), ao passo que a Polícia Militar do Distrito Federal tem muita confiança de 18,7% dos habitantes. No caso das Polícias Cíveis, no RS 16,7% confiam muito nessa instituição, enquanto no DF esse mesmo indicador é de 24,2% – primeira posição no ranking nacional (SENASP; DATAFOLHA; CRISP, 2013).

Portanto, tanto o DF quanto o RS possuem instituições policiais que gozam de boa confiança, se compararmos à realidade nacional. Ambas as unidades federativas possuem um padrão de criminalidade elevada, embora o DF tenha apresentado um declínio expressivo no período analisado (2015-2018). Nesse sentido, a tese buscará interpretar as razões pelas quais o DF possui resultados não tão bons, se levarmos em consideração as vantagens institucionais que essa unidade da federação possui. Para isso, analisaremos como se deram as articulações para criação e desenvolvimento dos planos de segurança no DF e RS. Na última década, verificamos um movimento de queda nos homicídios na capital federal, ao mesmo tempo em que houve um incremento das mortes violentas no Rio Grande do Sul. Observando ambas as realidades, buscaremos interpretações a partir das entrevistas realizadas, assim como de outras pesquisas, com o intuito de tentar entender a relação da dinâmica da criminalidade com os planos de segurança, para pensar possíveis impactos ou não de uma estratégia de segurança com indicadores criminais.

Como proposta de produção científica, buscaremos trilhar a construção da viagem inversa, sugerida por José Vicente Tavares dos Santos (1992), que propõe tratar do tema de pesquisa sem nunca esquecer a questão social que está sendo tratada, enquanto tentamos simultaneamente explicá-la, com o objetivo de retomá-la enquanto questão sociológica. Portanto, esta tese busca abordar o tema da governança das polícias sem deixar de reconhecer a multiplicidade de temas sociais relacionados, uma vez que os problemas ligados às questões e segurança afetam de maneira geral a qualidade de vida das pessoas.

Se a natureza do tema de pesquisa proposto por esta tese é essencialmente política, acredito que os procedimentos de coleta de dados, os resultados e as interpretações também devam se politizar. Em primeiro lugar, tratar de temas relacionados às polícias significa, por definição, olhar para instituições que oferecem um serviço público e que, ao mesmo tempo, são um instrumento político e detêm seus próprios interesses enquanto carreira (MONJARDET, 2003).

Se, por definição, a polícia é um instrumento político, devemos ter em mente que inevitavelmente a pesquisa que desenvolvo terá um significado político. Essa constatação se evidenciaria por si só pelo tema proposto pela tese. No entanto, como postura intelectual, busco expor uma vontade de contribuição para uma agenda de pesquisa que contribua para a fundamentação de políticas públicas de segurança baseadas em evidências empíricas. O intuito é, portanto, auxiliar na elaboração de estratégias que contribuam para a diminuição da criminalidade e para o aumento da sensação de segurança, através de um polícia que valorize direitos individuais no contexto de um Estado democrático de direito.

Em segundo lugar, buscamos romper com o padrão convencional de ciência, que tem como pressuposto a neutralidade e objetividade, transformando a função de sociólogo em um processo de questionamento das próprias técnicas de investigação e da relação com os profissionais que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, tradicionalmente invocados em trabalhos acadêmicos como “objetos de pesquisa” (TAVARES DOS SANTOS, 1992), diante dos(as) quais prefiro me posicionar como interlocutores(as) desta tese. Além de buscar uma relação mais horizontal com os profissionais envolvidos, buscamos desenvolver uma sensibilidade interseccional, levando em consideração em nossas análises as perspectivas de classe, raça e gênero.

O esforço por um posicionamento que busque um relacionamento humanizado com os interlocutores da pesquisa não elimina uma posição de poder assimétrico entre os indivíduos envolvidos, sobretudo no que se refere à interpretação da realidade que será exposta neste trabalho acadêmico⁷ (TAVARES DOS SANTOS, 1992). Ter em mente a posição que ocupo, automaticamente, ao escrever esta tese faz parte do esforço político para que o ofício de pesquisador seja mais transparente e se insira numa perspectiva mais ampla da ciência, capaz de proporcionar avanços sociais na busca por uma sociedade mais livre e solidária.

Esta seção buscou apresentar sucintamente o tema da pesquisa, além de explicitar alguns apontamentos metodológicos e éticos sobre o trabalho desenvolvido. Na próxima parte do texto, desenvolverei com maiores detalhes o tema da governança das polícias, assim como esmiuçarei os procedimentos para o levantamento dos dados empíricos nos quais esta tese se ancorou para o desenvolvimento de suas proposições mais teóricas.

⁷ Afinal, o poder da escrita, quem tem é o autor, que, em um trabalho acadêmico, será o responsável por escolher a maneira com a qual o texto – com validação científica – será redigido.

1.1 Visão global da pesquisa

Neste momento buscarei introduzir o tema pesquisado, os casos empíricos e principais teorias abordadas. Na segunda parte, será realizado um panorama das políticas de segurança no Brasil e México. Na terceira parte, analisaremos a estratégia da segurança por quadrantes na Cidade do México e em Guadalajara, explicando alguns entraves para a implementação dessa política. Na quarta parte, será tratado o PROESCI implementado no RS e o Viva Brasília, no DF. Na quinta parte do texto, iremos articular algumas teorias para pensar o “governar” e como uma política pública de segurança pode ser implementada. Por fim, na sexta parte buscaremos articular diferentes tradições teóricas a respeito da punição para refletir sobre o surgimento de diferentes agendas de segurança pública.

O estudo de caso realizado no México pode ser entendido como parte de uma estratégia metodológica que busca aprofundar o entendimento sobre o campo da segurança pública no Distrito Federal e Rio Grande do Sul, a partir de uma metodologia comparativa. Em outras palavras, os dados obtidos no trabalho de campo na Cidade do México e Guadalajara são uma espécie de *carta curinga*⁸ que será utilizada para o desenvolvimento desta tese na medida em que seja cabível trazer algum exemplo mais “exótico”. Pensar a realidade mexicana é, portanto, um exercício de desnaturalização da realidade brasileira.

Ao todo foram realizadas 20 entrevistas, sendo 15 delas no Brasil e 5 no México⁹. Para alcançar o objetivo do trabalho, buscamos um perfil de profissionais do campo da segurança que ocupam ou ocuparam uma posição com capacidade de influenciar a rotina das polícias em suas respectivas localidades, ou seja, pessoas que chefiaram ou ocuparam posições de destaque em secretarias de governo, como uma secretaria de segurança, bem como profissionais que comandaram instituições policiais ou tiveram alguma capacidade de influenciar em sua gestão.

Ao longo da pesquisa, verificamos que é frequente, na trajetória de pessoas que assumiram postos de relevância no campo da segurança pública, que tenham ocupado uma variedade de outros cargos de destaque. Foi comum observar policiais militares ou civis que estiveram em posições relevantes em suas instituições ocupando, posteriormente, cargos na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), no caso do Brasil. Observou-se, também, o caminho inverso: gestores dessa secretaria nacional que vieram a ocupar cargos de comando em secretarias estaduais de segurança.

⁸ Curinga é uma das cartas do baralho, que em alguns jogos, como o poker, pode ter valor variado e é utilizada de maneira estratégica, pois complementa o jogo a depender de seu uso.

⁹ Totalizando aproximadamente 34 horas de gravação em áudio das conversas realizadas. Todo o conteúdo foi transcrito por mim. Optei por traduzir as entrevistas realizadas em espanhol para o português.

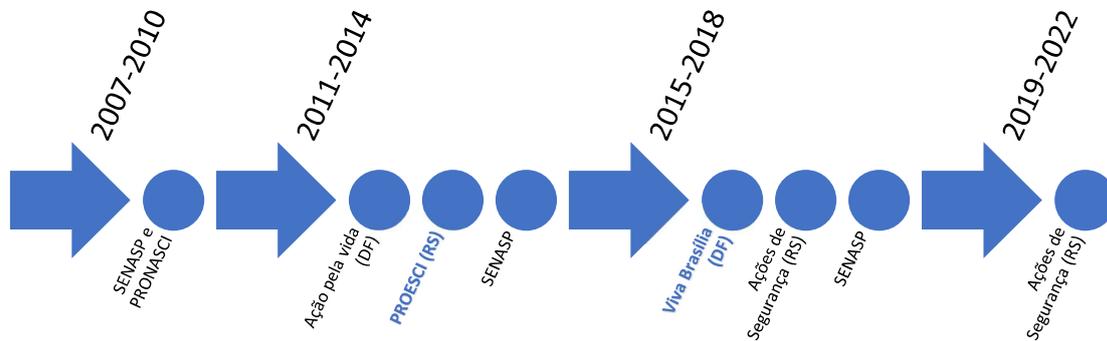
Para a análise deste trabalho, as trajetórias dos entrevistados brasileiros, ainda que, em sua maioria, estejam focadas principalmente em dois planos de segurança pública (Viva Brasília e Proesci), não devem se desconectar de sua linha temporal em um sentido mais amplo. Em outras palavras, aspectos relevantes vividos pelos entrevistados em outros momentos de suas carreiras influenciam suas visões de mundo e, portanto, serão explicitados na linha do tempo abaixo para que possamos desenvolver criticamente o material empírico desta tese. Para fins analíticos, busquei reconstruir principalmente a atuação em cargos de gestão do Poder Executivo. Embora pudessem enriquecer as análises, a fim de manter um certo foco, optei por excluir alguns casos de experiência, como nas Forças Armadas, na Universidade, no Judiciário ou atuação em assessoria parlamentar.

No caso das entrevistas realizadas no México, podemos observar uma linha do tempo menor, uma vez que, além de terem sido numericamente inferiores, os entrevistados não haviam circulado por uma variedade de cargos como no caso brasileiro.

No Brasil, foram realizadas seis entrevistas com profissionais que atuaram no Distrito Federal, oito no Rio Grande do Sul e uma focada na atuação do entrevistado na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ). Com relação ao recorte temporal do momento em que ocorreram as experiências relatadas, trata-se de um alargado período, como podemos observar na linha do tempo abaixo.

As entrevistas realizadas no Brasil ocorreram entre o mês de junho de 2018 e novembro de 2019. No México, ocorreram entre os meses de abril e maio de 2019. Destaco que, com fins de minimizar a identificação das pessoas entrevistadas nesta tese, optei por não revelar o gênero dos/as interlocutores/as. Embora as citações trazidas no trabalho utilizem o gênero masculino, parte das entrevistas foram realizadas com mulheres que atuaram em cargos de importância na segurança pública.

Figura 1 - Linha do tempo das experiências dos entrevistados no Brasil



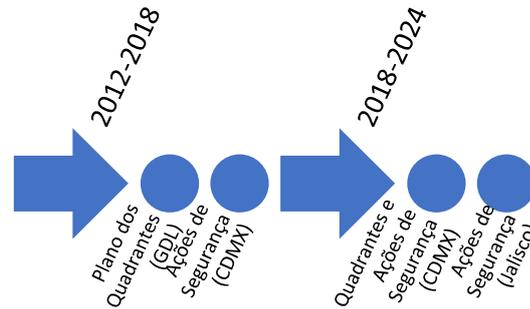
Elaboração própria

Focarei as análises em dois planos de segurança específicos, que são o Programa Estadual de Segurança com Cidadania (PROESCI), também conhecido como RS na PAZ, do Rio Grande do Sul (2011-2014), e o Viva Brasília – o Pacto pela Vida do Distrito Federal (2015-2018), conforme destacado na linha do tempo acima. Esses planos serão mais bem compreendidos na quarta parte do texto, momento em que concentrarei as análises sobre o campo da segurança pública nas referidas unidades federativas.

O trabalho de campo no México consistiu na realização de entrevistas na Cidade do México e em Guadalajara, estado de Jalisco. A Cidade do México, ou Distrito Federal, não é um estado, embora tenha muitas atribuições e responsabilidades compatíveis com as de um. É a sede do governo federal, assim como o núcleo da região metropolitana conhecida como Vale do México (OECD, 2015). Portanto, pela natureza da capital mexicana, diferente de outras unidades federativas, a polícia preventiva do território é vinculada apenas ao Distrito Federal¹⁰ e não aos seus municípios, uma vez que esses não possuem independência financeira e política. No caso das entrevistas realizadas em Jalisco, foi possível estar em contato com policiais vinculados ao estado de Jalisco e um policial vinculado à polícia municipal de Guadalajara. Os dados analisados servirão para compreendermos como estão estruturadas as instituições de segurança pública do país, assim como para avançarmos no entendimento de aspectos culturais e valores institucionais que fazem parte do cotidiano desses profissionais.

¹⁰ Nesse sentido, pode ser feita uma comparação de aproximação com o Distrito Federal do Brasil, no sentido de haver uma concentração política através de sua arquitetura administrativa. No DF do Brasil, as administrações das regiões equivalentes a municípios também não possuem independência política e financeira.

Figura 2 - Linha do tempo das experiências dos entrevistados no México



Elaboração própria

Com relação aos cargos ocupados, destaquei nominalmente as posições de chefia e subchefia de uma instituição de segurança na Tabela 1. Optei por não revelar as demais hierarquias institucionais, com o intuito de que a identidade dos entrevistados seja preservada. No caso brasileiro, verificamos que pelo menos um quarto dos entrevistados ocuparam cargos de relevância na SENASP. Além disso, a maior parte dos interlocutores ocuparam cargos em uma SSP. Dos 15 entrevistados no Brasil, 9 possuíam carreira na polícia militar ou civil; os outros 6 possuíam vínculos em outras instituições ou não possuíam vínculo institucional algum.

A compilação dos cargos dos entrevistados brasileiros segue a seguinte composição:

Tabela 1 - Cargos ocupados pelos entrevistados no Brasil

	Frequência	Porcentagem
Cargo de Relevância na Secretaria Nacional de Segurança	9	26,5%
Cargo de Relevância na Secretaria Estadual de Segurança	8	23,5%
Cargo de Relevância na Polícia Militar	4	11,8%
Secretário Adjunto Estadual de Segurança Pública	3	8,8%
Secretário Estadual de Segurança Pública	3	8,8%
Comandante da Polícia Militar	2	5,9%
Cargo de Relevância na Polícia Civil	1	2,9%
Cargo de Relevância na Secretaria Municipal de Segurança	1	2,9%
Chefe/Diretor Geral da Polícia Civil	1	2,9%
Subchefe/Diretor Geral Adjunto da Polícia Civil	1	2,9%
Subcomandante da Polícia Militar	1	2,9%
Total¹¹	34	100%

¹¹ A somatória se refere a todos os cargos de direção das pessoas entrevistadas, sendo consideradas suas posições de influenciar o cotidiano da segurança pública de alguma maneira, sendo, portanto, superior ao número de entrevistas.

Elaboração própria

No caso dos entrevistados mexicanos, verificamos que a maior parte dos cargos ocupados estavam vinculados à secretaria estadual de segurança. No México, foi possível ter acesso a estruturas de administração estadual, à atuação das polícias preventivas estadual e municipal e da procuradoria geral da Cidade do México (*fiscalía*), que é responsável pela investigação criminal, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 2 - Cargos ocupados pelos entrevistados no México

	Frequência	Porcentagem
Cargo de Relevância na Secretaria Estadual de Segurança Pública	2	33,3%
Assessor do Governo Municipal	1	16,7%
Cargo de Relevância da Polícia Preventiva (Estadual)	1	16,7%
Cargo de Relevância na Procuradoria Geral (Estadual)	1	16,7%
Comandante da Polícia Preventiva (Municipal)	1	16,7%
Total	6	100%

Elaboração própria

A seguinte seção irá detalhar o contexto de parte das entrevistas realizadas, assim como o conteúdo geral das entrevistas a partir da análise de suas transcrições.

1.2 As entrevistas realizadas no Brasil e México

As entrevistas realizadas nesta etapa da pesquisa contaram com o mesmo roteiro de perguntas em ambos os países, com as devidas adaptações para a realidade mexicana¹². Durante o trabalho de campo no México, havia um grande processo de mudança em andamento no país, devido ao então recém-eleito governo do presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), responsável por promover algumas rupturas e mudanças. Como no México o governo federal possui grande influência na segurança pública, havia uma ambiguidade no discurso dos entrevistados, pois, se de um lado parecia haver grande expectativa de que uma mudança significativa poderia ocorrer nessa área, por outro havia uma desconfiança de que poderia ser apenas mais uma grande tentativa frustrada, semelhante a outros momentos da história

¹² O documento se encontra no anexo 2 desta tese.

mexicana recente. Um dos motivos da desconfiança se dava pelo fato de que uma das grandes propostas do novo governo era a criação de uma Guarda Nacional.

As expectativas positivas se justificavam por tratar-se de uma força de segurança nova, e as negativas, pelo fato de governos anteriores terem apostado em operações do Exército e da Marinha. Ou seja, os críticos à proposta consideravam o novo antídoto do governo federal não tão novo assim. Essa era, justamente, a grande discussão do momento na ocasião das entrevistas. A lei de criação da Guarda Nacional acabara de ser promulgada e discutia-se a eficácia dessa nova força. Era frequente o argumento de que a Guarda Nacional seria muito semelhante ao Exército, até porque grande parte do efetivo dessa nova força viria do próprio Exército, ou seja, novos servidores vindos de uma velha instituição.

Aqueles que se mostravam céticos em relação ao novo projeto diziam que era uma repetição de erros de governos anteriores, que apostavam nas intervenções do Exército. Defendiam, também, que se fosse para fazer esse tipo de ação, dever-se-ia investir na Polícia Federal, que era considerada uma polícia “menos corrupta” e já estruturada. Já os que pareciam otimistas diziam que era uma nova força, que seria mais bem estruturada do que o Exército, com melhores recursos de trabalho, salários e treinamento. Também diziam que seria uma forma de disputar a força de trabalho dos jovens que são corriqueiramente cooptados pelo narcotráfico mexicano.

Além desse projeto, também havia uma grande mudança na Procuradoria e no Ministério Público, que estava inclusive mudando de nome para “Fiscalía”. A partir da nova gestão, seria um órgão com maior independência do governo e incorporaria uma transição no modelo inquisitório do país, que, dentre as principais mudanças, traria a incorporação da presunção da inocência, segundo um dos entrevistados.

Para uma visão complexa e global do conteúdo das entrevistas, gerei uma nuvem de palavras a partir das transcrições. O benefício da utilização dessa técnica de pesquisa é desenvolver uma visão geral dos conteúdos abordados nas entrevistas. Esse é um bom ponto de partida para iniciar a nossa discussão, uma vez que são diversos temas abordados que serão melhor analisados ao longo da tese. Quanto maior a dimensão da palavra nesta representação, maior foi a frequência com que apareceu nas conversas. A figura abaixo representa apenas as entrevistas realizadas no Brasil.

Como era de se esperar, como no caso brasileiro, a palavra “polícia” aparece como a de maior destaque nas transcrições das entrevistas. Chama a atenção a palavra “quadrantes”, que foi um dos tópicos mais abordados e se refere a uma estratégia de policiamento conhecida como “segurança por quadrantes”, que será melhor desenvolvida adiante.

Também ganha destaque nessa nuvem de palavras o tema da “corrupção”. O assunto não estava no roteiro de perguntas, porém, os entrevistados o abordavam espontaneamente, diferentemente das entrevistas realizadas no Brasil. A corrupção parece ser um tema central entre os profissionais da segurança pública, que o apontaram como um dos maiores problemas e desafios do México.

As palavras “drogas” e “cartel” também aparecem em destaque. O tema do narcotráfico é recorrentemente abordado como um dos maiores problemas de segurança pública, sempre associado com o crime organizado e a complexa rede de atores que operam nesse mercado ilícito. As palavras “Exército” e “militares” também se destacaram, uma vez que as Forças Armadas atuam com algum protagonismo nas ações de segurança mexicanas. O vocábulo “federal” também se destaca, relacionado ao protagonismo da polícia federal.

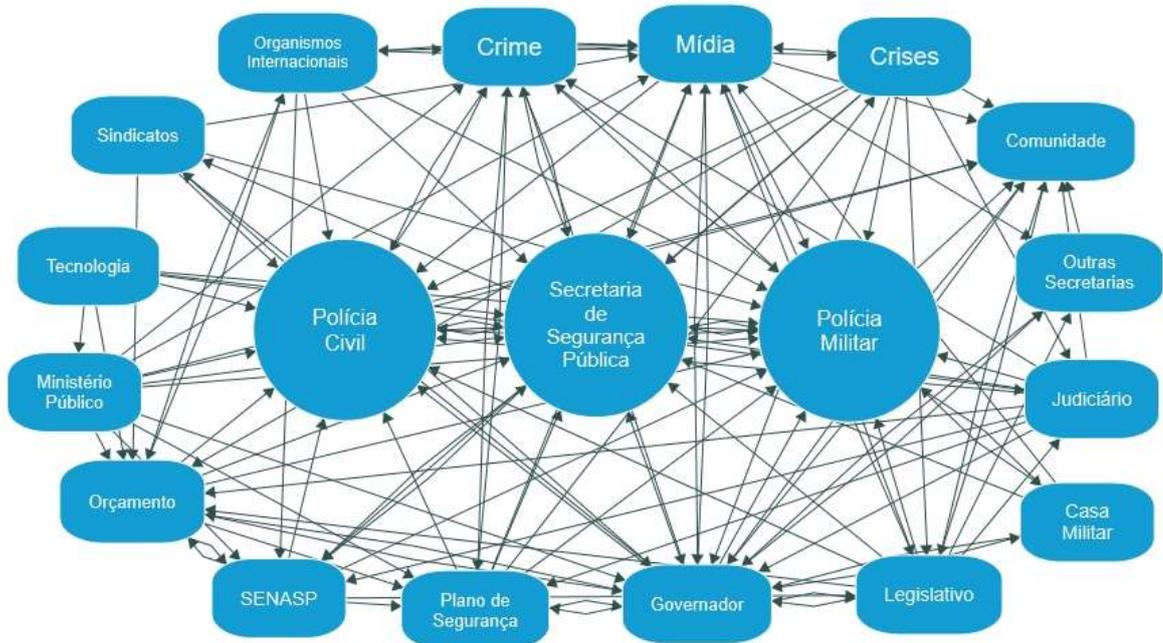
1.3 As instituições, situações e grandes temas abordados

Até o momento não abordamos em maiores detalhes o conteúdo da pesquisa, pois acredito que antes seja importante introduzir um mapa conceitual elaborado a partir das entrevistas realizadas, com o propósito de entender a governança no campo da segurança pública. Normalmente, pensa-se a polícia a partir de sua principal função, que é prevenir e reprimir o crime. No entanto, para um melhor entendimento de como as instituições policiais se desenvolvem e operam, proponho a análise do seguinte mapa conceitual representado na figura 5.

No formato de círculos grandes estão os três órgãos de segurança pública que trago como foco de nossas análises, que são a Secretaria Estadual de Segurança Pública, a Polícia Militar e a Polícia Civil. Nos retângulos arredondados da figura estão representadas outras instituições de governo, como a SENASP e outras secretarias do governo estadual. Também estão representadas organizações privadas, como a mídia e associações policiais. Igualmente, consideramos para nossas análises atores que possuem alguma capacidade de influenciar no campo da segurança pública, como governadores e deputados. Também são representados instrumentos de governança, como o orçamento, planos de segurança e tecnologia. Por fim,

nesse mapa conceitual também estão evidenciadas situações e ideias abstratas, como o crime e crises:

Figura 5 - Mapa conceitual da governança no campo da segurança pública



Elaboração própria

Outros temas, instituições e situações também poderiam estar representadas nesse mapa conceitual, uma vez que, certamente, o campo da segurança pública pode interagir com uma ampla diversidade de temas. No entanto, para fins analíticos, busquei representar nessa figura as principais questões que surgiram a partir das entrevistas realizadas. Para onde a seta aponta significa “influência”. Portanto, verificamos, por exemplo, que quase todos esses temas influenciam o “governador”, que por sua vez também influencia quase todas as situações e temas aqui representados. Observamos, ainda, que a mídia influencia todas as instituições de segurança; o “orçamento” impacta em todos os órgãos de segurança, e todos, ou quase todos os temas e situações também impactam sobre ele, e assim por diante. Essa análise de quais temas influenciam no mapa conceitual foi feita de maneira arbitrária. A importância de apresentar essa figura neste momento é para que o leitor tenha em mente este mapa conceitual para que se crie um entendimento macro a respeito da tese, o que facilitará a compreensão do tema proposto desde já. Propositalmente, esse mapa conceitual é de difícil leitura, tendo em vista o emaranhado formado pelas setas que representam a complexa rede de influências nas diferentes situações.

Em suma, a imagem significa que o tema da governança no campo da segurança pública deve ser compreendido como um emaranhado de situações atreladas e instituições e problemas sociais que, muitas vezes, convergem ou disputam por espaço e poder dentro desse campo. Em outro sentido, argumentamos que os vínculos entre os órgãos de segurança variam entre uma espécie de entrelaçamento harmonioso e um entrelaçamento conflitante, o que significa que essas instituições estão sempre vinculadas. Portanto, a depender da conjuntura política, econômica ou social, os órgãos de segurança podem atuar em relativa harmonia ou de maneira conflituosa — e não há regra para definir quais estarão em harmonia ou conflito. Por exemplo, uma secretaria de segurança pode estar em harmonia com a polícia militar e em conflito com a polícia civil, ou ambas as polícias em harmonia relativa entre elas e em conflito com a secretaria de segurança e assim por diante. Esses órgãos, porém, sempre estarão relacionados e atuando em um campo em que diversas situações os afetam simultaneamente.

Sérgio Adorno (2009), ao descrever o campo da segurança pública, faz um levantamento de atores que acabam por influenciar na formulação e execução de uma política de segurança:

Além desses atores e suas agências [as instituições responsáveis pela segurança pública], as políticas públicas de segurança e justiça penal também são influenciadas por políticos profissionais com ou sem mandato parlamentar, governadores à testa de postos executivos eletivos (ou não eletivos, como ministros e secretários de estado) nas administrações públicas, tanto quanto militantes de organizações de defesa de direitos, formadores de opinião, pesquisadores e estudiosos (vinculados às universidades e centros de pesquisa) e lobistas voltados para mobilização de interesses corporativos de diversas ordens, como representantes de associações policiais, de empresas de segurança privada ou da indústria de armas e material bélico (ADORNO, 2009, p.13).

Tratar o tema da governança no campo da segurança pública requer um esforço de analisar para além da atividade policial, pois, como observamos na figura anterior, uma diversidade de instituições e situações parecem influenciar no cotidiano da segurança pública. Quando se pensa no papel da polícia em estudos acadêmicos ou políticas públicas, essa instituição tem sido analisada principalmente através do seu papel mais literal, que é o uso legítimo da força, ou seja, aquilo que ela deve fazer para reprimir e prevenir o crime, ainda que esses profissionais lidem com uma diversidade de situações maior do que imagina o senso comum, em seu cotidiano (MONTEIRO, 2013).

Jacqueline Muniz, Haydée Caruso e Felipe Freitas (2018) realizaram um balanço sobre estudos policiais produzidos pela ciência social brasileira desde os anos 2000. Esses autores fizeram uma categorização dos principais temas investigados a partir do que consideraram como as principais 400 publicações da área no período analisado. Para se ter noção, os três principais assuntos tratados segundo os autores são “Cultura organizacional e saberes e práticas

policiais”, com 81 publicações, seguido do tema das “Modalidades de policiamento e relações interagências”, com 47, e das “Formas de controle da ação policial; mecanismos de responsabilização; *accountability*¹⁶ e deontologia policial”, com 44. O tema das “Políticas da polícia; governança policial; gestão do conhecimento” aparece em 12º lugar com 11 publicações (MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018). Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida para esta tese faz parte dos esforços para avançar no conhecimento sobre o tema da governança policial.

Quando se trata de políticas públicas de segurança, também parece haver uma preferência por ações que tratem as polícias através de uma lógica e estratégia restrita, sem levar em consideração formulações mais complexas. Arthur Costa e Bruno Grossi (2007), ao analisar o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), consideram que sua criação é um mecanismo para o desenvolvimento de cooperação intergovernamental. No entanto, o governo federal tem relutado em desempenhar esse papel. O FNSP poderia ser um instrumento de governança bastante eficaz para o desenvolvimento de uma política nacional, pois através de convênios a União poderia estabelecer prioridades de investimento. Os autores concluem que os estados e municípios que recebem recursos do FNSP solicitam majoritariamente equipamentos, como viaturas e armas, uma vez que é mais fácil a comprovação e justificativa desses gastos (repasse de verbas menos complexos do ponto de vista dos trâmites burocráticos). Outras temáticas propostas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), como o policiamento comunitário e a formação policial, são deixadas de lado na destinação dos recursos, entre outros itens que poderiam trazer uma inovação maior na área da segurança pública (COSTA; GROSSI, 2007).

Historicamente falando, no Brasil, segundo Sérgio Adorno (2009) “nunca houve efetivamente políticas públicas de segurança pública e de justiça criminal, exceto recentemente a partir dos governos civis que sucederam o último regime autoritário (1964-1985)”. Esse tipo de análise se sustenta a partir do argumento de que, fosse durante os anos de normalidade democrática ou durante o período de autoritarismo, nunca houve planos de gestão no campo da segurança pública, e as ações de Estado “limitavam-se, rotineiramente, a manter suas forças e conter o crime segundo a cultura organizacional dominante nas agências policiais, marcadas pelo propósito de ‘caçar bandido’” (ADORNO, 2009, p. 14). Sergio Adorno sustenta que esse padrão de ausências de estratégias na segurança pública seguiu entre os governos estaduais, nos

¹⁶ O termo *accountability* tem sido bastante empregado em pesquisas no campo do conhecimento da sociologia, ciência política, políticas públicas etc. Seu sentido relaciona-se com o ato de “prestar contas”, ser transparente, e, em alguma medida, com a responsabilidade.

quais foi ainda mais problemático, uma vez que, durante a ditadura militar, o governo federal instituiu mecanismos para controlar as polícias estaduais, especialmente a polícia militar (ADORNO, 2009).

Outro ponto relevante para considerarmos nas ações da gestão da segurança pública é a atuação governamental como uma resposta a uma determinada crise ou evento de comoção na sociedade. O Primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos do Brasil, de 1996, surgiu um mês após a morte de 19 trabalhadores rurais em uma operação da Polícia Militar em Eldorado dos Carajás no estado do Pará (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997). De maneira semelhante, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública formulado no Brasil, criado no ano 2000, surgiu pouco tempo depois de um caso de grande repercussão conhecido como o sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro. A relação entre um caso de repercussão e a formulação de uma ação governamental não é coincidência, mas sim a “tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais” (CANO, 2006, p. 139).

No caso mexicano, a Constituição do país define a segurança pública como responsabilidade do governo federal, estados e municípios, que devem coordenar-se para a formação do Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP). Portanto, para criação de um plano de segurança, há um número bastante elevado de atores e instituições envolvidos, o que torna sua execução e formulação uma atividade complexa. A depender da unidade da federação, pode haver uma estrutura mais ampla ainda, com uma diversidade de corpos policiais que torna difícil até mesmo saber o efetivo policial de uma cidade.

Em todos os estados mexicanos, podem atuar a Polícia Preventiva Estadual, Polícias Preventivas Municipais, Polícia Ministerial Estadual, Polícia Ministerial Federal, Polícia Federal, além das Forças Armadas que estão constantemente no território, como o Exército e a Marinha, e a recém-criada Guarda Nacional. Além dessas instituições de segurança, também atuam polícias de caráter privado, como na Cidade do México, que conta com a Polícia Auxiliar e a Polícia Bancária e Industrial, cuja atuação é mediada através de contrato de instituições públicas ou privadas com a Secretaria de Segurança.

Segundo Arturo Alvarado (2012), na Cidade do México, quando se pensa na relação entre o governo e a sociedade, não há mecanismos efetivos de criação de vínculos, assim como não existe uma regulação da atividade do governo e nem da prestação de contas. Nesse sentido, argumentamos que governos que possuem uma baixa capacidade de criação de mecanismos de *accountability* também teriam alguns obstáculos para desenvolver planos de segurança que pensem a segurança pública de uma maneira sistêmica e complexa.

Outra questão relevante é o fato de a zona metropolitana da Cidade do México concentrar praticamente metade do efetivo policial de todo o país (ALVARADO, 2012). A polícia da capital mexicana, cuja escolha do comando fica a cargo do presidente da República e sob responsabilidade do governador da capital, também conta com atores coletivos que têm certa influência no mandato policial, como a Assembleia Legislativa da cidade e o Congresso Federal, “e cada um luta por aproveitar o trabalho policial para seu benefício, ainda contra seus opositores políticos”, criando uma dificuldade ainda maior para o controle da atividade policial (ALVARADO, 2012).

Cada administração policial e gestão de secretaria de segurança tem assumido programas e tentado cumprir metas, além de muitos corpos de polícia terem sido criados e assumido novas funções. No entanto, “a estrutura básica da polícia preventiva e das complementares praticamente não se alteraram desde 1938” (ALVARADO, 2012). Além disso, a polícia, tanto no nível federal como estadual, historicamente, possui uma estrutura fortemente centralizada e militar, com suas chefias ocupadas por oficiais do Exército mexicano, os quais, por sua vez, têm incrementado sua atuação na política nacional (SILVA, 2008).

Nesse sentido, se no Brasil o governo federal parece relutar em tomar o papel de grande fomentador de uma política nacional de segurança, e os estados também parecem não ter tradição na formulação de planos de segurança, no México parece haver uma multiplicidade de instituições de segurança que complexificam a implementação de estratégias, e, a despeito de o governo federal mexicano assumir o protagonismo, acaba esbarrando em problemas típicos da descentralização¹⁷. Talvez uma das deficiências de se criar um plano de ação governamental, assim como estratégias políticas no campo da segurança pública, seja uma falta de entendimento e instrumentalização sobre o conceito de governança.

Mas o que significa governança? Essa palavra tem sido usada constantemente no meio acadêmico, nas políticas públicas e até na mídia, e quase nunca se faz uma reflexão mais aprofundada a respeito de sua definição, sendo colocada, na maioria das vezes, como sinônimo de “governo”, o que pode dificultar um pouco o entendimento da complexidade sociológica de seu significado.

Segundo Anne Kjaer (2004), a origem da palavra governança vem do verbo grego “kubernân” que significa pilotar ou dirigir e “foi usada por Platão no que diz respeito a como

¹⁷ Gerardo Hernández (2015), ao analisar os motivos pelos quais o governo de Felipe Calderón (2006 – 2012) não foi exitoso em sua política de segurança, argumenta que nesse período, os partidos políticos, governadores e prefeitos não instrumentalizaram a proposta de segurança, assim como não colocaram em prática as leis aprovadas que poderiam combater a insegurança, deixando que o governo federal assumisse os custos políticos dessa área.

se designa um sistema de regras. O termo grego fez emergir do latim medieval ‘gubernare’, que tem a mesma conotação de pilotar, fazer regras ou dirigir” (KJAER, 2004, p. 3). A autora ainda traz a definição atual de governança a partir do dicionário de Oxford, que é “o ato da maneira de governar; o ofício ou função de governar”. Segundo a autora, o conceito surge durante a década de 1980, e, nos dias atuais, seu significado abrange uma dimensão maior do que o termo “governo”, ou seja, faz referência a processos e atores que estão além dessa esfera.

Segundo o dicionário Michaelis, governar significa “ser responsável oficialmente pela condução da política e da administração de uma nação, de um estado ou de um município”. Portanto, temos até aqui a noção de que estar no governo/governar significa assumir um posto com atribuições de ser responsável pela administração¹⁸ de um local específico. A governança leva em consideração essa noção de governar, porém, adiciona uma complexidade ao ampliar esse conceito.

Mais do que explorar algumas experiências, a teoria da governança investiga a mudança nas práticas políticas e suas implicações para as regras políticas do jogo. Assim, a visão de Anne Kjaer busca, através do institucionalismo,¹⁹ entender as transformações nos mecanismos da política, pois, segundo a autora, a principal preocupação dessa teoria seriam as mudanças institucionais e a capacidade de interação das ações humanas nesse processo. Portanto, é importante para esta tese ter em mente que os processos de condução de uma política pública, um plano de segurança ou a própria atuação dos órgãos de segurança estão inseridos em um processo em que as condutas de determinados atores, que ocupam posições de comando dentro do campo da segurança pública, são capazes de modificar e promover rupturas na área, pelo que poderíamos chamar de mecanismos de governança.

Os mecanismos de governança se desenvolvem através de redes²⁰ que podem ser de diferentes tipos, dentre os quais Roderick Rhodes (2007) aponta algumas características:

1. Interdependência entre organizações. A governança é mais ampla que o governo, cobrindo atores não estatais. Mudar as fronteiras do estado fez com que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornassem inconstantes e opacas.

¹⁸ Administrar, segundo o mesmo dicionário significa “governar, dirigir ou gerir”. Na busca pela definição acabamos esbarrando na tautologia. Por isso acredito que seja necessário examinar esses conceitos com mais atenção, ainda que corra o risco de ser uma tarefa maçante.

¹⁹ Segundo a Anne Kjaer (2004), existem diversas visões do institucionalismo que se transformaram em duas suposições sobre o comportamento humano, no qual um que seria o racional e o outro, sociológico. No modelo racional as preferências são exógenas, ou seja, o indivíduo lista suas alternativas de ação e decide a alternativa que maximiza de maneira utilitária. No modelo sociológico, as preferências são endógenas, ou seja, o indivíduo é socializado a partir de certos valores e normas que definem sua ação. As duas suposições levam em consideração que o comportamento é limitado pelas regras, e a tarefa central para as “análises institucionais” surgem em identificar as regras que são relevantes para os fenômenos políticos que se deseja estudar (KJAER, 2004, p. 8).

²⁰ Como por exemplo a representação da figura 5.

2. Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados.
3. Interações do tipo jogo, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.
4. Um grau significativo de autonomia do estado. As redes não são responsáveis perante o estado; elas são auto-organizadas. Embora o estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, ele pode dirigir indireta e imperfeitamente as redes (RHODES, 1997, *apud* RHODES, 2007, p. 1246).

Portanto, Rhodes chama a atenção para o fato de que essas redes podem atravessar a atuação do Estado, bem como a atuação delas mesmas, uma vez que podem desenvolver uma relação de interdependência, assim como ultrapassam a relação entre Estado e sociedade como sendo conceitos, cujo desdobramento de suas ações encontram-se entrelaçadas. As redes de governança também podem ser transnacionais, uma vez que aqui estão incluídos todos os níveis de atividades humanas, os quais certamente podem ter repercussões internacionais (ROSENAU, 1995, *apud* KJAER, 2004).

Dentro dessa noção de governança, Anne Kjaer considera que as organizações e redes que atuam e promovem mudanças institucionais podem causar um impacto negativo ou positivo na capacidade de direção de um governo ou Estado. Ou seja, as redes podem atuar de maneira a impedir a implementação de um plano de segurança, por exemplo, ou se organizarem para que sua implementação seja exitosa. Essa noção é bastante importante para o desenvolvimento desta tese, uma vez que é possível verificar que, em alguns momentos, grupos policiais se organizam para que determinadas ações de uma secretaria de segurança não sejam executadas, por entenderem que uma política de segurança não deva partir desse órgão de governo, mas sim das instituições policiais. Já em outras ocasiões, esses grupos apoiam a atuação da mesma secretaria de estado, por entenderem que tais ações estariam alinhadas com o desenvolvimento institucional proposto pelas organizações policiais.

Também é possível observar organismos internacionais, por exemplo a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como uma das principais articuladoras para a introdução do conceito de Segurança Cidadã²¹, que foi utilizado inicialmente na Colômbia no final dos anos 1990 e se disseminou pela América Latina (ESCOBAR *et al*, 2005), a ponto de ser um paradigma de segurança pública dominante no Brasil a partir dos anos 2000 (FREIRE, 2009). A noção de Segurança Cidadã foi bastante utilizada no Brasil ao longo de duas décadas, inspirou diversas ações e

²¹ A concepção de Segurança Cidadã será melhor desenvolvida nos próximos capítulos, tanto teoricamente quanto seus desdobramentos empíricos nas políticas de segurança.

trouxe bons resultados, mas também, muitas vezes, tornou-se apenas um rótulo de inovação que nem sempre correspondia à realidade (MUNIZ, 2012).

Grupos oriundos da sociedade civil e organizações não governamentais também passaram a ter alguma capacidade de influenciar e contribuir para a criação de planos de segurança pública, como é o caso, por exemplo, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que é uma ONG que conta com diversos pesquisadores e policiais, vinculados à área acadêmica e profissional. O FBSP possui histórico de assessoramento e atuação em governos federais e estaduais, a ponto de, nas eleições de 2018, ao menos três candidaturas à presidência da República terem contado com assessoria de pesquisadores ligados a essa organização²². Outro exemplo são alguns núcleos de estudos sobre violência²³ vinculados a instituições públicas de ensino com os quais o Brasil conta. Os pesquisadores associados a esses grupos de estudo sabidamente já contribuíam com algumas políticas públicas de segurança²⁴, como o Fica Vivo!, de Minas Gerais (2004), o Pacto pela Vida, de Pernambuco (2007), o Viva Brasília, do Distrito Federal (2015), e até mesmo o PRONASCI, do governo federal (2007).

O Estado, como argumentamos, tem papel ativo na condução da governança do campo da segurança pública, e o tema da educação policial se destacou nas últimas décadas no país em ações governamentais. Em pesquisa, José Vicente Tavares dos Santos (2014) mostrou que nos anos de 2005 e 2006, apenas 21% dos policiais militares e bombeiros militares que estavam matriculados em academias de ensino possuíam grau de instrução acima de “ensino superior completo”. Nos dias de hoje, parte considerável dos concursos para carreiras policiais cobram de seus candidatos diploma de ensino superior para obter aprovação, tendo, portanto, os quadros de profissionais policiais aumentado o grau de escolaridade nos últimos anos.

Além disso, em 2003 foi apresentada a primeira versão da Matriz Curricular Nacional para formar os profissionais da segurança pública (BRASIL, 2014). Um dos pilares do PRONASCI era a bolsa formação, que oferecia auxílio financeiro para policiais que se matriculavam em cursos que contribuíam para sua prática profissional. Também foi criada pela SENASP a rede de ensino à distância em segurança pública, que até o ano de 2014 contava com mais de 600 mil CPFs cadastrados (CARUSO *et al.*, 2016).

²² No programa Roda Viva de 03 de setembro de 2018, estiveram na bancada Arthur Trindade, representante do programa de governo da Rede Sustentabilidade (REDE), Luiz Eduardo Soares, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), e Guaracy Mingardi, representante do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ivgcCj-ra0Y&t=9s>>. Acesso em 24 abr. 2022.

²³ Dentre eles se destacam o Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania da UFRGS, o Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da UnB, o Núcleo de Estudos da Violência da USP, o Laboratório de Estudos da Violência da UFC, o Grupo de Estudos Sobre Violência e Administração de Conflitos da UFSCAR, entre outros.

²⁴ Buscamos analisar principalmente planos estaduais e federal. No âmbito municipal é possível encontrar também casos exitosos.

Também são muitos os cursos oferecidos nas universidades, como o programa de pós-graduação em Segurança Cidadã da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o bacharelado em Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense, a graduação tecnológica em Segurança Pública da Universidade Católica de Brasília etc. No mesmo sentido, academias de polícia também passaram por reformulações. A academia da Polícia Militar do Distrito Federal se transformou, em 2013, no Instituto Superior de Ciências Policiais, que oferece uma formação reconhecida pelo Ministério da Educação como um curso de ensino superior.

Há algum tempo, no Brasil, especialistas na segurança pública com formação acadêmica e que não são policiais têm assumido com frequência cada vez maior cargos de gestão na área. Dentre os nomes pioneiros e que abriram caminho para outros, pode-se citar: Julita Lemgruber, que foi diretora do departamento penitenciário do Rio de Janeiro entre os anos 1991 e 1994 e ouvidora da polícia do mesmo estado entre 1999 e 2000; Jacqueline Muniz, que assumiu uma diretoria da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro no ano de 1999 e também uma diretoria na Secretaria Nacional de Segurança Pública em 2003; e Luiz Eduardo Soares, que foi subsecretário de segurança no Rio de Janeiro entre os anos 1999 e 2000 e secretário nacional de segurança pública em 2003. No Distrito Federal, o professor da UnB e pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança Arthur Trindade se tornou secretário de segurança pública em 2015²⁵.

Não são raros os exemplos, por outro lado, de policiais com formação acadêmica que tiveram protagonismo na formulação e execução de políticas públicas de segurança, como o antropólogo e Coronel Robson da Silva²⁶, que foi comandante geral das Unidades de Polícia Pacificadoras do Rio de Janeiro, uma das mais famosas políticas de segurança dos últimos anos no cenário nacional. Outro exemplo vem do Rio Grande do Sul, que teve o sociólogo e Coronel Fábio Duarte Fernandes como comandante geral da Brigada Militar. A pesquisa realizada para esta tese inclusive identificou que a formação acadêmica pode ser uma fonte de capital político para ganhar visibilidade dentro de instituições policiais, o que pode facilitar o acesso a promoções, a depender da conjuntura política do momento.

Portanto, a articulação entre universidades e instituições do campo da segurança pública possibilitaram a formação de redes que fizeram com que surgisse uma espécie de figura híbrida, do acadêmico profissional da segurança pública e do policial pesquisador acadêmico. A criação

²⁵ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/12/15/interna_cidadesdf,462092/professor-da-unb-arthur-trindade-e-escolhido-secretario-de-seguranca.shtml>. Acesso em 25 abr. 2022.

²⁶ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/futuro-comandante-geral-das-upps-tem-formacao-em-antropologia-direito-2991338>>. Acesso em 25 abr. 2022.

dessa rede parece ter produzido impactos significativos na governança das polícias, seja na criação de algumas estratégias de segurança, seja na formação de novas culturas policiais, uma vez que essa relação quebra o monopólio de formação das polícias, tornando-as, de alguma maneira, mais plurais em seus processos formativos, o que se dá pela introdução de novos conteúdos ou pela mudança na própria estrutura de formação policial.

Muitas vezes, esses pesquisadores são identificados dentro de uma corrente na qual se respeita e se tem como referência os direitos humanos. Na sociedade civil, há grupos e movimentos sociais que exercem grande influência no campo da segurança pública e, retoricamente, rechaçam a ideia de respeito aos direitos humanos, por atribuir a esse dispositivo jurídico a responsabilidade pela impunidade e a criação de um ambiente que favorece a proliferação de crimes. Esses grupos passaram por um processo de obtenção de maior visibilidade nos últimos anos e fazem parte de uma retórica que se mostrou exitosa, sobretudo nas eleições de 2018, que culminou com a eleição de Jair Bolsonaro, que tem como uma de suas principais pautas a segurança pública, ao vocalizar o desejo bastante disseminado na sociedade por posições “mais duras” no combate à criminalidade.

Dentre os movimentos sociais que se intitulam conservadores e possuem propostas para aumento da punição para criminosos, destaca-se o Movimento Brasil Livre (MBL), que nas eleições de 2018 conseguiu formar uma bancada parlamentar mais expressiva do que a de partidos políticos tradicionais²⁷. Esse grupo de parlamentares costuma lançar propostas como a de acabar com o regime semiaberto e endurecer regras para progressão de regime²⁸. Segundo o pesquisador Samuel Borges, o discurso do MBL busca legitimar o paradigma punitivo e acabou por sobrepor décadas de protagonismo da criminologia crítica e alternativa ao modelo punitivista. As pautas desse movimento se fundam em ideais punitivistas, no militarismo e armamentismo, além de antagonizarem com o Poder Judiciário, propostas à esquerda e de ativistas dos direitos humanos, negando explicações sobre a criminalidade e a reabilitação penal, além de incentivarem o porte de arma e a letalidade policial (SILVA BORGES, 2019).

Verifica-se, portanto, um ponto de divergência importante na disputa por uma concepção de segurança pública, que gira em torno do que se entende por direitos humanos e que parece ser uma questão antiga na área. Um ponto decisivo que faz com que a balança entre essas duas concepções tenda a pesar para o lado que rechaça os direitos humanos seria a

²⁷ No pleito, conseguiram ter 4 deputados e 2 senadores eleitos. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/apos-eleger-uma-bancada-mbl-rediscute-atuacao-e-cogita-partido.shtml>>. Acesso em 25 abr. 2022.

²⁸ Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/mbl-lanca-campanha-para-extinguir-semiaberto-e-endurecer-regras-de-progressao-de-regime/>>. Acesso em 25 abr. 2022.

existência de uma cultura, dentro das instituições de segurança pública, que opõe o trabalho policial ao dispositivo jurídico dos direitos humanos (SCHABBACH, 2015).

Bernard Harcourt (2018) desenvolveu uma importante teoria para esta tese. O autor trata sobre como governos têm elaborado políticas e ações baseadas na ideia de uma guerra de contrainsurgência. Essa concepção se relaciona com a ideia de derrotar grupos minoritários que “provocariam uma revolução”. Em outro polo, haveria outro pequeno grupo oposto a essa insurgência, e, entre os dois polos, uma grande maioria passiva que é influenciada por um lado ou outro. O objetivo principal da contrainsurgência é, portanto, conseguir a lealdade dessa maioria neutra. Para atingir essa finalidade, o Estado pode acabar por atravessar limites até então estabelecidos em relação aos direitos da população com o propósito de eliminar o polo que considera “inimigo”²⁹ (HARCOURT, 2018).

Essa ideia foi bastante utilizada em períodos coloniais como uma estratégia militar, mas também é uma técnica política e merece nossa atenção para o entendimento mais amplo e abstrato de como concepções de paradigmas de segurança pública surgem. O conceito ajuda, também, na compreensão de como governos e políticos abordam as mais variadas soluções para o problema da violência e da criminalidade, muitas vezes com pouco ou nenhum embasamento teórico e empírico.

No Brasil, quando o assunto é segurança pública, observamos um movimento pendular que oscila entre inovação e retração, ou seja, frequentemente políticas públicas progressistas são seguidas de políticas mais tradicionais, cuja solução geralmente tem a ver com a repressão (LEEDS, 2013). A ideia de um pêndulo, proposta por Elizabeth Leeds, traz a imagem de um movimento que oscila entre dois polos. Para esta tese, proponho pensar em processos, os quais exprimem uma ideia de operação contínua de uma atividade ou sequência de fatos que ocorrem com certa regularidade³⁰ e que estão localizados no tempo como um ciclo, mais ou menos demarcados, uma vez que quando se conclui um processo, não significa seu encerramento por completo. Portanto, a proposta de pensar em processos representa o esforço de visualizar o cenário mais abrangente possível, marcado por complexas relações entre os atores que se destacam no campo da segurança pública.

Nesse sentido, o pêndulo pode oscilar em qualquer ponto entre duas concepções opostas de segurança pública dentro de um processo, por assim dizer. No mesmo processo, pode

²⁹ A teoria da contrainsurgência será mais bem debatida na sexta parte desta tese, ocasião em que iremos discutir como diferentes paradigmas de segurança se chocam em uma sociedade que tem características conservadoras e progressistas em constante embate.

³⁰ Assim é definido o vocábulo “processo” no dicionário Michaelis.

inclusive não haver um programa de segurança pública. Consideramos que a não existência de um plano também deve ser entendida como um projeto intencional, ou não, de segurança, que faz com que as forças que influenciam as instituições policiais sigam atuando de maneira inerte, criando um ambiente de baixa prestação de contas, uma vez que quando não é divulgado um planejamento, não é possível reivindicar contundentemente uma atuação específica das forças de segurança (DYE, 1984).

Movimentos sociais, políticos e governos no Brasil muitas vezes fazem uso de uma retórica que explora o medo e elege um inimigo ou uma situação como culpados pelo problema da violência no país, fazendo com que as ações e decisões tomadas no campo da segurança pública tomem tons emocionais, estabelecendo-se, muitas vezes, uma concepção de proposta sem qualquer embasamento técnico (TAVARES DOS SANTOS; MARENCO, 2020).

David Garland (2008), ao observar o sistema de justiça criminal dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, argumenta que foi subvertida a ordem do padrão histórico desenhado até então nesses países. O autor argumenta que “os processos modernizantes que, há tão pouco tempo, pareciam sedimentados neste domínio – acima de todas as tendências de longo prazo que apontavam para a ‘racionalização’ e para a ‘civilização’ – agora aparentam ter engatado a marcha à ré” (2008, p. 44). O autor afirma, então, que as “últimas três décadas testemunharam um movimento acelerado em direção oposta àquelas hipóteses que gravitaram em torno do controle do crime e da justiça criminal, na maior parte do século XX” (GARLAND, 2008, p. 44). E, portanto, as práticas atuais de policiamento, sanções, acusações etc., buscam novos objetivos e interesses, os quais se guiam por novas formas de conhecimento que convergem para o entendimento de que a punição deve ser o principal objetivo do sistema de justiça criminal, criando um ambiente em que os *habitus* dos operadores do direito caminhem para doutrinas mais punitivistas.

Apesar de ser possível observar o fenômeno do endurecimento penal descrito por Garland na realidade brasileira, este país tem um processo histórico diferente dos EUA e Grã-Bretanha³¹, uma vez que o Brasil atravessou uma ditadura militar por mais de duas décadas, e, posteriormente, passou por um movimento institucional de normalização democrática no final dos anos 1980, quando se findou o regime ditatorial. Nesse movimento, foram criadas regras que impuseram limites às arbitrariedades e violências do Estado. Nesse sentido, a realidade brasileira torna-se mais complexa, uma vez que o ressurgimento da democracia convivia com uma ambiguidade de movimentos: por um lado, freava-se o cenário de arbitrariedades

³¹ Países que serviram de realidade empírica para o desenvolvimento da teoria de Garland.

sistemáticas que ocorriam no país; ao mesmo tempo, no entanto, ainda existia um *habitus* entre os operadores do sistema de justiça criminal, como um todo, que considerava que o caminho da punição deveria ser a principal resposta para resolver o problema do crime e da violência no país (GARLAND, 2008).

Portanto, o problema da violência policial marcou de maneira significativa a transição democrática no Brasil (MINGARDI, 1992; TAVARES DOS SANTOS, 1993; KANT DE LIMA, 1994; MISSE, 1999; ADORNO, 1999). Alguns autores argumentam que países latino-americanos não foram capazes de implementar as transformações necessárias para um regime efetivamente democrático, segundo um Estado de Direito, pois “as relações entre algumas instituições estatais e a sociedade, em especial os segmentos mais pobres, continuam sendo marcadas pelo exercício arbitrário e muitas vezes ilegal do poder” (COSTA, 2004, p. 65). Esse fato levou diversos autores a apontar que, no Brasil, há uma democracia sem cidadania, ou democracia disjuntiva (CALDEIRA, 2000).

Nesse sentido, o país é cobrado sistematicamente a dar respostas ao problema da violência institucional por organizações não governamentais, movimentos sociais e alguns setores da mídia que denunciam abusos por parte da polícia e que reivindicam políticas de segurança que levem em consideração a valorização da cidadania e a proteção de grupos vulneráveis. Ao mesmo tempo, é possível verificar o movimento inverso, uma vez que alguns segmentos da sociedade, movimentos sociais conservadores e até mesmo setores da mídia³² pregam que a polícia aja com maior truculência, algumas vezes até mesmo fora dos parâmetros da legalidade, por considerarem que as leis brasileiras e o Judiciário não são capazes de resolver o problema do crime da maneira como está formulado, atualmente.

Luiz Eduardo Soares (2000), ao relatar sua experiência como subsecretário de segurança no estado do Rio de Janeiro, analisa que os erros de concepção de uma política de segurança são frequentes em todos os espectros políticos, da esquerda à direita. Se governos de esquerda costumam associar os problemas da violência e da delinquência à pobreza de maneira automática e simplista, sem pensar nos contextos culturais e na dinâmica da criminalidade, os governos de direita costumam implementar uma política de repressão seletiva e endurecimento penal sistemático, além de culpabilizar as políticas de direitos humanos pelo crescimento do crime³³.

³² Levantamento realizado pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) e pelo Coletivo Intervezes mapeou que alguns programas policiais infringiram ao menos 12 leis brasileiras e 7 dispositivos multilaterais em vigor no Brasil (VARJÃO, 2015).

³³ Luiz Eduardo Soares (2000) propõe que seja formulada uma terceira via no campo das políticas de segurança, que associe a eficiência policial com o respeito aos direitos humanos.

A despeito de haver múltiplas concepções de segurança pública, as respostas ao problema do crime e da violência, historicamente, como temos argumentado aqui, tendem a privilegiar estratégias que se relacionam com o endurecimento penal, mesmo em governos com posicionamentos mais à esquerda e que possuem um discurso “não punitivista”³⁴. Se tomarmos como indicador o número de prisões ao longo do tempo, verificamos que corroboram os argumentos apresentados aqui, especialmente na América do Sul. Em 1992, excluindo os países pequenos da região, apenas três³⁵ tinham a taxa equivalente a 100 presos para cada 100 mil habitantes. Entre os anos de 2013 e 2015, todos³⁶ os países sul-americanos apresentaram taxas de encarceramento superiores a 150 presos para cada 100 mil habitantes, sendo o Brasil o lugar com o maior índice, alcançando 300 presos por essa mesma proporção da população (SOZZO, 2017).

Todos esses dados expostos aqui são importantes para compreendermos como o campo da “Violência, Segurança e Sociedade” tem se estruturado no Brasil (TAVARES DOS SANTOS; BARREIRA, 2016), constituindo-se num ambiente complexo, instável e, sobretudo, desafiador quando se trata da tarefa de formular e implementar um plano de segurança pública.

O tema da governança das polícias sugere que abordemos diversos aspectos, se quisermos realizar um mapeamento fidedigno das tramas que ocorrem na área. Julgamos necessário, portanto, realizar um panorama amplo, que permita a compreensão das instituições de segurança pública no Brasil. Ademais, falar sobre as redes que atuam entre as instituições é a solução para não cair em outro erro comum nos estudos sobre a polícia, que seria tratá-la como um universo fechado. As instituições policiais, quando analisadas, são um universo complexo, com ampla variação de posicionamentos e valores e, ao mesmo tempo, realizam constantes trocas com o restante da sociedade, o que faz com que se adaptem a mudanças sociais ao longo do tempo.

Nos estudos da subárea de conhecimento da sociologia da violência, nos anos 1980 e 1990, buscava-se principalmente entender o comportamento criminoso, pesquisava-se as ações do sistema de justiça criminal como um todo e fazia-se sondagens de opinião sobre a violência. Quando se tratava das instituições policiais, analisava-se principalmente as polícias militares, com o intuito de compreender representações sociais, o uso da força, a construção do suspeito e novas formas de policiamento (ADORNO; BARREIRA, 2010). A partir dos anos 2000, buscou-se pensar principalmente questões relacionadas à cultura organizacional das polícias,

³⁴ Embora muitas vezes esse discurso não se sustente empiricamente.

³⁵ Uruguai (100), Venezuela (133) e Chile (154) (SOZZO, 2017).

³⁶ Com exceção da Bolívia, que possui 134 presos por 100 mil habitantes.

modalidades de policiamento, relações interagências, mecanismos de controle da polícia e desvios de conduta (MUNIZ; CARUSO; FREITAS, 2018). O presente estudo se insere no grupo de trabalhos que tratam de políticas públicas de segurança, governança policial e da cultura organizacional das polícias, buscando um entendimento de como esses três temas estão relacionados.

Esta seção buscou apresentar o tema de pesquisa que será tratado nesta tese. Também realizamos algumas análises importantes, com o intuito de introduzir conceitos que são importantes para o desenvolvimento do trabalho, principalmente a respeito do que entendemos por “governança”. O capítulo seguinte analisará dados empíricos sobre a realidade brasileira e mexicana, a fim de avançarmos em nossas interpretações de como uma política de segurança se relaciona com o cotidiano das instituições policiais.

2. O Campo da Segurança Pública no Brasil e México

2.1 Dinâmica dos homicídios no Brasil e México

Para se ter noção do problema da criminalidade tanto no Brasil quanto no México, faremos uma análise do histórico de homicídios em cada país com um horizonte temporal de uma década (2008 – 2017). O indicador homicídio é a melhor ferramenta para comparar diferentes realidades e aferir o nível de violência de um território, uma vez que é um tipo de crime que dificilmente não chega ao conhecimento da polícia ou não é levado em consideração nas estatísticas de mortes violentas na área da saúde, a ponto de ser possível até mesmo identificar a subnotificação dos registros. As tabelas abaixo mostram a situação de cada país.

Tabela 3 - Número Absoluto de Homicídios no México

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
14006	19803	25757	27213	25967	23063	20010	20762	24559	32079

Fonte: INEGI³⁷ – México
Elaboração própria

Tabela 4 - Número Absoluto de Homicídios no Brasil

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
50659	52043	53016	52807	57045	57396	60474	59080	62517	65602

Fonte: Atlas da Violência – Ipea³⁸
Elaboração própria

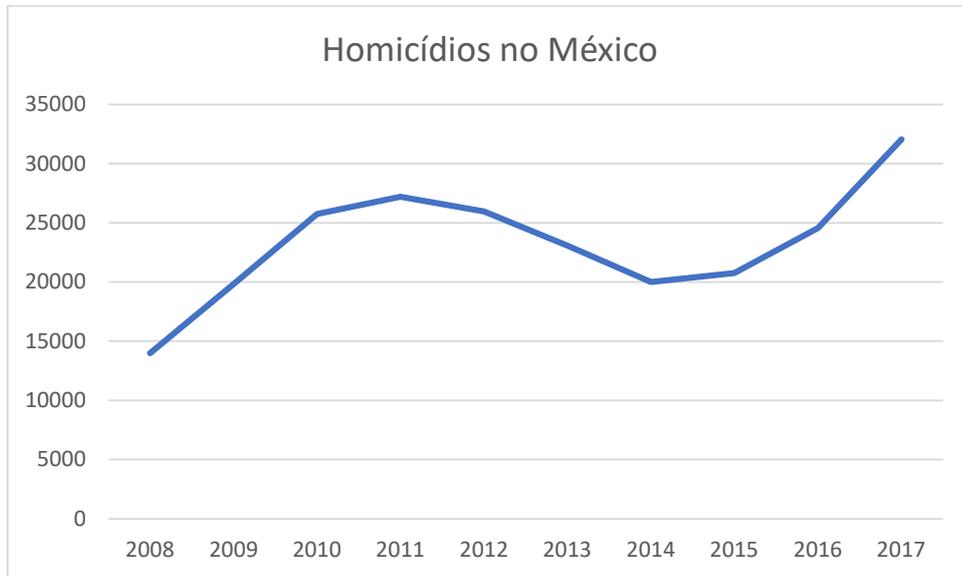
Verificamos que ambos os países apresentam um elevado número de mortes violentas. No caso do México, nota-se um movimento de aumento entre os anos de 2008 e 2011 e uma queda de 2011 a 2014, seguida de outro aumento acentuado a partir de 2015. No Brasil, entre os anos de 2008 e 2011 é possível observar uma estabilidade e, a partir de 2012 até 2017, uma elevação dos homicídios (com exceção em 2015). Os gráficos abaixo revelam as oscilações mencionadas.

³⁷

Disponível em: <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp>>. Acesso em 28 abr. 2022.

³⁸ Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>. Acesso em 28 abr. 2022.

Figura 6 - Homicídios no México (números absolutos)



Fonte: INEGI – México
Elaboração própria

Figura 7 - Homicídios no Brasil (números absolutos)



Fonte: Atlas da Violência – Ipea
Elaboração própria

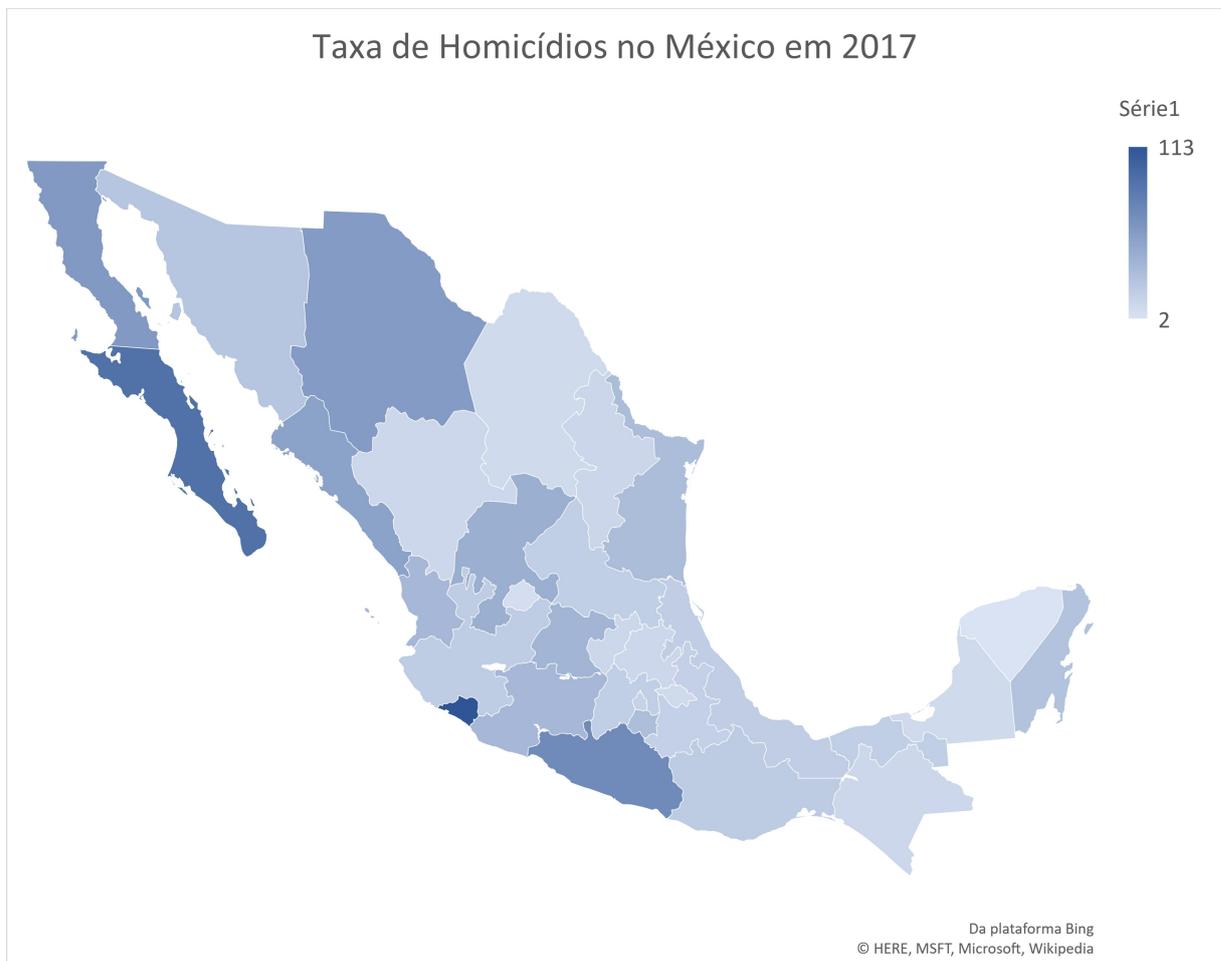
Com relação ao fenômeno dos homicídios, algumas ponderações devem ser realizadas. Em primeiro lugar, países grandes, como é o caso do Brasil e México, apresentam grandes variações internas na incidência de homicídios. Portanto, embora haja um número elevado das mortes violentas em cada ano, é possível que a dinâmica interna mude completamente. Esse é o caso, por exemplo, do Brasil, pois em 2004 a região sudeste era a que possuía a maior taxa de homicídios do país e, em 2014, a mesma região passou a ser a mais segura (CERQUEIRA

et al., 2016). Esse fenômeno se relaciona com o movimento de interiorização dos homicídios, que pode ser explicado pelo crescimento econômico nas cidades pequenas, assim como pela melhoria da segurança pública nas capitais e, até mesmo, por uma melhor capacidade do Estado em registrar os crimes (FERREIRA; MARCIAL, 2015). Portanto, a distribuição da incidência das mortes violentas não é homogênea em um país, e sua distribuição se modifica ao longo do tempo.

No México, se analisarmos a taxa de homicídios no período analisado, houve um crescimento de 12 casos por 100 mil habitantes em 2008 para 25 em 2017. No Brasil, levando em consideração a mesma taxa, em 2008 eram de 26,72 casos e em 2017, 31,59. Se no Brasil a taxa de homicídio no período analisado cresceu 16%, no México o aumento foi superior a 100%.

Nas imagens abaixo podemos verificar as diferenças regionais de cada país em um mapa de calor, em que quanto mais intenso o azul, maior a taxa de homicídio, levando em consideração a população de cada estado.

Figura 8 - Taxa de Homicídios no México em 2017



Fonte: El Universal – Geografía de la Violencia (2018)³⁹
 Elaboração própria

Verificamos que o fenômeno dos homicídios no México é concentrado entre o centro do país e o norte. No ano de 2017, o estado que teve a maior taxa foi Colima, com 113 casos por 100 mil habitantes. Próximos à fronteira com os EUA, destacam-se os estados Baja Califórnia, com a taxa de 60, Baja Califórnia Sur, com 91, e Chihuahua, com 58. Destaca-se, também, o estado de Yucatán, que possui a taxa de 2 homicídios por 100 mil. Em relação às regiões que serão abordadas nesta tese, Jalisco atingiu 20 homicídios nessa escala, e a Cidade do México, 15.

Figura 9 - Taxa de Homicídios no Brasil em 2017



Fonte: Ipea – Atlas da Violência (2019)
 Elaboração própria

³⁹ Disponível em: <<https://interactivo.eluniversal.com.mx/2018/homicidios-geografia-de-violencia/>>. Acesso em 27 abr. 2022.

A taxa de homicídios no Brasil alcançou em 2017 o patamar de 31,59 casos por 100 mil habitantes, concentrados no norte e nordeste. O estado do Rio Grande do Norte teve a pior taxa, com 62,8 casos por 100 mil habitantes, empatado com o Acre, que teve 62,2 casos. Também chama a atenção o Ceará, com 60, Pernambuco, com 57 e Pará, com 54 casos. São Paulo foi o estado que registrou o menor índice, com 10,27 casos. Esses números não levam em conta o problema da subnotificação dos homicídios, que, segundo Daniel Cerqueira, pôde chegar ao não registro de 10 mil a 14 mil mortes por ano em todo o país, entre os anos 1996 e 2010 (CERQUEIRA, 2013).

A dinâmica da criminalidade no Brasil também deve ser considerada, uma vez que, ao longo de décadas, as duas principais facções do país conviveram em relativa harmonia, sendo que uma delas tornou-se hegemônica em São Paulo (MANSO; DIAS, 2018), o que explica parte da queda dos homicídios na região.

Outra interpretação sobre as variações estaduais na incidência das mortes violentas pode ser entendida pelo desenvolvimento de políticas públicas de segurança com foco na redução dos homicídios. Recentemente, algumas estratégias tiveram projeção nacional e foram reconhecidas especialmente pela redução das mortes violentas, como o Fica Vivo! (2002) de Minas Gerais, o Pacto pela vida (2007) de Pernambuco, o Estado Presente (2011) do Espírito Santo e o Viva Brasília (2015) do Distrito Federal, entre outros. Nesta tese, iremos examinar a relação entre a implementação de um plano de segurança e seus possíveis resultados.

No âmbito federal, Brasil e México também adotaram algumas estratégias, que serão abordadas mais adiante neste texto. Nesse aspecto, uma diferença importante é o fato de a realidade mexicana contar com um protagonismo maior do governo federal. Apesar de o Brasil ter uma incidência maior de homicídios, chama a atenção o fato de o México ter aumentado sua taxa em 100% no período de uma década. Analisaremos algumas dificuldades institucionais de ambos os países que poderão servir como indicadores para buscarmos uma correlação coerente acerca dos resultados do problema da insegurança e a atuação do Estado. Na próxima seção, trataremos da dinâmica da criminalidade no Brasil e no México.

2.2 Dinâmica da criminalidade no Brasil e México

México e Brasil apresentam algumas características semelhantes: são países de uma mesma região no mundo, a América Latina, e tiveram processos de colonização semelhantes, com a dizimação da população indígena, extrativismo de matéria prima para países europeus

etc. A realidade atual também pode ser considerada semelhante: são países com alta desigualdade social e elevados índices de violência.

Com relação à dinâmica criminal mundial, também apresentam semelhanças. São países “corredores” no fluxo do tráfico de drogas para regiões do mundo nas quais essa atividade criminosa é bastante rentável. Nesse sentido, o crime organizado ganha terreno fértil em lugares como Brasil e México, que além de terem territórios privilegiados para o caminho da droga, do ponto de vista geográfico, também têm populações consumidoras⁴⁰. Entre o Brasil e o México estão localizados países produtores de cocaína: Colômbia, Peru e Bolívia. O Brasil, especificamente, é a principal rota da cocaína na América do Sul para países da África, Ásia e Europa, enquanto o México, o principal itinerário para os Estados Unidos (UNODC, 2016). O mapa abaixo, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) representa o fluxo do tráfico de cocaína pelo mundo.

Figura 10 - Principais rotas do tráfico internacional de cocaína



Fonte: World Drug Report elaborado pelo UNODC (2016, p. 14)

Verifica-se um grande fluxo para todos os continentes a partir dos principais países produtores de cocaína do mundo. Essa cadeia global de tráfico de drogas acaba criando uma ampla atuação de grupos criminosos. Ademais, esses grupos também cometem outros tipos de crimes, para além do tráfico de drogas, influenciando de maneira bastante complexa as dinâmicas sociais em todas as partes do mundo.

⁴⁰ O Brasil é o país com o segundo maior consumo de cocaína do mundo (em números absolutos), ficando atrás apenas dos Estados Unidos (MUGGAH; DINIZ, 2013).

Segundo relatório da agência de combate às drogas dos Estados Unidos (*Drug Enforcement Administration – DEA*, 2018), os grupos criminais mexicanos que atuam de forma transnacional dominam o mercado de heroína norte-americano, assim como comandam o transporte da cocaína e produzem a maior parte da metanfetamina e maconha consumida em território estadunidense (DEA, 2018).

Para se ter dimensão da dinâmica criminal que ocorre no México, sobretudo entre grupos narcotraficantes, Roberto Saviano realizou um trabalho bastante detalhado acerca do tema. O autor coloca os grandes grupos de tráfico de drogas como atores globais que interferiram na história recente tanto na política, quanto na economia.

Saviano (2014) argumenta que a grande mudança promovida pelo traficante de drogas Félix Gallardo foi ter reunido todos os grandes cartéis que a DEA ainda não havia investigado e proposto uma divisão territorial para cada grupo, promovendo, dessa maneira, uma convivência pacífica entre os cartéis. Nessa dinâmica, no caso de um grupo menor produzir sua própria maconha, teria que pagar uma porcentagem ao cartel responsável pelo território. Dessa forma, Félix privatizou o mercado de drogas no México e o abriu para concorrência. Com a prisão desse traficante, começou uma ampla guerra entre os grupos que dominavam o mercado de drogas no México. O autor argumenta que isso promoveu uma grande mudança na organização da própria sociedade, uma vez que a dimensão da economia criminal possui grande importância nas decisões políticas mundiais – já que movimentam fluxos financeiros imediatos e que não são destruídos pela crise, mas sim fortalecidos, segundo o autor.

Embora os argumentos de Roberto Saviano possam ter um teor hiperbólico, quando analisamos a rentabilidade dessas atividades criminais, chegamos a cifras impressionantes. Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Instituto de Ética Concorrencial (ETCO)⁴¹, que trabalham com o conceito de “economia subterrânea”, que leva em consideração a produção de bens e práticas não reportadas ao governo de maneira deliberada, que englobam atividades ilegais como venda de bens roubados, tráfico de drogas, prostituição, entre outras. Estas atividades, segundo a FGV e ETCO, em 2016, movimentaram cerca de R\$ 983 bilhões, o que corresponde a 16% do produto interno bruto do Brasil (MONTEIRO; GUELLATI; FERREIRA, 2017). As organizações criminosas, além de serem muito rentáveis, também se relacionam com agentes do Estado⁴², e há, até mesmo, evidências de ligações com políticos de

⁴¹ <www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-e-maior-do-que-o-pib-de-tres-das-cinco-regioes-do-pais-mostra-estudo-do-etco-e-da-fgvibre/>. Acesso em 02 mai 2020.

⁴² <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-02/ministerio-publico-paulista-denuncia-53-policiais-por-ligacao-com-pcc>>. Acesso em 02 mai 2020.

alto escalão de governos, como no famoso episódio envolvendo funcionários públicos e empresários poderosos do México que atuaram para proteger o traficante conhecido como “El Chapo”, que foi um dos criminosos mais emblemáticos da história mexicana (HERNÁNDEZ, 2010).

Sobre a lucratividade do comércio da cocaína, Roberto Saviano argumenta que alguém que tivesse investido “1.000 euros em ações da *Apple* em princípios de 2012, agora teria 1.670 [em 2014]. Mas se tivesse investido 1.000 euros em cocaína a princípios de 2012 teria 182.000. Cem vezes mais que o investimento recorde do ano (o da *Apple*)” (SAVIANO, 2014, p. 98). Os dados da ONU sobre o uso de cocaína revelam os motivos pelos quais este mercado ilegal é tão lucrativo: em 2009, foram consumidas 21 toneladas na África, 12 na Ásia e 2 na Oceania. Em toda a América Latina e Caribe, foram mais de 101 toneladas (SAVIANO, 2014).

Roberto Saviano cita que o Cartel de Sinaloa passou a operar de maneira hegemônica ao longo dos anos. Ao observar-se as apreensões das drogas desse grupo criminoso, sua dinâmica se assemelha à de uma multinacional com ramificações em todo o mundo. Além do Cartel de Sinaloa, destacam-se “Os Zetas”, que são um grupo armado ligado ao Cartel do Golfo, antigo cartel mexicano fundado na década de 1970. Outro grupo que se destaca é a Família de Michoacán, que se tornou independente do Cartel do Golfo e chegou até a contar com o serviço de um jornal chamado *La voz de Michoacán*. A Família atua com traços semelhantes ao das milícias no Brasil, pois cobram taxas de comerciantes, que chegam a 100 pesos ao mês para mercados de bairro e até 30 mil para concessionárias de veículos (SAVIANO, 2014).

Há uma forte disputa entre os Zetas e a Família de Michoacán que se transformou em um território de guerra. Em 2008, houve o primeiro ato de narcoterrorismo, ocasião em que na capital do estado de Michoacán, na véspera da independência mexicana, explodiram granadas de fragmentação que resultaram em 8 mortes e mais de 100 feridos. O atentado é um marco entre o novo e o antigo método dos narcotraficantes, que se tornaram cada vez mais imprevisíveis (SAVIANO, 2014).

O cartel Jalisco Nueva Generación nasceu como uma dissidência do de Sinaloa, quando um de seus líderes, sócio de El Chapo, foi morto e desconfiaram de traição, surgindo, então, o novo cartel. Por conta disso, uma das marcas do Jalisco Nueva Generación é “matar os Zetas”. A loucura e insanidade da matança entre os cartéis gerou outro, que foram “Os Caballeros Templários” (dissidência da Família Michoacana). Segundo eles, a “Família” perdera seus valores, e, diante disso, os Caballeros estabeleceram um código de honra muito rígido. Dentre seus preceitos, juram proteger os oprimidos, as viúvas e os órfãos”; proibem sequestrar com o objetivo de ganhar dinheiro; exigem autorização para matar, já que assassinatos não devem ser

um prazer ou para ganhar dinheiro; também proíbem usar drogas, usam o lema “Deus é a verdade” e se vestem como templários medievais, acreditando terem uma missão divina (SAVIANO, 2014, p. 93).

Enquanto os cartéis da Colômbia tiveram uma queda significativa nas atividades, os mexicanos passaram a ocupar esse espaço, atuando na produção de coca, pasta base e cloridrato de cocaína no território colombiano. Essa hegemonia não deve ser percebida como um acontecimento isolado, sem a influência de um contexto mundial e econômico mais amplo. Os protocolos bancários para verificação de lavagem de dinheiro passaram a ser mais rígidos por causa dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2002. Por outro lado, a partir da crise econômica de 2008, as regras se flexibilizaram para evitar que os bancos sofressem sanções. Durante a crise financeira, um dos principais problemas dos bancos era oferecer liquidez. Os cartéis de drogas podiam oferecer a liquidez necessária para que os bancos, por sua vez, pudessem voltar a oferecer crédito, que estava escasso na época. Alguns bancos, inclusive, só não quebraram por causa dos narcodólares (SAVIANO, 2014).

Uma pesquisa de economistas colombianos explica o movimento desses fluxos e aponta que 97% do dinheiro dos traficantes colombianos foram levados

pontualmente em circuitos bancários de EUA e Europa através de várias operações financeiras. (...) A lavagem se realizava através de um sistema de pacotes de ações, um mecanismo de “bonecas russas” em que o dinheiro em espécie se transforma em títulos eletrônicos e se faz passar de um país a outro. Quando chegam em outro continente, estão quase limpos e, sobretudo, impossíveis de rastrear (SAVIANO, 2014, p. 321 – *tradução nossa*).

Enquanto a dinâmica das principais organizações criminosas mexicanas parece ter se fragmentado, sobretudo após a quebra do monopólio formado por Félix Gallardo, no Brasil, historicamente, destacam-se duas organizações: o Comando Vermelho (CV), do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo. O primeiro a surgir foi o CV, que atuou de maneira pioneira no mercado varejista da droga no final da década de 1970, organizando-se de maneira verticalizada, o que se diferenciava de outros grupos criminais em todo o Brasil, nos quais pequenos traficantes tinham a liberdade para comprar de fontes atacadistas da droga e, assim, abrirem pontos de vendas. Ambos os modelos (verticalizado e horizontalizado) registraram disputas sangrentas (MANSO; DIAS, 2018).

O novo modelo implementado conectava diversas quadrilhas que atuavam no varejo e contavam com a proteção do CV dentro e fora das prisões. Portanto, uma diferença dessa organização criminosa foi a criação de um monopólio em um determinado território através do

uso da violência, o que gerou uma divisão do trabalho de maneira hierarquizada. As disputas pela hegemonia contaram com intensas guerras, uma vez que nas décadas de 1980 e 1990 surgiram grupos no Rio de Janeiro como o “Terceiro Comando”, “Amigos dos Amigos”, entre outros (MISSE, 2011).

O mercado varejista da droga se consolidou no Brasil no final da década de 1990, com a ascensão de Fernandinho Beira-Mar, que começou a atuar nas fronteiras e se articulou com outras redes criminosas no Paraguai e Colômbia (MANSO; DIAS, 2018). Já o PCC nasceu em 1993 em um presídio de Taubaté, com oito presos que se uniram para matar os membros de outro grupo da mesma cadeia. Com o sucesso desse ataque e de outros, a facção foi ganhando apoio em outras prisões. O surgimento do PCC ocorre um ano após o massacre do Carandiru, ocasião que a tropa de choque da Polícia Militar de São Paulo executou 111 detentos, marco da violência institucional no Brasil. O massacre foi um elemento do discurso do PCC para que se fomentasse a paz entre “os bandidos e a união contra o Estado opressor e a polícia” e uma justificativa para que seus crimes fossem praticados em nome “dos oprimidos do sistema” (MANSO; DIAS, 2018).

O PCC também se desenvolveu de maneira hierarquizada, com uma divisão do trabalho bem definida, a ponto de contarem com representantes do “partido do crime” em cada bairro onde havia o controle da facção e de terem uma cúpula para servir de última instância na coordenação das estratégias da organização (MANSO; DIAS, 2018).

O CV e o PCC destacaram-se pela sua atuação nacional. No entanto, cada estado brasileiro conta com outras facções criminosas que atuam no mercado ilícito de drogas e se posicionam de maneira aliada, ou não, com os grupos criminosos mais hegemônicos. A estrutura do crime permaneceu mais ou menos estável entre esses grupos durante décadas, mas foi rompida drasticamente com uma guerra declarada entre CV e PCC numa disputa pela hegemonia nacional entre os anos de 2014 e 2017, o que teve resultados catastróficos no sistema prisional e na segurança pública (MANSO; DIAS, 2018).

O Brasil convive com outro tipo de criminalidade que difere, em sua origem, de organizações criminosas tradicionais, que são as milícias, nascidas nas polícias com a criação de grupos clandestinos para matar criminosos. A prática, por muitas décadas, contou com o financiamento de comerciantes para que agentes do Estado matassem supostos criminosos, com o intuito de “limpar a área” (MISSE, 2011). A demanda de acabar com o tráfico de drogas uniu policiais milicianos e grupos com interesses políticos, possibilitando a expansão das milícias e do controle social das periferias urbanas dominadas por elas (MISSE, 2011).

Portanto, verificamos que no México e Brasil, as organizações criminosas atuam em uma complexa rede que resulta em um mercado muito lucrativo, inserido em um contexto mundial e capaz de exercer influência em diversas outras esferas da sociedade. Para esta tese, buscaremos entender como essas organizações afetam o campo da segurança pública, especialmente no que se refere à gestão das polícias, e como são desenvolvidas as estratégias de atuação dos policiais para enfrentar o problema da violência da criminalidade. Entender as organizações criminosas também significa pensar o limite de sua atuação na dinâmica criminal como um todo. De fato, os grupos criminosos organizados possuem uma alta responsabilidade nos homicídios, mas não são responsáveis por todos eles, por exemplo.

Fernando Escalante (2011) argumenta que a explicação oficial do governo e o conteúdo vinculado através dos meios de comunicação apontam que o principal responsável pelos homicídios no México é o narcotráfico. No entanto, ele afirma que esse argumento, por si só, não é convincente para entender toda a dinâmica dos homicídios (ESCALANTE, 2011). Insistir nessa explicação não ajuda a avançar nos motivos pelos quais esses países são violentos e muito menos na solução dos problemas para que se diminua a criminalidade e aumente a sensação de segurança e qualidade de vida na região.

Reduzir as explicações da dinâmica dos homicídios a apenas um fato contribui para o esvaziamento de propostas e estratégias de segurança pública, uma vez que, se o problema de “todo o crime” é o tráfico de drogas, a única solução é o combate aos responsáveis por essas atividades criminais. A estratégia de “guerra às drogas”, no entanto, vem sendo utilizada largamente em vários países do mundo por décadas, e não foi eficaz para frear o consumo de entorpecentes.

A relação entre tráfico de drogas e homicídios pode variar de acordo com o período e localidade analisada, de modo que poderá haver uma correlação positiva ou não. Pesquisa realizada na cidade de Uberlândia verificou que 78% das mortes violentas no período de 2010 a 2014 tinha relação com o tráfico de drogas (BRITTO, 2017). Outro levantamento, feito em Belo Horizonte, constatou que as mortes em decorrência do comércio de drogas ilícitas representavam 18% dos casos analisados entre os anos de 1997 e 2004 (SAPORI; SENA; ALVES DA SILVA, 2012). O Conselho Nacional do Ministério Público, ao analisar os casos esclarecidos em São Paulo nos anos de 2011 e 2012, concluiu que 83% das mortes violentas ocorreram em decorrência de impulso ou motivo fútil, e, portanto, não relacionadas ao tráfico de drogas (CNMP, 2012).

As últimas décadas provaram que a histórica guerra contra as drogas não foi eficaz para a redução da criminalidade violenta. Esse tipo de política gerou efeitos negativos, como, por

um lado, o de legitimar a violência policial contra as populações de bairros periféricos, assim como o de criminalizar movimentos sociais (TAVARES DOS SANTOS; MARENCO, 2020). Por outro lado, o fato de o tráfico de drogas ter ganhado uma dinâmica própria (que teve influência das ações do Estado) gerou disputas entre grupos criminosos que atingiram a extrema violência, como mostrado em pesquisa realizada por Betina Barros (2020), a qual revela que os jovens desses grupos criminais que estão em constante conflito se utilizam de esquadrejamentos e decapitações como uma estratégia de obter prestígio social dentro da lógica da criminalidade vivenciada por eles.

O problema das mortes violentas é um problema muito grave, especialmente no Brasil. Levantamento constatou que 10% das mortes de todo o mundo ocorrem no Brasil⁴³. Para se ter ideia do problema, as mais de 60 mil mortes que ocorreram no país, em 2017, representam o número de mortes provocadas pela bomba atômica que dizimou a cidade de Nagasaki, no Japão, em 1945 (LIMA; BUENO, 2017).

A dimensão que o fenômeno das mortes violentas possui no Brasil faz com que o tema ganhe espaço na agenda política e governamental com frequência. Apesar disso, o desenvolvimento de planos de segurança pública tem sido escasso no país, o que contribuiu para o acirramento do problema.

Algumas hipóteses podem ajudar a entender os motivos pelos quais chegamos a esse quadro de extrema violência. A princípio, proponho trabalhar com duas hipóteses que estão entrelaçadas e cujas explicações podem ser complementares. Uma delas se relaciona à dinâmica da criminalidade, e a outra tem a ver com a resposta do Estado, ou seja, a dinâmica da institucionalidade.

A hipótese que se ancora na explicação da dinâmica da criminalidade seria a mais aceita pelo senso comum, pela mídia e pelas polícias, que é aquela em que os homicídios se explicam pelo fato de haver um incremento das disputas entre grupos criminosos rivais, causando óbitos por todos os lados e de todas as formas⁴⁴.

A hipótese da institucionalidade seria mais sofisticada. Poderíamos entender o incremento dos homicídios pela falta de planos de gestão que busquem reduzi-los. Em todos os países do mundo, o orçamento do Estado é limitado e, para que se resolva um determinado problema, deve-se priorizá-lo. Isso quer dizer que, no campo da segurança pública, para que os

⁴³ Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/onu-diz-que-10-dos-homicidios-em-todo-o-mundo-ocorrem-no-brasil.html>>. Acesso em 25 abr. 2022.

⁴⁴ Insistimos no argumento de que essa dinâmica não ajuda a explicar a maior parte dos homicídios.

homicídios sejam reduzidos, é primordial que haja um plano cujo foco seja esse objetivo, como uma das forças a combater o problema.

Quando se trata de impactar nos homicídios, o trabalho da polícia e um plano de segurança pública devem ser considerados como variáveis relevantes. Daniel Cerqueira e João Mello (2013) realizaram um modelo estatístico que verificou a correlação de diversas variáveis e o número de homicídios, como a frequência escolar e a taxa de desemprego, por exemplo. A tese aqui desenvolvida não se propõe a pensar modelos estatísticos, mas buscaremos, de maneira qualitativa, argumentar como planos de segurança podem influenciar nos resultados da segurança pública.

Nas próximas seções iremos fazer uma análise de como está estruturado o Estado, a fim de compreender em uma perspectiva comparativa entre o Brasil e o México as possibilidades de governar as instituições policiais. Também realizaremos um levantamento das principais políticas públicas de segurança que surgiram na última década nesses dois países.

2.3 Arquitetura institucional da Segurança Pública no Brasil e México

A Constituição Federal Mexicana em atual vigência foi promulgada no ano de 1917 e, em seu artigo 21, regula que a função da segurança pública está a cargo da Federação, das entidades federativas e dos municípios. Determina, ainda, que as instituições de segurança serão de “caráter civil, disciplinado e profissional”, e que o Ministério Público e as instituições policiais das três esferas de governo “deverão coordenar-se entre si para cumprir os objetivos da segurança pública e conformarão o Sistema Nacional de Segurança Pública”.

Colocaremos aqui literalmente como está redigido na constituição mexicana:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función (...) Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (MÉXICO, 1917).

Segundo Alvarado (2012), no referido artigo as instituições policiais veem suas funções, que “podem incluir a prevenção, persecução e sanção das infrações e delitos”. O artigo também estabelece a cadeia produtiva de trabalho de diversas autoridades, começando pela chamada polícia preventiva, passando ao Ministério Público, a polícia judicial, os tribunais e as responsáveis pelas prisões (ALVARADO, 2012). Portanto, diversas instituições dos diferentes

entes federados deverão “coordenar-se entre si” para formar o Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP).

Já no caso do Brasil, a constituição federal, promulgada em 1988, em seu artigo 144 delimita de maneira mais objetiva as atribuições de cada polícia:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

A redação das incumbências da polícia federal na constituição federal é descrita da seguinte maneira:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Cabe à polícia rodoviária federal:

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Das polícias civis:

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (BRASIL, 1988).

No caso das polícias militares:

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (BRASIL, 1988).

O artigo 144 ainda determina que as polícias militares são forças auxiliares do Exército e que as polícias civis e militares são subordinadas aos governos estaduais, conforme podemos observar na redação abaixo:

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988).

Portanto, é de competência das polícias militares o papel de zelar pela ordem pública através do policiamento ostensivo, ou seja, aquele feito na rua com profissionais uniformizados e devidamente identificados. Os policiais militares são, dessa maneira, aqueles que estão em contato mais frequente com a comunidade, uma vez que desenvolvem suas atividades em praticamente todas as áreas de uma cidade. Em suma, são responsáveis por “prevenir” delitos e prestarem atendimentos das mais diversas ordens.

A polícia civil, diferentemente, atua na investigação dos fatos criminais que são levados à instituição, normalmente em “delegacias de bairro”. Portanto, a interação com a comunidade costuma depender de que as pessoas levem a essas polícias queixas de ocorrências normalmente relacionadas a crimes e violências, cabendo aos policiais civis encaminhar, ou não, essas denúncias. No caso de a denúncia ser registrada, será feita uma investigação que resultará em um relatório com os fatos apurados. A depender da tipificação jurídica, o relatório será um termo circunstanciado ou inquérito policial, que uma vez concluído será encaminhado para o Ministério Público.

As polícias no Brasil, portanto, não realizam o ciclo completo de policiamento, ou seja, realizam tarefas complementares: enquanto uma faz o patrulhamento na rua, a outra investiga os crimes previstos no Código Penal brasileiro.

Tanto as polícias civis quanto as militares são subordinadas aos governos estaduais, conforme determinado no parágrafo sexto do artigo 144. É comum que cada estrutura de governo apresente uma secretaria de segurança, com variações em suas nomenclaturas, que são as responsáveis pela coordenação na área da segurança pública. Elas desempenham um papel bastante relevante, ainda que sejam pouco estudadas e até mesmo conhecidas. Seu *status* frente às forças de segurança também pode variar, pois em alguns casos as polícias civil e militar são subordinadas a essa pasta do governo, ao passo que em outros, possuem a mesma incumbência da secretaria de segurança (COSTA, 2015).

Já no México, verificamos a existência de diversos tipos de polícia vinculadas à Federação, aos estados ou municípios. A polícia que se vê com mais frequência nas ruas é a Polícia Preventiva, que é aquela instituição uniformizada responsável pelo policiamento ostensivo. A Polícia Preventiva pode ser vinculada ao estado ou ao município. Também é responsável pelo policiamento ostensivo a Polícia Federal, que é vinculada ao governo federal. Portanto, os três entes federativos possuem polícias em atividade ostensiva.

As instituições responsáveis pela investigação dos crimes no México são o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais (que recentemente passaram a ser chamados de *Fiscalía*). Essas instituições possuem as chamadas polícias ministeriais, que são responsáveis por investigar e apresentar as denúncias dos crimes apurados aos órgãos de justiça que irão julgá-los.

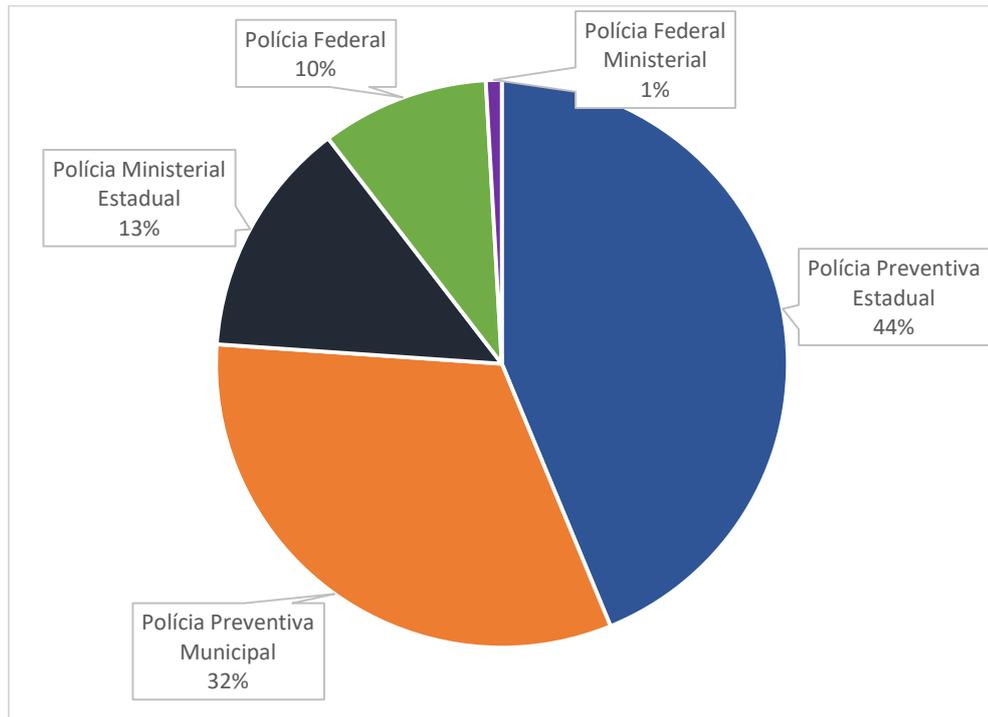
No Brasil, as instituições federais de segurança também atuam no policiamento investigativo e ostensivo, ainda que com papéis específicos, pois à Polícia Federal competem investigações de interesse da União, e à Polícia Rodoviária Federal, o policiamento ostensivo em rodovias federais. Como cada unidade federativa possui uma polícia militar e outra civil, e o governo federal possui duas polícias, ao todo o país conta com 56 instituições policiais⁴⁵, cifra que é muito mais difícil de calcular na realidade mexicana.

Um fato que parece ser fundamental na comparação entre Brasil e México é que, na realidade brasileira, 95% das polícias estão vinculadas aos estados. A responsabilidade da segurança pública, portanto, acaba se concentrando quase que exclusivamente nesses entes federados, diferentemente do México, onde, além de a constituição delegar essa responsabilidade aos três entes federados, o governo federal conta com 11% do efetivo policial do país, os estados, com 57%, e os municípios, com 32%.

Segundo o comunicado de imprensa de número 548/18 do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (INEGI) do México, em agosto de 2017 o país tinha aproximadamente 385 mil policiais entre os três entes federados (nível federal, estadual e municipal), distribuídos de acordo com a figura 11.

⁴⁵ Em 2019 foram incluídas no artigo 144 as polícias penais, responsáveis pela custódia das pessoas em privação de liberdade. Portanto, foi instituída a criação de mais 27 polícias estaduais, alterando a referida soma. Como a mudança ocorreu no decorrer da escrita desta tese, essa mudança não será tratada no presente texto.

Figura 11 - Polícias no México



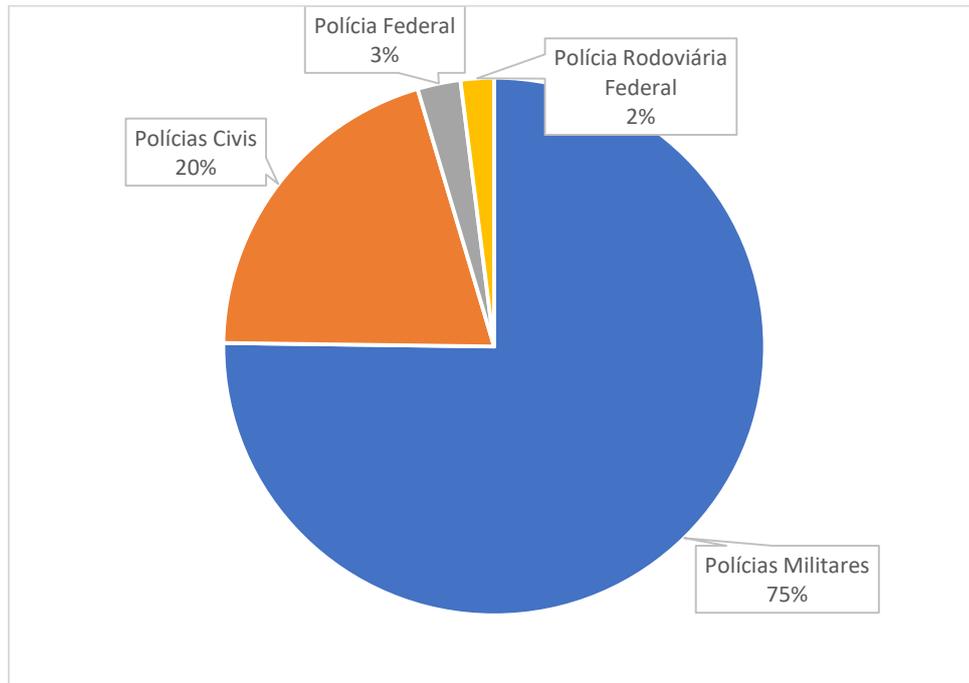
Fonte: INEGI (2018a)
Elaboração própria

Verificamos que a maior parte dos policiais do México são vinculadas às 32 entidades federativas mexicanas, com 44% sendo das Polícias Preventivas Estaduais e 13% das Polícias Ministeriais Estaduais. Em segundo lugar, ficam as polícias vinculadas aos 2.458 municípios mexicanos (Polícias Preventivas Municipais), que possuem 32% do efetivo policial do país. Por fim, 10% são vinculados à Polícia Federal e 1% à Polícia Federal Ministerial.

No México, se consideramos as polícias responsáveis pelo policiamento ostensivo (Polícias Preventivas Estaduais, Municipais e Federal), verificamos que correspondem a 86% do efetivo total. No caso brasileiro, também verificamos um alto número do efetivo das forças policiais na função de policiamento ostensivo. Se somarmos os efetivos das Polícias Militares com o da Polícia Rodoviária Federal, 77% de todos os policiais brasileiros estão nessa função, conforme podemos observar no gráfico abaixo.

Segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2016 o Brasil possuía aproximadamente 565 mil policiais, distribuídos da seguinte maneira:

Figura 12 - Polícias no Brasil



Fonte: Brasil (2017b, 2019)
Elaboração própria

Diferentemente do México, no Brasil, não há polícias municipais. Como dito anteriormente, 95% das polícias brasileiras estão vinculadas às 27 unidades da federação, com o efetivo dividido entre policiais militares (75%) e civis (20%). No entanto, no nível municipal, o Brasil conta com a existência das Guardas Municipais, que são responsáveis pela ordem pública, segurança patrimonial e realizam serviços para as prefeituras. Segundo o IBGE, há mais de mil municípios brasileiros que contam com essa instituição, representando 19% do total (BRASIL, 2015).

Algumas guardas municipais são bastante antigas, como a da capital pernambucana, que segundo o site da prefeitura de Recife⁴⁶, conta com esta força desde o ano de 1893. Embora no Brasil exista um elevado contingente de profissionais municipais da segurança, verificamos que a lei que regulamenta sua atuação foi sancionada apenas no ano de 2014. Com a legislação, as guardas ganharam mais importância, como o dever de encaminhar os flagrantes ao delegado de polícia, embora essa dinâmica possa variar em cada estado. Verifica-se, ainda, a possibilidade de haver disputas entre as forças de segurança na influência exercida sobre as guardas municipais, a ponto de, no dispositivo jurídico que regulamenta essas instituições⁴⁷, haver a

⁴⁶ Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/pagina/guarda-civil-municipal-do-recife-gcmr>>. Acesso em 24 abr. 2022.

⁴⁷ Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

proibição de que as guardas sejam treinadas ou aperfeiçoadas por forças militares, assim como a interdição a que sua disciplina e os nomes de seus postos hierárquicos sejam militarizados.

Se levarmos em consideração a população⁴⁸ de ambos os países e seus respectivos efetivos policiais, verificamos que, proporcionalmente, há mais policiais por habitante na realidade mexicana⁴⁹. Enquanto no México a relação é de 1 policial para 311 habitantes, no Brasil, é de 1 para 366.

Quando se analisa a repressão ao crime e à violência, além de toda a estrutura institucional que as polícias possuem, um fenômeno tem se tornado cada vez mais comum em países como Brasil e México, que é o emprego das Forças Armadas em operações de segurança pública. Esse fato deve ser observado quando se trata da governança das polícias, uma vez que o emprego de uma instituição como o Exército implica custos financeiros e políticos para o Estado e o governo, em âmbito federal e estadual.

Pesquisa realizada por Raphael Lima e Oscar Filho (2019), concluiu que, entre os anos de 1992 e 2017, das 132 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) no Brasil, o Exército esteve envolvido em todas, e a intervenção militar se relacionou com crises de segurança pública em 21 ocasiões. Nas operações entre os anos de 2011 e 2017 o deslocamento de efetivo terrestre anual foi de aproximadamente 14 mil militares (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2019).

No caso mexicano, um atlas da segurança e defesa desenvolvido pelo Senado Federal do país constatou um elevado número de militares empregados no combate ao crime organizado, inclusive superior ao utilizado no Brasil, como podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 5 - Número de militares empregados no combate ao narcotráfico

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
49.650	52.690	49.650	34.529	35.615	34.996	51.994

Fonte: BENÍTEZ; AGUAYO, 2017, p. 271

Elaboração própria

O emprego das forças armadas na segurança pública tem sido constante no campo da segurança pública, sem que haja um diagnóstico preciso sobre o tema. Algumas operações consomem elevado montante de recursos, como no caso da intervenção federal no Rio de Janeiro, em 2017, quando o Governo Federal chegou a destinar R\$ 1,2 bilhão para ações na

⁴⁸ Segundo o INEGI, no México, em 2015 havia aproximadamente 120 milhões de habitantes. Segundo o IBGE, no Brasil, em 2016 havia 207 milhões.

⁴⁹ Neste cálculo se excluem os efetivos das guardas municipais do Brasil.

capital durante uma crise de insegurança⁵⁰. Essas operações interferem de maneira significativa no planejamento da defesa do país como um todo (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2019) e não geram um consenso acerca da correlação entre uma operação militar de grande porte com a redução da criminalidade, como verificado na intervenção no Rio, quando se registrou uma diminuição de algumas modalidades de roubo e um aumento nas mortes violentas⁵¹.

A utilização das forças armadas no campo da segurança pública converge com os argumentos aqui desenvolvidos, de que o Brasil não possui tradição de formulação de planos de segurança pública. Uma ação de grande porte certamente será politizada, uma vez que, se de um lado acaba por reforçar um discurso de que o governo estadual não foi capaz de promover o mínimo de segurança para a população, também cria um ambiente para que o governo federal se posicione como atuante nesse campo, já que irá socorrer a população adotando medidas “enérgicas”, criando um espetáculo, ou, como afirmou Jacqueline Muniz, uma “publicidade macabra”⁵². Isso porque, segundo a pesquisadora, um ano após a operação militar no estado do Rio de Janeiro, os resultados da segurança pública indicaram que, além de não terem cumprido sua missão de reduzir a violência e o poder do crime organizado, as ações podem ter amplificado o poder das milícias e das próprias organizações criminosas.

Esta seção buscou realizar um mapeamento das possibilidades institucionais no campo da segurança pública no Brasil e México. Verificamos que, na realidade mexicana, há uma maior multiplicidade de instituições policiais, assim como uma maior interação entre os entes federados. Já no Brasil, a delegação da responsabilidade pela segurança pública se concentra na atuação dos estados, além de haver um menor protagonismo das guardas municipais e das forças armadas, se comparado com o México. As próximas seções buscarão mapear as principais ações de segurança pública dos governos brasileiros e mexicanos das últimas décadas.

⁵⁰ <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/temer-assina-medida-provisoria-que-destina-r-12-bilhao-para-intervencao-no-rio>>. Acesso em 24 abr. 2022.

⁵¹ <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/12/intervencao-no-rio-chega-ao-fim-com-menos-roubos-mas-sem-reduzir-mortes-violentas.shtml>>. Acesso em 24 abr. 2022.

⁵² <<https://www.ucamcesec.com.br/reportagens/publicidade-macabra-violencia-no-rj-explode-um-ano-apos-intervencao-federal/>>. Acesso em 24 abr. 2022.

2.4 Histórico de Políticas Públicas e respostas do Estado no Brasil

No caso do Brasil, a série histórica de homicídios analisada (2008-2017) abarca o período dos governos do Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2017). Os presidentes Lula e Dilma pertencem ao PT, considerado de espectro político de esquerda⁵³, e o presidente Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), considerado de espectro político de centro⁵⁴.

Até o final da década de 1990, o governo federal participava da segurança pública basicamente com a Polícia Federal⁵⁵, que é responsável pela investigação de crimes de interesse ou contra a União, assim como crimes envolvendo empresas públicas, e com a Polícia Rodoviária Federal, que é responsável por garantir a segurança nas rodovias e áreas de interesse da União. Essas duas polícias foram criadas na primeira metade do século XX e possuem um efetivo de aproximadamente 13 mil servidores (as) cada uma (BRASIL, 2017b). Portanto, até a década de 1990, o governo federal tinha a capacidade de influenciar no âmbito da segurança pública basicamente com essas duas polícias, que atuavam de maneira desarticulada com as polícias estaduais (OLIVEIRA JR., 2010). A falta de coordenação do sistema de justiça criminal também é tratada pelo Renato de Lima (2018, 2019), que afirma que

uma zona cinzenta é gestada como um simulacro de justiça e de segurança democrática, pelo qual a manutenção da ordem é reivindicada a partir dos princípios do Estado Democrático de Direito vigente, mas operada no dia a dia com base em práticas institucionais e culturas organizacionais pouco ou nada democráticas com práticas que, inclusive, aceitam a violência como linguagem das políticas públicas (LIMA, 2019, p. 61)

Constitucionalmente, no Brasil, a responsabilidade pela segurança pública compete principalmente aos estados, que, através de secretarias de governo e das forças de segurança⁵⁶, formulam o planejamento de como o policiamento deve ser executado, assim como sua política de segurança. No entanto, no final da década de 1990, iniciou-se um movimento de maior participação do governo federal no campo da gestão da segurança pública, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, do Fundo Nacional de Segurança Pública

⁵³ Alguns analistas consideram que o PT transita entre a esquerda e centro-esquerda (BERNARDES, 2012).

⁵⁴ Esse é um partido bastante complexo. Alguns analistas consideram que o MDB transita entre a centro-direita e centro-esquerda, a depender da configuração política do período analisado (BERNARDES, 2012).

⁵⁵ Essa polícia além de investigações criminais também oferece diversos serviços, como emissão de passaporte, controle de arma, segurança portuária etc.

⁵⁶ Principalmente as Polícias Civis e Militares.

(FNSP), em 2000, da Força Nacional de Segurança Pública, em 2004, e do Fundo Penitenciário Federal, em 2006 (FERREIRA; MARCIAL, 2015).

Também se destacam políticas como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), lançado em 2007, o Programa Brasil Mais Seguro, de 2012, e o Plano Nacional de Segurança Pública, de 2017, ano em que a SENASP se transformou no Ministério da Segurança Pública, fazendo com que essa pasta ganhasse destaque na gestão do governo federal⁵⁷. Outro destaque é o Sistema Único de Segurança Pública, projeto do governo federal encaminhado ao Congresso em 2007 e aprovado apenas em 2018, que prevê o compartilhamento de dados e a colaboração entre os entes federativos.

Além desses mecanismos de gestão, também foram criados no âmbito federal algumas políticas públicas, planos nacionais e decretos a respeito do tema. Durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994 – 2002) surgiram duas versões do Plano Nacional de Direitos Humanos, sendo a primeira em 1996 e o segunda, em 2002. No governo do presidente Lula da Silva foi formulada a última versão desse plano, em 2009.

Um primeiro documento formulado pelo governo federal com a pretensão de criar ações orientadoras, com metas e compromissos, foi elaborado no final do governo FHC, no ano 2000. O I Plano Nacional de Segurança Pública, conhecido como “O Brasil Diz Não à Violência”, apresentava alguns defeitos, do ponto de vista técnico, e ações fragmentadas, elencadas em 15 compromissos e 124 ações (SÁ E SILVA, 2012).

Durante o primeiro governo de Lula da Silva (2003-2006), foram aproveitadas as possibilidades de gestão a partir da SENASP e do FNSP. Durante esse período foram realizadas tentativas de criar mecanismos de gestão com o propósito de valorizar projetos que buscavam a inovação na área da segurança pública, em vez de apenas distribuir recursos para compras de equipamentos para as polícias estaduais, culminando, em 2003, no lançamento de um novo Plano Nacional de Segurança Pública (SÁ E SILVA, 2012).

O novo plano buscava executar as ações por meio do Sistema Único de Segurança Pública⁵⁸ (Susp), formado por agências do sistema de justiça criminal das três esferas de governo e coordenado por Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) de cada uma das unidades federativas do país e alguns municípios, que teriam papel fundamental na indução de políticas públicas (BRASIL, 2003). Além disso, a política previa a valorização da gestão do conhecimento, por meio do fomento à pesquisa e qualificação dos dados sobre segurança pública, além da melhora na formação policial através do ensino à distância e da criação da

⁵⁷ A partir de 2019 voltou a ser uma secretaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública

⁵⁸ Que foi proposto nesse plano, em 2003, e apenas aprovado como lei em 2018.

Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). O modelo do Susp, portanto, priorizava a prevenção e criação de políticas sociais que produziriam efeitos também preventivos no âmbito da segurança pública. No entanto, os dados sobre gastos do governo federal em segurança pública sugerem que, até 2005, a compra de equipamentos policiais foi hegemônica dentro do orçamento dessa área (SÁ E SILVA, 2012). Isso mostra que, a despeito de propostas inovadoras, o governo federal continuava sem a capacidade de implementá-las.

No segundo governo Lula da Silva (2007-2010) foi criado o PRONASCI, durante a gestão do ministro Tarso Genro⁵⁹, cuja proposta era intervir no que seriam as “causas da criminalidade”, com foco em políticas de prevenção que atingissem jovens de 18 a 24 anos. Nesse sentido, o novo programa buscava dar protagonismo aos municípios na execução e elaboração das estratégias (SÁ E SILVA, 2012).

A proposta do PRONASCI era de criar ações simultâneas de prevenção e repressão, através de convênios e consórcios firmados entre governo federal, estados e municípios, com a previsão de recursos de aproximadamente R\$ 6 bilhões. O plano também previa a participação da sociedade civil, como uma estratégia de aproximação com as forças de segurança (HAMÚ, 2009). O programa buscava, ainda, o fortalecimento de alguns projetos do Ministério da Justiça que se relacionavam, sobretudo, à capacitação policial e programas de prevenção⁶⁰.

Apesar da proposta inovadora, diagnóstico feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos revelou que o programa foi ineficaz para combater a violência no país justamente pelo fato de sua execução orçamentária não ter dado foco às ações relacionadas aos direitos humanos⁶¹. O projeto de concessão de Bolsa Formação para policiais apresentou execução orçamentária em torno de 90%, ao passo que o Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO) alcançou 78% em 2008 e 44% em 2009. Tais dados apontam que o programa teria sido mais eficaz no aumento de renda dos profissionais das forças estaduais de segurança, sem haver a comprovação científica de que esse aumento impacta diretamente nos indicadores que o PRONASCI buscava melhorar (INESC, 2014).

Segundo Fabrício Almeida (2014), o orçamento do PRONASCI representava 10% dos recursos do governo federal destinados à segurança pública entre os anos de 2008 e 2013,

⁵⁹ Esse dado é bastante relevante para esta tese, uma vez que serão analisados com maior profundidade os fatos subsequentes à criação do PRONASCI, no contexto da eleição de Tarso Genro como governador do Rio Grande do Sul, que buscou montar uma política estadual de segurança pública nos moldes do programa criado por ele durante sua gestão no Ministério da Justiça.

⁶⁰ Entre os principais estão o Bolsa Formação, Geração Consciente, Mulheres da Paz, Projeto Jovem Cidadão, Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável, entre outros.

⁶¹ Pesquisa elaborada por Letícia Schabbach (2014) corrobora com esses resultados.

no entanto, a média de execução foi baixa, com uma média de 64% de empenho dos recursos autorizados pelas LOAs, no mesmo período. Vale ressaltar que nos anos de 2011, 2012 e 2013 esse percentual foi respectivamente de cerca de 38%, 42,3% e 32,4 %, longe (...) dos 95,6% registrados no ano de 2009 (ALMEIDA, 2014, p. 60)

No Brasil, o fato de o governo federal não ser obrigado, constitucionalmente, a se responsabilizar pelo problema da segurança pública pode explicar o investimento bastante reduzido na área, se compararmos com o gasto em outras esferas em que a União atua. Segundo os 7º, 10º, 11º e 12º *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, o percentual de despesas em segurança pública do governo federal não ultrapassou 0,6% do total dos gastos da União, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 6 - Gasto da União em segurança pública no Brasil

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0,4%	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%

Fonte: LIMA; BUENO, 2013, 2016, 2017, 2018.
Elaboração própria

Durante a gestão do primeiro governo Dilma (2011-2014), foi lançado um plano estruturado nos seguintes componentes:

1. Plano estratégico de fronteiras; 2. Programa Crack, é possível vencer; 3. Combate às organizações criminosas; 4. Programa nacional de apoio ao sistema prisional; 5. Plano de segurança para grandes eventos; 6. Sinesp – Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública; 7. Programa de enfrentamento à violência (SÁ E SILVA, 2012, p.424).

Nesse novo plano, o governo federal deixa de lado a tentativa de protagonismo que havia no PRONASCI e passa a atuar mais em uma função de “apoio”. O esforço desse plano de segurança seguia um momento histórico de prevenir, por exemplo, o uso do crack, e de focar a atuação na segurança de grandes eventos (SÁ E SILVA, 2012, p. 425), pois nesse período o Brasil sediou a Copa do Mundo de futebol e iria, em breve, receber as Olimpíadas. Um ponto importante do plano é o fortalecimento do Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública (SINESP), um instrumento que poderá trazer resultados positivos no longo prazo, pela capacidade de subsidiar futuros projetos e ações de segurança pública (SÁ E SILVA, 2012).

No ano de 2018, durante o governo Temer (2016-2018), surgiu um novo plano de segurança pública, que tinha como proposta “1. a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; 2. a racionalização e a modernização do sistema penitenciário; e 3. o combate integrado à criminalidade organizada transnacional” (MONTEIRO; GUELLATI;

FERREIRA, 2017, p. 14). O plano tinha como proposta a integração das forças de segurança e a colaboração entre os estados e o sistema de justiça criminal.

No Brasil, as ações do governo federal são pontuais e limitadas, ainda que possuam a capacidade de intervir de maneira significativa na realidade de algumas unidades federativas. Um dos motivos pela dificuldade de a União apresentar resultados mais robustos seria sua falta de capacidade administrativa. Segundo boletim de análise político-institucional de número 11 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no ano de 2014 a Secretaria Nacional de Segurança Pública contava com apenas 56 servidores próprios, entre cargo administrativos e técnicos (BRASIL, 2017a). O baixo número de profissionais pode ser considerado uma dificuldade para condução de estratégias na área.

Nesse contexto, o que parece decisivo no combate à criminalidade e à violência são as políticas públicas no âmbito estadual, que, como anteriormente exposto, corresponde aos principais entes federativos responsáveis pela segurança pública e pelo comando de 95% das polícias do Brasil. A dificuldade de fazer uma análise global sobre esse tema é desafiadora, uma vez que se trata de 27 realidades diferentes, com características e culturas próprias.

Com relação à repressão ao uso e tráfico de drogas, foi instituída em 2006 a Lei de número 11.343/06, que trouxe modificações na atuação da polícia e Poder Judiciário, com novas possibilidades de impactar o sistema prisional e, conseqüentemente, a governança da segurança pública. Essa nova lei, em tese, traria a possibilidade de extinção de pena de prisão para usuários de drogas. Porém, o dispositivo jurídico deixava sob responsabilidade do sistema de justiça criminal definir o que diferenciaria o tráfico do uso de drogas.

No Rio de Janeiro, pesquisa realizada por Carolina Grillo, Frederico Policarpo e Marcos Veríssimo (2011) constatou que os operadores do direito dos Juizados Especiais Criminais e da Polícia Civil passaram a não considerar a repressão ao uso de drogas como uma prioridade, estimulando uma prática que já era conhecida e disseminada na Polícia Militar e que consistia em fazer uma negociação informal com os infratores, deixando de levar o flagrante ao conhecimento da autoridade policial. Os pesquisadores, com dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, mostram que a nova Lei de Drogas fez com que a incidência do crime de uso ou porte de drogas diminuísse 20%, ao passo que o tráfico de drogas aumentou 8%. A obtenção de tais porcentagens se deu por meio da comparação entre a soma de dados dos 24 meses anteriores à promulgação da lei e dos 24 meses posteriores.

Marcelo Campos e Marcos Alvarez (2017), ao analisarem o impacto da Lei de Drogas de 2006 na cidade de São Paulo, concluíram que esse dispositivo jurídico é dividido em “duas metades”, sendo que uma metade — a que exclui a pena de prisão para usuários e busca

incentivar tratamento médico para essas pessoas — está vazia, enquanto a metade cheia seria a “jurídico-criminal”, relacionada às ações que buscam a pena de prisão (CAMPOS; ALVAREZ, 2017, p. 66). Os autores argumentam que o “novo” dispositivo jurídico impactou no aumento nacional do encarceramento por infrações relacionadas ao tráfico de drogas. A retórica do combate às drogas tem um tom emocional próprio e histórico, impactando de maneira significativa no sistema de justiça criminal e prisional, fato que se refletiu nas políticas públicas do Brasil.

A relação entre governo federal e governos estaduais também é permeada por conflitos no Brasil. Exemplo disso é o período em que políticos filados ao PT estavam na presidência da República e o governo de São Paulo, à época, era comandado por membros do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)⁶², que se recusavam a receber auxílio do governo federal durante crises de segurança pública, como uma demonstração de força política. Em uma das mais graves crises no estado, em maio de 2006, o PCC comandou o assassinato de 59 policiais e agentes penitenciários em apenas um final de semana (MANSO; DIAS, 2018), totalizando 564 mortes ao longo de todo o mês⁶³. Na ocasião, o governador do estado recusou ajuda federal, que poderia disponibilizar o Exército como um instrumento para gerenciar a crise⁶⁴. Nessas situações, há um complexo equilíbrio entre a oferta da ajuda e uma disputa de forças entre adversários políticos. Se, por um lado, o governo federal pode apoiar estados em crise e, ao mesmo tempo, passar a mensagem política de que aquela unidade federativa é incapaz de resolver seus problemas, por outro lado, o governo do estado pode solicitar ou rejeitar ajuda e, ao mesmo tempo, preocupar-se com os desdobramentos políticos dessa ação, independentemente da crise e da necessidade, ou não, do apoio do governo federal.

A politização da cooperação entre União e estados pode ocorrer de diferentes formas, como no caso do motim dos policiais militares do Ceará no mês de fevereiro de 2020, quando o governo estadual (na gestão do então governador Camilo Santana, do PT) solicitou ao governo federal (durante a gestão de Jair Bolsonaro, eleito pelo Partido Social Liberal⁶⁵) apoio da Força Nacional de Segurança e do Exército para policiamento ostensivo. Na ocasião, os policiais de alguns quartéis estavam amotinados e outros, utilizando máscaras, furaram pneus de viaturas,

⁶² Historicamente PT e PSDB se antagonizam desde a década de 1980.

⁶³ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/crimes-de-maio-causaram-564-mortes-em-2006-entenda-o-caso>>. Acesso em 24 abr. 2022.

⁶⁴ Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/governo-recusa-ajuda-federal-de-novo-e-reafirma-ter-controle-da-situacao-a0xyvvaj6z9blzd6hxidkm0cu/>>. Acesso em 24 abr. 2022.

⁶⁵ Seria mais adequado identificar o grupo político no comando do governo federal de “bolsonarismo”. O presidente Jair Bolsonaro, embora tenha sido eleito pelo PSL, saiu do partido em menos de um ano por divergências políticas.

atearam fogo em carros e mandaram o comércio fechar. Os policiais exigiam diversas reivindicações, entre elas, melhoria salarial e de condições de trabalho⁶⁶. Apesar de a categoria ter conseguido um aumento de aproximadamente 30% em seu salário, algumas lideranças estimularam que o motim tivesse continuidade. O governo federal ofereceu apoio ao estado, conforme solicitado, e o motim terminou poucas semanas depois. Sem entrar no mérito das razões políticas das lideranças dos policiais militares, os responsáveis pela segurança pública no âmbito federal deram declarações de apoio aos amotinados, apesar de o Estatuto dos Militares do Ceará proibir a realização de greve (CEARÁ, 2016), e de o Código Penal Militar do Brasil tipificar como crime a ação contra a ordem recebida de superior, em seu artigo 149, caracterizando o “motim” (BRASIL, 1969).

Nesse caso, em que os partidos do governo federal e do estado eram declaradamente rivais, politicamente, o ministro da Justiça autorizou o envio de tropas federais para não passar a imagem de que deixaria a população cearense à mercê da situação; ao mesmo tempo, defendeu os policiais que se posicionavam contra o governo do estado, declarando que não deveriam ser criminalizados — apesar de terem cometido crime militar⁶⁷. Além do ministro, o comandante da Força Nacional de Segurança também discursou para os policiais amotinados, exaltando a “coragem e grandeza deles”⁶⁸.

O México e o Brasil, embora possuam arquiteturas institucionais distintas, passam por situações que parecem ser comuns ao sistema presidencialista pluripartidário, pois é frequente que os partidos políticos, com suas mais distintas variações, ajam de acordo com interesses eleitorais e para agradar sua base de apoio, criando situações em que os governos dos diferentes entes federativos atuam em conflito entre si.

2.5 Histórico de Políticas Públicas e respostas do Estado no México

No caso do México, na série histórica de homicídios analisada nesta tese (2008-2017), esteve à frente do governo federal os presidentes Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006 – 2012) e Enrique Peña Nieto (2012 – 2018). O presidente Calderón, do Partido de Ação Nacional

⁶⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/02/27/policiais-reivindicam-anistia-ajuste-salarial-e-outros-16-pontos-para-encerrar-motim-de-militares-no-ceara.ghtml>>. Acesso em 27 abr. 2022.

⁶⁷ Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/moro-greve-no-ceara-ilegal-mas-policial-nao-pode-ser-tratado-como-criminoso-24279109>>. Acesso em 27 abr. 2022.

⁶⁸ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2020/03/02/comandante-da-forca-nacional-elogia-pms-amotinados-do-ceara-gigantes.htm>>. Acesso em 27 abr. 2022.

(PAN), é considerado de espectro político de direita. Já o presidente Peña Nieto, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), é considerado de espectro político de centro-direita.

A Constituição Mexicana de 1917, em seu artigo 21, atribui a responsabilidade pela segurança pública por meio de um dispositivo conhecido como Sistema Nacional de Segurança Pública, que deve ser articulado entre o governo federal, estados e municípios. Portanto, a responsabilidade por essa área é repartida entre as diferentes esferas, tornando-se um modelo mais descentralizado⁶⁹ em relação ao brasileiro. Essa característica do país mexicano tende a dificultar a implementação de políticas públicas de segurança (HERNÁNDEZ, 2015).

Durante o governo de Felipe Calderón, foram criadas reformas e diversas leis⁷⁰ com o objetivo de resolver o problema da segurança pública. Essas iniciativas, no entanto, enfrentaram dificuldades na articulação política para que fossem implementadas nos âmbitos estadual e municipal, uma vez que partidos políticos, governadores e prefeitos, entre outros atores, optaram por deixar que o governo federal arcasse com os custos políticos e sociais inerentes ao campo da segurança pública (HERNÁNDEZ, 2015).

O governo Calderón também foi marcado por frustradas tentativas de combate à corrupção, com foco na prisão de funcionários públicos envolvidos com organizações criminosas, através da “Operação Limpeza” e o “*Michoacanazo*⁷¹”, cujo objetivo era desarticular diversos funcionários da Procuradoria Geral da República e uma rede de servidores das esferas estadual e municipal que colaboravam com o crime organizado. Essas operações tiveram problemas em sua execução e, pouco tempo depois, quase nenhum acusado estava preso⁷². As falhas de procedimento do governo federal, por sua vez, tiveram ampla cobertura midiática, o que contribuiu para que se impactasse negativamente a opinião pública (HERNÁNDEZ, 2015).

A *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP)⁷³, de 2 de janeiro de 2009, tem como objetivo regulamentar a integração e organização do Sistema Nacional de

⁶⁹ Antes da constituição de 1917, o México vivenciou períodos autoritários, como o período Porfiriano, liderado por Porfirio Díaz, o qual governou o país por algumas décadas e fez com que o governo federal tivesse um poder centralizador.

⁷⁰ Dentre elas, a reforma do Código Nacional de Procedimentos Penais, a Lei Geral do Sistema Nacional de Segurança Pública (LGSNSP), Lei Federal de Extinção do Domínio, Reforma da Lei Geral de Saúde, do Código Penal Federal e do Código Federal de Procedimentos Penais, Lei Geral para Prevenir e Sancionar os Delitos em Matéria de Sequestro e a Lei Federal para a Prevenção e Identificação de Operações com Recursos de Procedência Ilícita (HERNÁNDEZ, 2015).

⁷¹ Esta nomenclatura é uma referência ao cartel de drogas conhecido como *La Familia Michoacana*.

⁷² No caso da Operação Limpeza, realizaram-se 13 prisões entre funcionários da PGR e de outras instituições de segurança. Poucos anos depois, apenas uma pessoa estava presa. Na Operação *Michoacanazo*, prenderam-se 38 funcionários, mas depois de um ano apenas um continuou preso (HERNÁNDEZ, 2015).

⁷³ Disponível em: <<https://www.ipax.gob.mx/docs/02-LGSNSP.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2022.

Segurança Pública e estabelecer as competências de cada ente federativo, a fim de tornar mais claro o papel do governo federal, entidades federativas e municípios. Nos artigos 21 e 22 dessa lei, fica estabelecida a criação de dispositivos para avaliar os servidores públicos das instituições de segurança pública, gerando uma responsabilidade direta, principalmente, para os governos de estados e municípios, que deveriam criar exames de certificação de controle e confiança para seus policiais. No entanto, a lei não prevê punição para os entes federativos que não a cumprirem. Como a referida legislação surgiu em um momento em que a presidência da República era ocupada por um integrante do PAN, alguns governadores e prefeitos do PRI acabavam por não cumpri-la⁷⁴, por avaliarem que não havia benefício político em prestar contas para um presidente de um partido opositor (HERNÁNDEZ, 2015).

Outra ação que teve impacto no campo da segurança pública durante a gestão de Felipe Calderón foi a reforma, em 2009, da *Ley General de Salud*, do Código Penal federal e do Código de Processo Penal do México (conhecido como Lei do *Narcomenudeo*⁷⁵). Com essa reforma, buscou-se envolver diretamente os governos estaduais no combate ao tráfico de drogas. Determinou-se, assim, que ficaria sob responsabilidade dos estados o combate ao tráfico de drogas e ao consumo pessoal, enquanto ao governo federal caberiam os crimes relacionados às organizações criminosas e aos grupos narcotraficantes (HERNÁNDEZ, 2015).

Como orientação para os estados, criou-se parâmetros para aferir a quantidade de droga em posse de suspeitos para diferenciar o tráfico de drogas do consumo próprio, conforme descrito na tabela abaixo.

Tabela 7 - Orientação da Lei Geral de Saúde para diferenciar tráfico de drogas de posse

Droga	Dose máxima para consumo próprio	
Ópio	2 g	
Heroína	50 mg	
Maconha	5g	
Cocaína	500 mg	
LSD	0,015 mg	
	Pó ou cristal	Comprimidos ou capsulas
MDA	40 mg	Uma unidade com peso maior do que 200 mg
MDMA	40 mg	Uma unidade com peso maior do que 200 mg
Metanfetamina	40 mg	Uma unidade com peso maior do que 200 mg

Fonte: HERNÁNDEZ, 2015, p. 178

Elaboração própria

⁷⁴ No final de 2012, foi contabilizado um déficit de 94.793 avaliações do total de 333.931 policiais estaduais e municipais (HERNÁNDEZ, 2015).

⁷⁵ Em tradução livre significaria “tráfico de rua” ou tráfico em pequena escala.

A reforma na Lei Geral da Saúde dava liberdade aos estados para que, de acordo com seu marco jurídico, decidissem as penas para os delitos de tráfico de drogas e de consumo próprio. A reforma da lei ainda previa que todos os estados fizessem uma série de regulamentações na área penal e da saúde, além de criar centros de reabilitação para dependentes químicos e, no caso do combate ao tráfico de drogas, criar Centros de Operações Estratégicas (COE), em articulação com o governo federal. Na época, apenas 12 estados concluíram os COE, e, apesar do alto investimento na prevenção ao uso de drogas, pesquisas indicaram que durante o sexênio do governo Calderón não se alterou significativamente o uso de entorpecentes⁷⁶ (HERNÁNDEZ, 2015).

Sobre as políticas de combate ao uso e tráfico de drogas, houve uma disputa política entre estados e governo federal para colher o capital político das ações. Na nova lei, a repressão ao pequeno tráfico era de competência dos estados, porém um dos artigos do dispositivo jurídico dava à Procuradoria Geral da República o poder de federalizar alguns casos. Na prática, a regra fazia com que o governo federal tomasse o protagonismo nessa nova política, uma vez que poderia interferir nos governos estaduais. Com isso, criou-se uma situação que fez com que os governadores “simulassem a implementação da política”, e, assim, diminuíssem os custos políticos que seriam sofridos por eles mesmos, deixando que o governo federal assumisse de fato o protagonismo, bem como o ônus político (HERNÁNDEZ, 2015, p. 181).

A política de segurança pública mexicana foi modificada durante o governo do presidente Henrique Peña Nieto (2012-2018). Destaca-se que a nova estratégia considerava também realizar investimentos relacionados à prevenção de delitos. No entanto, apesar do enfoque distinto da administração anterior, os resultados alcançados não foram satisfatórios (HERNÁNDEZ, 2020).

Assim que teve êxito nas eleições de 2012, Peña Nieto sinalizou através de discursos que iria se distanciar radicalmente da proposta de segurança pública de seu antecessor. Sua proposta de coordenação no campo da segurança pública seria possível pelo fato de seu partido político – o PRI – haver conquistado 19 governos estaduais e 43% das vagas na Câmara dos Deputados federal e 42% no Senado. O cenário favorecia uma retórica conciliadora, capaz de aprovar reformas estruturantes e com uma boa capacidade de articular planos que teriam a cooperação dos governos estaduais (HERNÁNDEZ, 2020). Foi nesse contexto que a política de segurança de 2012-2018 foi desenvolvida, nos seguintes eixos:

⁷⁶ Segundo a Pesquisa Nacional de Vícios, em 2008, foi constatado que 1,6% dos entrevistados faziam uso de drogas, e, em 2011, o número passou para 1,8% (HERNÁNDEZ, 2015).

1) prevenção de delito e reconstrução do tecido social; 2) justiça penal eficaz; 3) profissionalização e fortalecimento dos corpos policiais; 4) transformação do sistema penitenciário; 5) promoção e articulação da participação cidadã; 6) cooperação internacional; 7) informação que sirva ao cidadão; 8) coordenação entre autoridades; 9) regionalização e 10) fortalecimento da inteligência (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA 2015a *apud* HERNÁNDEZ, 2020, p. 53 – *tradução nossa*).

A principal política pública do governo de Peña Nieto nessa área foi o Programa Nacional para a Prevenção Social da Violência e Delinquência (PNPSVD). Os resultados do programa não foram exitosos pelo fato de suas ações não terem focado as áreas críticas de violência do México, assim como por sua gestão ter sido conduzida levando em conta interesses políticos e eleitorais (HERNÁNDEZ, 2020).

No decreto que instituiu o PNPSVD, em seu capítulo IV, ao tratar de indicadores para o “México em Paz”, havia 5 principais ações com metas para resolver o problema da insegurança, que basicamente se relacionavam com o (1) incremento na busca por uma maior coparticipação de atores sociais, (2) redução das vulnerabilidades à violência, (3) valorização da convivência e segurança cidadã, (4) favorecimento das capacidades institucionais para implantação da segurança cidadã nas três entidades federativas e (5) garantia da coordenação efetiva e sustentável das entidades federativas para desenhar e avaliar o processo de prevenção social (MÉXICO, 2014).

O PNPSVD contava com o trabalho de ao menos 10 órgãos do Estado⁷⁷ e outras 6 entidades⁷⁸ para execução do programa (MÉXICO, 2014). É possível, portanto, traçar uma comparação com o PRONASCI, do Brasil: ambos eram planos que buscavam a participação de diversas áreas do governo por trazerem uma compreensão inovadora de que o problema da violência é complexo e multicausal, e de que a resposta a esse problema também deveria levar em conta essa profundidade.

O diagnóstico em que o PNPSVD se baseava apontava para situações de risco relacionadas com a violência em ambiente familiar e comunitário. Nesse sentido, o programa buscava atuar em questões específicas, tais como:

⁷⁷ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Economía (SE), Procuraduría General de la República (PGR).

⁷⁸ Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), Nacional Financiera (NAFIN).

Gravidez precoce; consumo e abuso de drogas legais e ilegais; ambientes familiares deteriorados ou problemáticos; evasão escolar; falta de oportunidades de trabalho, informalidade e desocupação; capital social debilitado e participação social incipiente; ambientes de ilegalidade; espaços públicos para convivência insuficientes e deteriorados; e marginalização e exclusão social (HERNÁNDEZ, 2020, p. 54 – *tradução nossa*).

O plano tinha 57 indicadores para intervenção, que buscavam prevenir situações de violência. No entanto, nem todos esses parâmetros estavam associados a crimes de alta incidência no México. Além disso, diversos municípios que tiveram intervenções do governo federal não eram os mais problemáticos de seus estados, tendo havido até mesmo casos em que a localidade selecionada estava no estado de Yucatán⁷⁹, uma das regiões mais seguras do país (HERNÁNDEZ, 2020).

Segundo Hernández, os problemas de gestão do PNPSVD, foram, em primeiro lugar, as falhas metodológicas, pois na tentativa de abarcar todo o território do país, deixaram-se de lado algumas regiões que deveriam ter sido prioritárias; em segundo lugar, problemas inerentes à política e à burocracia estatal foram alguns dos obstáculos para o êxito do programa, como o perfil de ao menos 3 dos 4 subsecretários⁸⁰ responsáveis por gerir o PNPSVD, que não tinham atuação prévia que os gabaritasse para assumir tal posição. Além disso, esses gestores conduziam a política de segurança de maneira a privilegiar interesses políticos e pessoais, em vez de fortalecer os indicadores e objetivos do plano de prevenção⁸¹ (HERNÁNDEZ, 2020).

Outro fator que impactou diretamente no PNPSVD foi a questão orçamentária, já que em seu primeiro ano, o programa contou com MXN 2,5 bilhões. Esse montante foi reduzindo gradualmente todo ano, até chegar ao final da gestão com praticamente nenhum recurso⁸² (HERNÁNDEZ, 2020).

Apesar de trazer uma proposta de segurança pública diferente de seu antecessor, o governo Peña Nieto não reduziu os altos índices de violência do país. Nos primeiros anos, houve uma tendência de queda nos homicídios, mas esse mesmo índice retomou seu crescimento e atingiu níveis históricos no México, posteriormente.

Como verificamos, Brasil e México tiveram diferentes abordagens no campo da segurança pública. Independentemente de um período histórico contar com governos de um

⁷⁹ Como podemos observar na figura 8, esse estado, no ano de 2017, teve a menor taxa de homicídios do México, com 2 casos para cada 100 mil habitantes, índice semelhante ao dos países mais seguros da Europa.

⁸⁰ Da Subsecretaria de Prevenção e Participação Cidadã.

⁸¹ Gerardo Hernández (2020) cita a nomeação para cargos de gestão de membros do partido governista – PRI – que não tinham relações com o tema da segurança. Tais nomeações foram questionadas até pelo Ministério Público mexicano, fazendo com que um dos subsecretários renunciasse ao cargo, deixando a subsecretaria sem comando por três meses, o que demonstrou pouco interesse do governo pela área.

⁸² Sendo que no penúltimo ano de governo não houve nenhum investimento no programa.

mesmo partido, podemos observar algumas mudanças consideráveis de atuação, como foi no período entre os governos Lula e Dilma no Brasil. Além disso, quando se trata de segurança pública, é importante observar a conjuntura do momento, pois o fato de o Brasil ter sediado grandes eventos mundiais parece ter impactado diretamente na estratégia de segurança desenvolvida pelo governo.

Colocando como parâmetro a realidade mexicana, verificamos que, no Brasil, o governo federal atua de maneira tímida, seja pelo fato de não haver uma responsabilidade constitucional clara para a União, ou em função de não contar, em sua estrutura, com instituições policiais de capilaridade nacional mais robusta. No México, além de o governo federal atuar com maior protagonismo, também tem empregado as Forças Armadas para atuar na função de segurança pública com maior frequência.

Chama a atenção que a estratégia de “deixar para o outro” ocorre tanto no Brasil quanto no México, ainda que de maneiras distintas: se os estados mexicanos deixam para o governo federal os problemas da segurança, o governo federal brasileiro deixa esse ônus político para as unidades federativas. Isso demonstra que atuar no campo da segurança pública é assumir riscos políticos e crises, o que nem sempre pode ser visto como algo positivo no campo da política. Esse jogo de “deixar para o outro” parece contribuir para os argumentos aqui apresentados de como as políticas públicas na área são escassas, uma vez que a cooperação entre diferentes governos parece um tema desafiador. Esta seção buscou fazer um balanço das principais políticas públicas de segurança em âmbito federal realizadas no México e Brasil, com o intuito de entender melhor as relações institucionais nesses países e, por conseguinte, compreender melhor o tema da governança nas polícias. Na próxima parte da tese, se buscará situar os dois estados mexicanos em que foram realizadas entrevistas com profissionais da segurança pública.

3. Um estudo de caso em Guadalajara e na Cidade do México

As entrevistas e os dados para esta parte da tese se referem ao contexto de duas entidades federativas mexicanas, quais sejam: Jalisco (com foco na capital do estado, Guadalajara) e Cidade do México, indicadas no mapa abaixo e sobre as quais faremos uma breve caracterização:

Figura 13 - Mapa do México ressaltando duas unidades federativas



Elaboração própria

Com relação à dinâmica criminal, ambas as unidades federativas possuem indicadores de violência elevados. Como podemos observar na figura 8, no ano de 2017, a taxa de homicídios no estado de Jalisco foi de 20 casos para cada 100 mil habitantes, e na Cidade do México, esse mesmo índice foi de 15. Segundo pesquisa de vitimização realizada pelo INEGI, em Jalisco a ocorrência de casos de roubo de veículo é de 11.907 para cada 100 mil habitantes; na Cidade do México, o mesmo tipo criminal alcança 15.917 casos pela mesma proporção da população. Já em relação ao assalto na rua ou em transporte público, em Jalisco ocorreram 6.579 casos para cada 100 mil habitantes, e na Cidade do México, 19.325 casos (INEGI, 2018b).

Segundo o INEGI (2016), a Cidade do México – também chamada de Distrito Federal – possui 8.918.653 habitantes, distribuídos em 16 prefeituras (*alcaldías*)⁸³. Ao analisar a capital mexicana, não se pode deixar de considerar sua região metropolitana, que é composta por mais 59 municípios do estado do México⁸⁴ (estado vizinho ao DF) e 1 do estado de Hidalgo. Vivem nessa área mais de 20 milhões de pessoas⁸⁵, o que equivale a 17% da população mexicana (OECD, 2015). Como já mencionado, o Distrito Federal não é um estado, embora tenha atribuições, responsabilidades e poderes semelhantes aos de outras unidades federativas do país. As suas prefeituras, equivalentes a municípios, são dirigidas por prefeitos eleitos por voto popular. No entanto, diferentemente de municípios de outros estados, na Cidade do México essas unidades territoriais não podem arrecadar impostos, criar forças policiais ou comandar a polícia local.

Segundo o INEGI, o estado de Jalisco possui 7.880.539 habitantes⁸⁶, distribuídos em 125 municípios, concentrando a 4ª maior população do México. A região metropolitana da capital, Guadalajara, é composta por 9 municípios⁸⁷ e sua população, segundo projeção do Conselho Nacional de População do México (CONAPO), alcançou 5 milhões de habitantes em 2017, o que significa que 60% das pessoas que vivem em Jalisco estão aglomeradas na região metropolitana (INEGI, 2017).

No campo da segurança pública mexicano, cada estado possui uma Polícia Preventiva Estadual e uma Polícia Ministerial Estadual. Também atuam no território de cada unidade federativa forças federais, como a Polícia Federal, no policiamento preventivo, e a Polícia Ministerial Federal, na investigação de crimes. Atuam, ainda, profissionais das Forças Armadas mexicanas, principalmente da Secretaria de Defesa Nacional (SEDENA), que coordena o Exército, e da Secretaria da Marinha (SEMAR), que comanda a Marinha. Os municípios também podem constituir forças de policiamento preventivo, que são as polícias preventivas municipais. A Cidade do México torna-se uma exceção pelo fato de os municípios que a compõem não poderem constituir forças policiais. Portanto, a administração do Distrito Federal concentra o poder de realizar o policiamento preventivo, diferentemente do que ocorre nos estados, que compartilham essa responsabilidade com os municípios.

⁸³ A denominação de prefeitura para as unidades territoriais da capital mexicana passou a vigorar a partir de 2017, com decreto publicado no diário oficial da união mexicana, mudando de “delegações”, para “prefeituras” (*alcaldías*). Disponível em: <<http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>>. Acesso em 24 abr 2022.

⁸⁴ Como veremos em nossas análises, o Estado do México influencia bastante a capital mexicana. Como se pode observar no mapa, a forma geográfica desse estado praticamente abraça a Cidade do México.

⁸⁵ Mais da metade desta população vive fora do Distrito Federal.

⁸⁶ De acordo com o censo populacional realizado no ano de 2015.

⁸⁷ Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo, todos dentro do território do Estado de Jalisco.

Pensar como diferentes arranjos institucionais funcionam é importante para entendermos como a governança no campo da segurança pública pode ser complexa. Jalisco conta com a polícia preventiva estadual, polícias preventivas municipais e a polícia federal para lidar com o policiamento ostensivo, ao passo que o Distrito Federal concentra uma polícia estadual e a federal.

O conteúdo das entrevistas buscará aprofundar nuances do campo da segurança pública, uma vez que, apesar de haver um arranjo e atribuição formal, uma pesquisa sociológica pode fornecer uma interpretação mais complexa a partir da análise de contextos e situações ocorridas no cotidiano da segurança pública. A próxima seção abordará o conteúdo tratado nas entrevistas realizadas na Cidade do México e no estado de Jalisco.

3.1 As Instituições de Segurança na Cidade do México e Jalisco

Antes de entrar propriamente no estudo de caso mexicano a que se propõe esta tese, sobre a política de segurança por quadrantes, acreditamos que possa ser interessante explorar parte das entrevistas para compreensão de aspectos mais gerais da segurança pública mexicana. Arturo Alvarado (2012) afirma que, pela maior parte do tempo, a polícia do México foi comandada por chefes militares. “Durante o século XX os militares e a polícia tiveram um vínculo de longa duração, o qual manteve baixo o controle das capacidades do Estado em matéria de segurança e administração da violência”. Posteriormente, de 1997 a 2009, foram observadas mudanças políticas que resultaram em uma desmilitarização da polícia mexicana (ALVARADO, 2012).

Como verificamos, a constituição delega à federação, estados e municípios a responsabilidade pela segurança pública, mas não regulamenta como deveria funcionar a coordenação dos entes federados. Arturo Alvarado descreve bem a situação:

[O] México é um sistema federal no qual os constituintes de 1917 decidiram separar e descentralizar as funções da investigação e da prevenção policial, como resposta, entre outras coisas, à natureza repressiva da polícia *porfirista*⁸⁸, uma polícia poderosa nas mãos de uma autoridade arbitrária — a do presidente. Assim, as normas constitucionais permitem que a organização das policiais estaduais e municipais sejam muito variadas; suas funções, contudo, estão misturadas. O resultado é um enorme conjunto de forças federais, estaduais e municipais autônomas e uma miscelânea de polícias públicas e privadas. Nesse contexto, as polícias da capital se fundem com iniciativas federais, centrais e locais e são públicas e privadas, são um híbrido produto da história do Estado e das lutas do país (ALVARADO, 2012 - *tradução nossa*).

⁸⁸ Referência ao presidente Porfirio Díaz, que estabeleceu um regime de poder por mais de três décadas. Também ficou conhecido pela dura repressão que impunha a seus opositores.

A existência de muitas organizações policiais não ajuda na cooperação entre elas e, pelo contrário, até cria uma situação de competição pelos espaços e funções dentro do campo da segurança pública, além do controle dos mercados ilegais e da violência. O fato de a polícia da capital mexicana ser muito grande também impacta em sua ineficiência, pois, com tantas instituições e policiais, não há uma boa capacidade de controle, além de criar-se situações de sobreposição de tarefas entre as diferentes polícias (ALVARADO, 2012).

As forças de segurança na região metropolitana da Cidade do México são compostas por dezenas de instituições de âmbito federal, estadual e municipal. Nas entrevistas realizadas na Cidade do México, foi identificado um foco de problema, sobretudo, entre a capital mexicana e os municípios da entidade federativa vizinha, o estado do México. Um dos entrevistados relatou um caso que supostamente envolveu policiais do estado do México em disputas entre organizações criminosas na capital mexicana:

Aqui há outra coisa, o que está documentando é como a luta entre essas duas organizações [criminosas], e as lutas não são pequenas, de fato há repercussão nos mercados, então aqui há um mercado em Tepito⁸⁹ onde mataram em um só evento 3 pessoas. Entre essas pessoas, o que encontraram são policiais do estado do México, então há um problema (...) da secretaria de segurança do estado do México (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

A relação entre as polícias preventivas da Cidade do México com os policiais vinculados ao estado do México é permeada por conflitos e interesses que impactam diretamente na incidência criminal. Um policial entrevistado relatou uma prática comum quando se registra crimes como o roubo de carro, ocasião em que a vítima é estimulada a registrá-lo no estado do México, em troca de permitir que se faça o seguro do carro, tendo como resultado que o policial venda o veículo e o denunciante recupere a valor do bem:

deixo [o carro] aí uma semana, duas semanas, e vou por ele, e levo... “vou vender, como delinquente” [relatando uma prática de outros policiais]... eu, como policial, “não encontrei” e te pergunto “seu carro está assegurado?” “não, não está assegurado” ok... “te proponho um trato, te consigo um seguro e você vai levantar sua ata [realizar os trâmites para recuperar o valor do veículo], 15 dias depois de feito o seguro, mas vai denunciar no estado de México”, que é outra entidade federativa, para que não me apareça aqui... (Entrevistado 16 - Policial Preventivo CDMX).

Verifica-se a disseminação de práticas corruptas entre as forças de segurança do México, tema que surgiu ao longo de todas as entrevistas sem que eu abordasse o assunto. No caso

⁸⁹ Uma região da Cidade do México.

descrito acima, o entrevistado relata que, além da prática ilícita, essa é uma forma de as forças de segurança não computarem crimes nas regiões em que trabalhando, melhorando artificialmente os indicadores criminais.

Na Cidade do México, a escolha de um secretário de segurança é solicitada pelo chefe de governo (cargo equivalente ao de governador de estado, no Brasil) ao presidente da República. Portanto, é uma decisão em conjunto entre o Executivo da Cidade do México e o governo federal, uma diferença bastante importante em relação aos estados do país. No entanto, o DF se diferencia bastante de outras partes do país na relação com o governo federal também em outros aspectos, como o fato de tradicionalmente haver um menor emprego das Forças Armadas, se distanciando da gestão federal em alguns aspectos nessa área:

o governo federal, a relação que temos, aqui não tem entrado o Exército, nem a Guarda Nacional, aqui não vai entrar... por isso, não há muita relação (Entrevistado 20 – PGCDMX)

Dentro da estrutura da secretaria de segurança da Cidade do México existem a Polícia Preventiva, Polícia Auxiliar e Polícia Bancária e Industrial. Essas três instituições correspondem ao policiamento ostensivo. No entanto, apenas a Polícia Preventiva possui um caráter estritamente público e é a responsável pelo policiamento de rua, controle de trânsito, entre outras funções. As outras duas polícias são responsáveis pelo que chamam de policiamento “intramuros”, ou seja, fazem policiamento e segurança de prédios públicos ou privados, estações de metrô e quaisquer outros lugares em que se solicite através de um convênio pago pela instituição demandante. A estrutura é composta, portanto, por um modelo híbrido de polícia privada e pública.

A escolha de um secretário de segurança em outros Estado mexicanos é feita de outra maneira. Por exemplo, no estado do México (vizinho do DF), a indicação é feita pela Agência de Segurança Estatal (ASE), que faz parte da Secretaria Geral de Governo estadual, sendo, portanto, uma escolha do chefe de governo daquele estado (ALVARADO, 2012). Quando se trata do perfil de um secretário de segurança, um entrevistado ponderou que os policiais não avaliam bem secretários de segurança que consideram não possuir um perfil “operativo”.

Entre a própria tropa, não gostam muito dele [do secretário de Segurança Cidadã]. É porque tem um perfil mais administrativo do que operativo (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

Sobre as polícias privadas, esse fenômeno não é restrito ao DF, sendo encontrado, também, nos estados do país, em configurações semelhantes à Polícia Auxiliar e a Polícia Bancária e Industrial. No estado do México, na mesma agência responsável pela polícia pública, existe o que se chama de complemento das forças municipais, que são os Corpos de Segurança Auxiliares do Estado do México (CUSAEM), um departamento de serviço da polícia privada, que atende a muitos clientes e presta muitos serviços. Tem-se observado, inclusive, um ritmo de aumento maior na polícia privada do que na polícia pública do estado (ALVARADO, 2012).

Para se entender a dimensão do trabalho da segurança pública da Cidade do México, vale lembrar que essas forças são responsáveis por policiar uma população que corresponde a 8,5 milhões, fazendo fronteira, ainda, com 18 municípios do estado do México que reúnem uma população equivalente a 9 milhões. Para cobrir o espaço do Distrito Federal mexicano, a SSPDF dividiu o território em 5 zonas, subdivididas em 10 regiões com 82 setores e 1.500 módulos de polícia em distintos bairros. A totalidade das forças vinculadas aos municípios metropolitanos (sem contar as polícias judiciárias dos estados) representa um terço das polícias da SSPDF, tendo a maior parte de seus crimes relacionados com a dinâmica da capital mexicana (ALVARADO, 2012).

Portanto, a maior parte do policiamento ostensivo da zona metropolitana da CDMX é oriunda do estado do México, sendo afetados principalmente pelos crimes que ocorrem na capital mexicana.

Quando o assunto é a polícia judiciária, os números são bastante distintos. A responsabilidade pela investigação criminal no México é do Ministério Público (*Fiscalía*) através de sua polícia ministerial. Cada entidade da federação mexicana possui uma polícia ministerial, e na CDMX, o efetivo dessa polícia é bastante reduzido. O comando da polícia ministerial possui outra lógica: até 2009, um comandante chefe era nomeado diretamente pelo procurador (em acordo político com o chefe de governo), e o comando era dividido em dois. Logo, seguem os comandos distribuídos entre as procuradorias do Ministério Público, mais um par de comandos dos grupos de reação especial imediata – portanto havia um comando fragmentado (ALVARADO, 2012).

Formalmente, a polícia judicial atua sob a autoridade e o mando imediato do Ministério Público, nos termos do artigo 21 da constituição política do México, a quem auxilia na investigação dos delitos de ordem comum (...). Conforme as instruções [do] MP, a Polícia Judicial [polícia ministerial] desenvolve as diligências devidas durante a investigação prévia, cumpre as investigações, citações, notificações, detenções e apresentações que ordenem seus chefes (ALVARADO, 2012 – *tradução nossa*)

O efetivo da polícia judicial é de aproximadamente 4 mil profissionais, distribuídos em 72 agências do Ministério Público ou Procuradorias [Fiscalías]. Tendo em vista o efetivo dessa força policial, os resultados apresentados por ela acabam sendo insuficientes frente ao tamanho da cidade e sua população (ALVARADO, 2012).

Com relação a todas as forças policiais da Cidade do México, do estado do México e do governo federal, chegamos à seguinte estimativa de efetivo policial que atua na região:

Tabela 8 - Quantidade de efetivo por instituição policial na ZMCDMX (2012)⁹⁰

Tipo de Polícia	Quantidade
Polícia Federal	4876
Polícia Federal de Rodovias (<i>caminos</i>)	6410
Policiais Ministeriais do DF	3400
Policiais Ministeriais do Estado do México	4833
Polícia Ministerial Federal	6139
Polícia Preventiva do DF	22617
Polícia pública-privada do DF (incluindo a auxiliar)	27189
Polícia Bancária e Industrial do DF	25847
Policiais preventivos de Estados da Zona Metropolitana da CDMX	23156
Policiais de prevenção e pessoal de readaptação social de entidades Federativas (incluindo agentes de custódia)	11606
Agência de Segurança Estatal do Estado do México (ASE)	15824
Corpos de Segurança Auxiliares do Estado do México (CUSAEM)	18526
Total Estimado	170423
Policiais por cada dez mil habitantes da Zona Metropolitana da CDMX	9,3

Fonte: ALVARADO (2012)
Elaboração própria

Com relação à agenda de coordenação de um plano de segurança pública junto às polícias, Alvarado argumenta que:

Não há coordenação policial nem nacional, nem estadual, nem municipal. Cada força municipal atua sob suas próprias agendas e interesses políticos e com um objetivo único. Os controles da polícia são todos internos, hierárquicos, o que faz com que quase todas as condições operativas dos trabalhadores dependam dos chefes imediatos. Não existe uma carreira policial. As policiais estaduais e municipais têm muita pouca capacidade reativa (ROWLAND, 2006 *apud* ALVARADO, 2012).

⁹⁰ Além disso, estima-se que aproximadamente 400 mil pessoas trabalham em empresas de segurança privadas (ALVARADO, 2012).

Como verificamos na tabela 8, a Cidade do México tem um efetivo de polícia preventiva muito superior ao das polícias responsáveis pela investigação criminal. Isso se reflete nos resultados das forças policiais. Segundo Arturo Alvarado (2012), quatro quintos das prisões na capital do país são realizadas em flagrante pela polícia da SSPCDMX, sendo o resto pela polícia judicial, por federais, pelo Exército e pela Marinha.

As entrevistas para a pesquisa desta tese revelaram que o fato de haver 9 polícias preventivas municipais na região metropolitana de Guadalajara, por exemplo, pode gerar alguns conflitos nas regiões de fronteira entre uma cidade e outra, uma vez que cada força policial deve respeitar um determinado território. Da mesma forma, na Cidade do México existem dificuldades semelhantes em realizar policiamento preventivo, já que a região faz fronteira com 59 outros municípios de dois estados, com diferentes polícias municipais e estaduais, distintas dinâmicas criminais e, até mesmo, uma legislação diferente, uma vez que no México é possível que uma mesma conduta seja passível de sanções em alguns estados, mas que não sejam consideradas infração em outros (ALVARADO, 2012).

Na região metropolitana de Guadalajara, para minimizar os problemas inerentes de se ter uma força policial fragmentada, o congresso estadual de Jalisco aprovou, em 2019, um modelo inédito até então no país, que foi a criação de uma força policial metropolitana⁹¹, fazendo com que cada um dos municípios da região cedesse policiais para a formação dessa nova força, que ficaria responsável pelo policiamento ostensivo na área:

aqui não, cada município tem uma polícia... bom, dos municípios aqui do centro de Jalisco, são 9 municípios... esses 9 municípios vão se fundir... e vão formar uma polícia metropolitana... independentemente que eles tenham sua polícia municipal, cada município, essa polícia metropolitana vai trabalhar em Guadalajara, pode trabalhar em Zapopan e, por exemplo, [na região metropolitana de] Guadalajara (Entrevistado 18 - SSP Jalisco)

Verificamos que parece comum na realidade mexicana o surgimento de novas formas de policiamento, seja através de intervenção do governo federal, ou por uma medida aprovada por um estado para que as polícias municipais da região metropolitana se unifiquem. Esta seção buscou fazer um levantamento de informações sobre as polícias no México, com o intuito de dialogar com o conteúdo das entrevistas realizadas no país. Na próxima seção, seguiremos nas análises das entrevistas com um foco maior na estratégia da segurança por quadrantes.

⁹¹ Disponível em: <<https://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=boletines/el-congreso-de-jalisco-aprob-la-creacion-del-opd-polic-metropolitana-de-guadalajara>>. Acesso em 25 abr. 2022.

3.2 A Estratégia de Segurança por Quadrantes na Cidade do México e Guadalajara

Segundo Carlos Paez, Ignacio Peón e Sandra Baracaldo (2020), a tática da segurança por quadrantes surgiu na Cidade do México no ano de 2010 e permanece como um plano de segurança até os dias de hoje. Nas entrevistas realizadas para esta tese, verificamos que a estratégia inspirou outros lugares a implementá-la, como na cidade de Guadalajara, no ano de 2013, embora a proposta não tenha prosperado por obstáculos na cultura organizacional e política.

Segundo a Secretaria de Segurança Cidadã da Cidade do México⁹², o modelo dos quadrantes é uma estratégia de combate ao crime e de fomento à proximidade com a população, através de uma ação policial “mais efetiva”. De acordo com os entrevistados, um quadrante corresponde a uma área recortada que é colocada sob responsabilidade de um policial. Portanto, é uma maneira de responsabilizar um comando pequeno por uma determinada área, fazendo com que se avalie de maneira individual cada quadrante para poder mensurar melhor os problemas de cada área, assim como estabelecer ações de prevenção e aproximar a polícia da população.

Embora se reduza a área de atuação a um quadrante relativamente pequeno, existe uma cadeia de comando complexa em pelo menos 5 níveis, sendo o “nível 0” a Secretaria de Segurança Cidadã, que é encarregada de preservar a ordem pública da capital mexicana. O “nível 1” seria a Subsecretaria de Operação Policial, que é responsável pelas operações de polícia ostensiva e supervisão do serviço policial. O “nível 2” corresponde às Direções Gerais de Zona, que elaboram os planos e programas para diminuir o crime, coordenam operações de segurança em zonas com maior criminalidade e fomentam o vínculo da polícia com a comunidade. O “nível 3” reúne os grupos conhecidos como “Setores”, que realizam estratégias de operação policial baseadas em estatística criminal. São, também, responsáveis pela distribuição do efetivo policial e coordenam as detenções junto com o Ministério Público ou Varas Criminais. O “nível 4”, por fim, corresponde aos chefes de quadrantes, que são responsáveis por cada área e possuem contato direto com a comunidades, incumbidos de conhecer a criminalidade local e estabelecer ações para combatê-la (PAEZ; PEÓN; BARACALDO, 2020, p. 34).

No momento em que o trabalho de campo no México foi realizado, era possível verificar que o governo da Cidade do México, liderado por Claudia Sheinbaum, na ocasião em seu sexto

⁹² Disponível em :<<http://cuadrantes.ssc.cdmx.gob.mx/>>. Acesso em 26abr. 2022.

mês, investia em publicidade para divulgar o plano da segurança por quadrantes. A fotografia abaixo foi tirada no metrô da capital mexicana.

Figura 14 - Publicidade da Segurança por Quadrantes no Metrô da CDMX



Fotografia tirada pelo autor em maio de 2019

Ao todo, a cidade foi dividida em 847 quadrantes, aos quais se atribuem níveis de risco que levam em conta algumas variáveis como “terreno, densidade populacional, crimes mais graves, chamadas mais graves no 911, vias de trânsito e o comércio”, conforme podemos observar na imagem abaixo.

Figura 15 - Delimitação da Segurança por Quadrantes na CDMX



Fonte: Secretaría de Seguridad Ciudadana da Cidade do México

Verificamos ainda que cada quadrante é qualificado em uma escala de três níveis: alto, médio e baixo risco. Portanto, cada unidade de território gera demandas distintas a partir da realidade local, fazendo com que essa estratégia de policiamento não tenha um foco em uma única espécie de crime. O plano de segurança busca desenvolver cinco objetivos principais:

Figura 16 - Objetivos da Segurança por Quadrantes CDMX



Fonte: Secretaría de Seguridad Ciudadana da Cidade do México

Os objetivos, portanto, focam em 1) limitar o território de responsabilidade, 2) identificar as áreas de risco, 3) aproximar a polícia da comunidade, 4) diminuir o tempo de resposta para as chamadas de emergência e 5) avaliar o desempenho. Segundo um entrevistado da Polícia Preventiva da Cidade do México, o benefício do plano de segurança quadrantes seria melhorar o tempo de resposta da polícia, que atenderia com maior velocidade às emergências, além de gerar um efeito de dissuasão para aqueles que praticam crimes, que teriam mais dificuldades para realizarem práticas ilícitas. Esse mesmo entrevistado relatou que as prioridades de cada quadrante dependiam dos problemas de cada área,

(...) porque cada colônia, cada rua tem seu problema de delinquência. Por exemplo, no setor (...) Tasqueña, (...), [eu] dirigia ao redor de 8 colônias [bairros]. Cada colônia tem seu problema típico. Tinha um status de nível [econômico] médio, baixo. Então cada um tinha seu problema (...), por exemplo, de 6 da manhã até 8 da noite, tinha o problema de roubo de pessoas, que te roubam na rua. Roubo em transporte público e roubo em negócios [comércio] (...). E tinham pontos específicos (...) [existe a] estatística de que tipo de delito se cometem, como cometem, quando se cometem e com que frequência se cometem, os horários. (...) Me mudara para o setor Chapultepec, onde o status econômico é muito alto, é onde estão as embaixadas, consulados, a casa do presidente... nesse lugar era o roubo à residência. Nos domingos era... nesse setor, tinha que colocar uma patrulha em cada igreja, por quê? Seus relógios custavam 250 mil pesos, 500 mil, até 1 milhão de pesos. O que acontecia? [os criminosos], fechavam a igreja e roubavam a todos. Todos... e a questão não é o que roubavam, mas sim quem roubavam nesse setor... gente muito importante no México, na política (Entrevistado 16 - Policial Preventivo CDMX).

Verificamos, portanto, que essa política de segurança levava em consideração os problemas típicos de cada bairro, orientando o policiamento a partir disso. A cidade, então, fica dividida em 5 zonas, 16 regiões, 72 setores e 847 quadrantes, criando uma cadeia de responsabilização para os policiais em cada área.

Figura 17 - Divisão da Segurança por Quadrantes CDMX



Fonte: Secretaría de Seguridad Ciudadana da Cidade do México

Segundo um dos entrevistados, o modelo de quadrantes resultava em uma maior proximidade da polícia ostensiva com a população, isso principalmente pelo fato de conseguir realizar divisões territoriais, o que geraria maior responsabilidade para os policiais encarregados dessas áreas. Esse entrevistado sugeriu que subdividir o território em quadrantes cada vez menores geraria maior proximidade com a sociedade.

E esse problema de criminalidade organizada está cruzado pela natureza comercial desse perímetro [centro da Cidade do México]. (...) Tem havido muitas extorsões, por parte do crime organizado. Então digamos, para tratar de conter isso, o que se fez é que os quadrantes do centro histórico se subdividiram, ademais, em miniquadrantes. Isso para ter o serviço policial muito mais próximo e para que estejam contato direto [com a população]. (Entrevistado 19 - SSPCDMX)

O plano ainda prevê visitas domiciliares de policiais, para que se aproximem da população. Isso é uma importante questão no México, uma vez que as polícias preventivas, de maneira geral, gozam de pouco prestígio no país. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Vitimização e Percepção sobre Segurança Pública, em 2018, apenas 54,3% da população declararam confiar na Polícia Preventiva Estadual e 48,2%, na Polícia Preventiva Municipal das localidades onde moram. Diferentemente, a Marinha e o Exército mexicano possuem a confiança de aproximadamente 85% da população (INEGI, 2018b).

Os estados mexicanos contam com uma importante estrutura normalmente vinculada à secretaria de segurança, que é o Centro de Comando, Controle, Computação, Comunicação e Contato Cidadão, conhecido como “C5”. Esse órgão é responsável pelo videomonitoramento, que no caso da Cidade do México, conta com mais de 15 mil câmeras. O C5 atua ativamente no planejamento e fornecimento de dados para a estratégia da segurança por quadrantes. Também é incumbido de receber e encaminhar as chamadas de emergência⁹³. É responsável pela análise e estatística criminal que subsidia o monitoramento semanal em cada região da capital mexicana, gerando manchas criminais que orientam o policiamento, conforme podemos observar na imagem abaixo.

Figura 18 - Modelo da Segurança por Quadrantes CDMX



Fonte: Secretaría de Seguridad Ciudadana da Cidade do México

Segundo um dos entrevistados, o C5 não é muito conhecido nem mesmo entre os profissionais que atuam em outras áreas do governo. Normalmente, as pessoas associam esse órgão à emissão de aviso sonoro em caso de abalo sísmico e ao botão de pedido de socorro, que é possível observar em alguns locais da cidade, conforme verificado na imagem abaixo.

⁹³ Que no México é o número 911.

Figura 19 - Comunicação C5



Fotografia tirada pelo autor em maio de 2019

A estratégia da segurança por quadrantes, apesar de completar mais de uma década de existência e de contar com publicidade informativa em pontos de grande circulação da cidade, ainda não é conhecida pela maioria dos moradores da Cidade do México. Diagnóstico sobre esse plano de segurança constatou que apenas 24% dos habitantes da cidade conhecem a estratégia, e apenas 7% foram contactados pela polícia para coleta de dados (PAEZ; PEÓN; BARACALDO, 2020).

O diagnóstico também aponta que, no ano de 2017, houve uma piora na sensação de segurança, pois 72% dos entrevistados desse estudo afirmaram que a cidade estava mais insegura ou muito mais insegura em relação ao ano anterior. Além disso, 78% dos entrevistados relataram ter mudado algum tipo de comportamento em função do problema da insegurança (PAEZ; PEÓN; BARACALDO, 2020). Portanto, apesar de uma das principais diretrizes dessa estratégia de policiamento consistir na criação de um vínculo comunitário mais robusto com a polícia, o fato de apenas $\frac{1}{4}$ da população da capital mexicana ter conhecimento da ação do Estado evidencia uma falha de comunicação da polícia. O aumento da sensação de insegurança

também é um indicador a ser considerado para concluir que a segurança por quadrantes não tem sido efetiva, em alguns aspectos.

No ano de 2010, a Cidade do México registrou 12 mortes para cada 100 mil habitantes, e Jalisco, 15. Já em 2017, essa cifra alcançou 15 na capital mexicana e 20 em Jalisco. Verifica-se que em ambas as entidades da federação houve um acréscimo no número de homicídios, ainda que a capital mexicana tenha apresentado maior estabilidade no indicador. Realizar uma análise que consiga apontar uma relação da dinâmica das violências com a estratégia da segurança por quadrantes é uma tarefa complexa e que este trabalho não busca realizar. No entanto, a despeito de a maior parte da população da capital mexicana não conhecer a política, sua implementação foi mais exitosa do que na cidade de Guadalajara.

Segundo um dos entrevistados, embora a estratégia de segurança por quadrantes tenha sido adaptada para Guadalajara, durante sua implementação acabou sendo encerrada por pressões externas à polícia preventiva municipal, culminando com a saída do diretor dessa polícia, conforme relato abaixo:

O sistema de quadrantes que fizemos em Guadalajara, em 2013, foi uma primeira tentativa. [o comandante da polícia planejou] tudo, as ordens de operação... e um manual de procedimentos de como deveriam fazer as coisas. Mas... houve pressões, sempre pressões na polícia. Políticas, sociais e do crime organizado... e se ocasionou a pressão do crime organizado muito forte... [causando a saída do diretor da polícia preventiva]. Quando estava em processo de se estabelecer o sistema de quadrantes, porque não é coisa que pode fazer de um dia para outro. Se necessitam recursos, equipamentos, folha de pagamento... porque havia que incrementar a escala de chefia, que a polícia tinha uma escala de comando... um nível de mando muito linear (horizontal)... muito ampla a polícia e poucos comandantes e oficiais para controlar. O que pretendia fazer o sistema de quadrantes era implementar uma base de comando mais piramidal, o que incluía algumas esferas de comando que não estavam dentro da folha de pagamento. [estava-se realizando] os procedimentos para se estabelecer, não se faz de um dia para outro (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara).

Segundo o entrevistado, então, o comando da Polícia Preventiva de Guadalajara iniciou o processo de implementação da segurança por quadrantes, no entanto, não houve tempo hábil para sua implementação. As dificuldades para a formulação dessa iniciativa não eram apenas da política e de forças externas à segurança pública, mas também dos próprios policiais, que muitas vezes não cumpriam as ordens. Um exemplo de como o chefe de polícia exercia seu comando nas polícias, as quais gozam de ampla discricionariedade, era através da burocracia: os policiais eram obrigados a colher assinaturas nos estabelecimentos comerciais que correspondiam aos pontos estratégicos que deveriam monitorar, segundo o entrevistado.

Um exemplo bem simples... anotavam que tinham que passar a cada hora em um ponto X, onde havia um *hotspot*, onde tinham que passar e pegar a assinatura de [uma pessoa designada pelo comando, que serviria de comprovante], um *Oxxo* [franquia de loja de conveniência famosa no México] e logo resulta que no final do turno, checava-se, se o turno era de 12 horas, tinha que ter 12 assinaturas... e não... tinham 3 assinaturas, 4 assinaturas (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara)

Dessa maneira, a chefia podia fazer a gestão e compreender os locais onde os policiais atuavam. A estratégia para comandar as forças policiais se dava, então, pela comprovação de assinaturas.

Um problema apontado na capital mexicana, segundo um dos entrevistados, é o fato de cederem muitos policiais para ocupar as mais variadas funções que os desviam da finalidade pública.

Tiram a polícia de suas atividades normais... de proteção e colocam de motoristas e guarda-costas... em vez de você pagar por sua proteção. Então houve uma deficiência por colocar policiais... se colocar para escolta de sua esposa, escola de seus filhos (Entrevistado 19 - SSPCDMX)

Um entrevistado relatou que um dos principais problemas de uma gestão da segurança pública no México era o da corrupção. Esse fato apareceu em todas as entrevistas, com muitos exemplos de como alguns policiais atuam. Isso acaba por impactar até mesmo na formação, pois muitos policiais burlam, inclusive, a obrigatoriedade de realizar os cursos de reciclagem, como os de tiro.

É que para não fazer as provas de tiro, [os policiais] pagam um dinheiro, então pagam um dinheiro ao “arquivo”, pagam ao chefe.... ou seja, no final, dão 10 dólares em troca de que os deixem [relatando que pagam dinheiro para serem liberados do treinamento obrigatório de tiro], o problema disso são as balas, onde ficam? Então, as balas vendem... então o que está fazendo a governadora, evidentemente detectou esse problema e ao detectar esse problema está tomando ações, que tipo de ações? Os policiais não somente têm que assinar a lista da prova, fazem a prova de revisão [outro procedimento comprobatório] (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

Uma medida realizada pela chefe de governo da Cidade do México foi o de limitar a gasolina das viaturas policiais, pois havia detectado que estavam furtando o combustível.

(...) outro caso, digamos, como a adoção de gasolina para as viaturas, se diminuiu em 30%, mas por que diminuiu em 30%? Porque o que se comprovou é que estavam roubando o combustível, os próprios policiais (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

Segundo um dos entrevistados, a corrupção foi a principal causa de o plano de segurança por quadrantes não ter sido implementado na cidade de Guadalajara:

Olha, a sociedade mexicana é corrupta. Ou seja, o que se dá a nível de governo e de polícia e todas as instâncias públicas e toda corrupção (...) É um reflexo da sociedade e nada mais... No México existe há muitos anos a cultura da “*tranza*” [transacionar, transação]. Inclusive há um ditado muito famoso que diz “*si no hay tranza no avanza*” [se não há transação, não avança]. Desde que eu me lembre, desde que não há transação, não há avanço... então... pelo fato da política estar imersa nessa enseada de que onde não há transação, não avança. O principal obstáculo quando implementamos o sistema de quadrantes era esse. Que você estava colocando atividades que interferem com seus interesses... com seus interesses (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara).

O entrevistado relatou como era a corrupção mais comum praticada pelos policiais, que ofereciam segurança privada durante o expediente numa polícia pública:

A corrupção, é a corrupção. (...) Desde quando eu entrei na polícia, há 30 anos, segue sendo a mesma coisa agora... aqui os policiais se dedicam a andar cobrando pela vigilância... eles chamam “*el lahíandamos*” porque passam e dizem “*Ahí andamos*” [gritando para as pessoas e avisando da segurança para pedirem dinheiro]. E logo passam por outro negócio [o entrevistado reproduziu o som de uma buzina de carro: “be be be”], “*ahí andamos*”... e logo passam por outro negócio e buzina “*ahí andamos*” (...) Onde dão dinheiro é onde eles estão dando voltas. Privilegiam a vigilância a quem paga eles (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara)

Portanto, um dos principais entraves para a implementação de uma nova estratégia de policiamento em Guadalajara, segundo o Entrevistado 17, era o fato de os policiais terem que utilizar seu tempo de trabalho cumprindo atividades que os impediam de dedicar-se a suas práticas de coletar dinheiro em troca de uma maior vigilância nas áreas em que pagavam mais.

Uma questão que parece influenciar na governança das polícias no México são as condições de trabalho apresentadas, sobretudo os baixos salários, se comparados com os do Brasil. A seguir, verificamos as cidades com os melhores salários no estado de Jalisco (valor em pesos mexicanos – MXN\$⁹⁴):

Tabela 9 - Melhores salários de Jalisco (MXN\$)

Município	Salário Mensal
Zapopan	17.012
Guadalajara	16.994
Tlaquepaque	15.500
Tlajomulco	15.205
Tonalá	14.582

⁹⁴ Em 31 de maio de 2019, 1 R\$ equivalia a 5 MXN\$)

Zapotlanejo	13.500
El Salto	9.086
Ixtlahuacán de los Membrillos	8.714
Juanacatlán	6.650

Fonte: RODRIGUES et al. (2019)

Elaboração própria

A seguir verificamos as cidades com os piores salários no estado de Jalisco (valor em pesos mexicanos – MXN\$):

Tabela 10 - Piores salários de Jalisco (MXN\$)

Município	Salário Mensal
Santa Maria de los Ángeles	6.440
Tuxcueca	6.440
Tuxcacuesco	6.300
Quitupán	6.200
Tolimán	5.000

Fonte: RODRIGUES *et al.* (2019)

Elaboração própria

Comparativamente com o Brasil, verificamos que as carreiras dos policiais mexicanos são bastante precárias. Um policial do município de Guadalajara ganha pouco mais do que 3 mil reais. Um soldado da Polícia Militar do Distrito Federal no Brasil, por sua vez, recebe no início da carreira quase o dobro desse valor⁹⁵.

Verificamos até aqui que, no México, é possível encontrar uma diversidade de instituições de segurança pública, com uma dificuldade de coordenação entre as três esferas de governo. Ao analisar a estratégia de segurança por quadrantes, pudemos mapear uma série de fenômenos que impactam sua implementação. Na comparação entre a Cidade do México e Guadalajara, verificamos que na capital mexicana a estratégia segue existindo ao longo de mais de uma década, ao passo que em Guadalajara, o plano durou pouco tempo, em função de pressões das mais diversas, que atuaram na polícia preventiva.

Na próxima parte do texto iremos desenvolver dois estudos de caso no Distrito Federal do Brasil e no estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de avançarmos no entendimento de alguns aspectos do campo da segurança pública.

⁹⁵ Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/tabela-policia-militar-do-df/>> Acesso em: 24 abri. 2022.

4. Uma análise sobre o PROESCI/RS na Paz e o Viva Brasília – nosso pacto pela vida

4.1 Contexto do Distrito Federal e Rio Grande do Sul

O objetivo principal desta tese é compreender como um plano de segurança pública formulado por um governo é assimilado pelas polícias⁹⁶. Para isso, proponho explorar o conceito de governança das polícias, uma vez que essa noção traz uma ideia mais ampla do que a mera ação de governar as polícias, por considerar que a dinâmica de condução das forças policiais é influenciada por diversos fatores para além do governo. Ou seja, identificamos atores sociais, instituições e situações dotadas de alguma capacidade de exercer ingerência no campo da segurança pública, as quais podem ultrapassar a fronteira do Estado, funcionando em rede ou isoladas. Considerando essa ideia, buscaremos entender a partir da pesquisa realizada como se dá a concepção, implementação e execução cotidiana de um plano de segurança pública.

Como já mencionado, a segurança pública é de responsabilidade principalmente dos estados, os quais desenvolvem suas arquiteturas institucionais de acordo com o que a constituição federal define. No entanto, existe a possibilidade do surgimento de desenhos organizacionais específicos, como a vinculação das forças de segurança a uma secretaria de segurança, ou a uma secretaria de defesa social, por exemplo. Outra possibilidade é de, até mesmo, não criar uma vinculação a uma pasta de governo específica, conferindo status de secretaria de governo às próprias polícias.

A deliberação de como estruturar os órgãos de segurança pública e a realização ou não de uma política pública é uma decisão que cabe ao governo de cada unidade da federação do Brasil, segundo a melhor conveniência e estratégia para que as polícias desempenhem suas funções. É importante ressaltar, no entanto, que a formação desses arranjos institucionais não é totalmente transparente. Ou seja, a forma como a segurança pública de cada estado é desenhada pode acompanhar os mais diferentes critérios técnicos e políticos. É nesse ponto que esta tese busca avançar no conhecimento, uma vez que escolhi entrevistar para este estudo gestores do campo da segurança pública que ocuparam cargos com a capacidade de influenciar no cotidiano da polícia, o que revelou algumas dinâmicas específicas do campo da segurança pública,

⁹⁶ A base empírica para este trabalho são a Polícia Militar do Distrito Federal, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul, as Polícias Cíveis do DF e RS e as Secretarias de Segurança também do DF e RS. No entanto, podemos realizar um exercício de extrapolação para em alguns momentos pensarmos como um plano de segurança alcança as polícias de maneira geral.

sobretudo um complexo emaranhado de instituições e atores sociais com os mais diversos interesses, muitas vezes conflitantes, que acabam por influenciar a rotina das polícias.

O estudo empírico para esta tese foi desenvolvido majoritariamente em duas unidades federativas brasileiras, quais sejam: Distrito Federal e Rio Grande do Sul. A escolha dessas duas regiões não se deu de maneira aleatória. Através da metodologia comparativa, buscaremos avançar na compreensão de como um plano de segurança pública se desenvolve em duas regiões que, a princípio, se revelam bastante distintas. Para realizar esta tarefa, analisaremos os planos Viva Brasília e PROESCI, com o intuito de entendermos quais foram as estratégias que os gestores que estavam à frente dos programas utilizaram, assim como a forma com que se deu a participação e reação ao plano pelas polícias civis e militares do DF e RS.

O Distrito Federal e o Rio Grande do Sul possuem uma estrutura jurídica e institucional semelhante, uma vez que a constituição federal do Brasil delega responsabilidades comuns a todas as unidades federativas, como a competência de chefiar uma polícia civil e outra militar. Além disso, institui um delineamento jurídico que é a base para cada unidade federativa criar suas instituições responsáveis por prestar serviços públicos dentro de um conjunto de normas que são reguladas pelos municípios, estados e União. Portanto, os modelos organizacionais do DF e RS possuem pontos comuns pelo fato de ambos serem regidos por uma mesma constituição. No entanto, a capital federal possui algumas peculiaridades que afetam diretamente o campo da segurança pública, como o fato de contar com um orçamento extra, oriundo do orçamento federal.

Portanto, um dos objetivos da comparação que esta tese propõe realizar é compreender quais são os impactos na segurança pública de sediar a União. A disponibilização de um orçamento extra para administração pública do Distrito Federal sem dúvidas é uma vantagem em relação às demais unidades federativas brasileiras, e o presente estudo buscará analisar os possíveis impactos de tal vantagem nos indicadores de violência e criminalidade. Buscará, ainda, compreender como uma política de segurança é desenvolvida no DF e no RS, uma vez que a relação entre os diversos atores envolvidos na trama da governança policial parece ocorrer de maneira diferente em cada uma dessas unidades federativas. Naturalmente, realizar uma comparação entre duas realidades distintas, levando em consideração os indicadores que as aproximam e as diferenciam, necessita de uma contextualização mais ampla para entendermos alguns aspectos da realidade que iremos analisar.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Distrito Federal possui o menor território do país, enquanto o RS está entre os 10 maiores, chegando a

corresponder a 48 vezes o tamanho do DF. No mapa abaixo, destacamos essas duas unidades da federação.

Figura 20 - Mapa do Brasil ressaltando dois estados



Elaboração própria

O Distrito Federal está localizado no centro do país, ao passo que o Rio Grande do Sul se situa no extremo sul, fazendo fronteira com o Uruguai e Argentina. Os processos históricos de ambos são bastante diferentes, uma vez que a fundação do RS ocorreu no século XVIII, durante o período de colonização do Brasil, e a fundação do DF, localizado no Planalto Central, se deu durante a República, no século XX, em um processo de transferência da capital federal do Rio de Janeiro para o interior do país.

O número de habitantes também é bastante diferente nessas duas unidades federativas, pois a população do Rio Grande do Sul, em 2019, chegou à cifra de 11.377.239, o que

corresponde a quase 4 vezes o número de residentes no Distrito Federal⁹⁷, embora a densidade populacional na capital federal seja aproximadamente 11 vezes maior do que no RS.

Apesar das marcantes diferenças populacionais e territoriais, alguns indicadores aproximam as duas regiões. Ambas as unidades da federação possuem um elevado índice de desenvolvimento humano diante da realidade do Brasil. Segundo o IBGE, no ranking nacional, o RS ocupa a 6ª posição e o DF, a 1ª. Com relação ao rendimento nominal mensal domiciliar per capita, o RS ocupa a 4ª posição no ranking nacional e o DF, novamente, a 1ª.

Embora a média salarial nessas duas unidades federativas seja relativamente elevada, se comparada com a realidade nacional, o Distrito Federal convive com a maior desigualdade de renda do país, de acordo com o índice de Gini calculado pelo IBGE, fazendo com que essa unidade da federação ocupe o último lugar no ranking nacional. O Rio Grande do Sul ocupa a 3ª posição⁹⁸ no mesmo ranking.

No âmbito da segurança pública, em uma análise do cenário nacional, ambas as unidades federativas se destacam no quesito “confiança nas polícias”, de acordo com a Pesquisa Nacional de Vitimização realizada em 2013. Segundo o estudo, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul goza de muita confiança de 21,7% da população, ocupando a 3ª posição no ranking nacional, e a Polícia Militar do Distrito Federal tem muita confiança de 18,7% dos habitantes, sendo a 10ª polícia militar de maior prestígio no país. No caso das Polícias Civis, no RS 16,7% confiam muito nessa instituição, ocupando o 12º lugar no ranking nacional; no DF, esse mesmo indicador é de 24,2%, colocando-o no 1º lugar do ranking nacional (SENASP; DATAFOLHA; CRISP, 2013).

Segundo Pesquisa Perfil das Instituições da Segurança Pública elaborada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2017 a PMDF possuía um efetivo de 11.100 profissionais, e a BMRS, no mesmo ano, 15.696. Já entre as polícias civis, no DF a pesquisa constatou a existência de 4.614 policiais, e 5.227 no RS⁹⁹. Levando em consideração o tamanho da população, o Distrito Federal possui quase 3 vezes mais policiais¹⁰⁰ do que o Rio Grande do Sul. A capital federal conta com 1 policial para cada 191 habitantes, ao passo que a proporção é de 1 para 543 no RS.

⁹⁷ Segundo o IBGE a população do DF em 2019 era de 3.015.268 habitantes.

⁹⁸ Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/2907#resultado>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

⁹⁹ Base de dados disponível em <<https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/estudos-e-pesquisas/pesquisas-perfil-da-instituicoes-de-seguranca-publica>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹⁰⁰ Para esta análise levamos em consideração apenas os profissionais policiais estaduais (a soma dos policiais civis e militares).

Uma das principais diferenças entre as duas regiões talvez seja a fonte do orçamento utilizado para a segurança pública. No Rio Grande do Sul, os recursos para pagamento de salários, compra de equipamentos, manutenção das polícias, entre outros gastos¹⁰¹, é oriundo principalmente do orçamento estadual, composto majoritariamente pelas receitas arrecadadas pelo estado. O financiamento do DF é *sui generis*, uma vez que, desde 2002, foi criado o Fundo Constitucional do Distrito Federal, que conta com recursos do orçamento federal e serve para manter a polícia civil, polícia militar e os bombeiros militares dessa unidade da federação, além de prestar assistência para serviços públicos de saúde e educação, conforme determina o artigo 21 da Constituição Federal. Esse dispositivo jurídico fez com que o DF recebesse R\$ 12 bilhões de recursos federais em 2016, por exemplo¹⁰².

O fato de o Distrito Federal contar com recursos federais é um benefício, uma vez que essa unidade da federação fica menos sensível a crises de arrecadação, o que cria uma maior facilidade para gestão de seu próprio orçamento em outras áreas. Além disso, os recursos da União podem servir de pretexto para o governo local realizar uma articulação que resulte em aumento salarial para os policiais do DF, assim como justificar a não possibilidade de atender a demandas da categoria, uma vez que o orçamento é oriundo de um fundo federal. Ou seja, contar com recursos do governo federal cria um ambiente com a atuação política de distintos agentes e instituições em relação às demais unidades federativas do país, uma vez que alterações e o manejo do Fundo Constitucional do Distrito Federal necessita de tramitação no parlamento brasileiro, assim como a sanção da presidência da República. No meio de toda essa trama, também não é raro verificar a atuação do governo do DF, assim como a de deputados distritais e das próprias polícias na articulação e pressão por aumento salarial. O fundo federal também já foi alvo de disputa de parlamentares do Rio de Janeiro, que encaminharam uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 148/19) que tinha a finalidade de dividir esses recursos com o estado da Guanabara¹⁰³, que sediou o governo federal até o ano de 1960, criando uma forte articulação contrária à proposta por parte dos parlamentares do DF¹⁰⁴.

¹⁰¹ O governo federal costuma auxiliar em muitos gastos da segurança pública, principalmente na aquisição de equipamentos. No entanto, o principal gasto, que é a folha de pagamento, acaba ficando sob responsabilidade das Unidades Federativas.

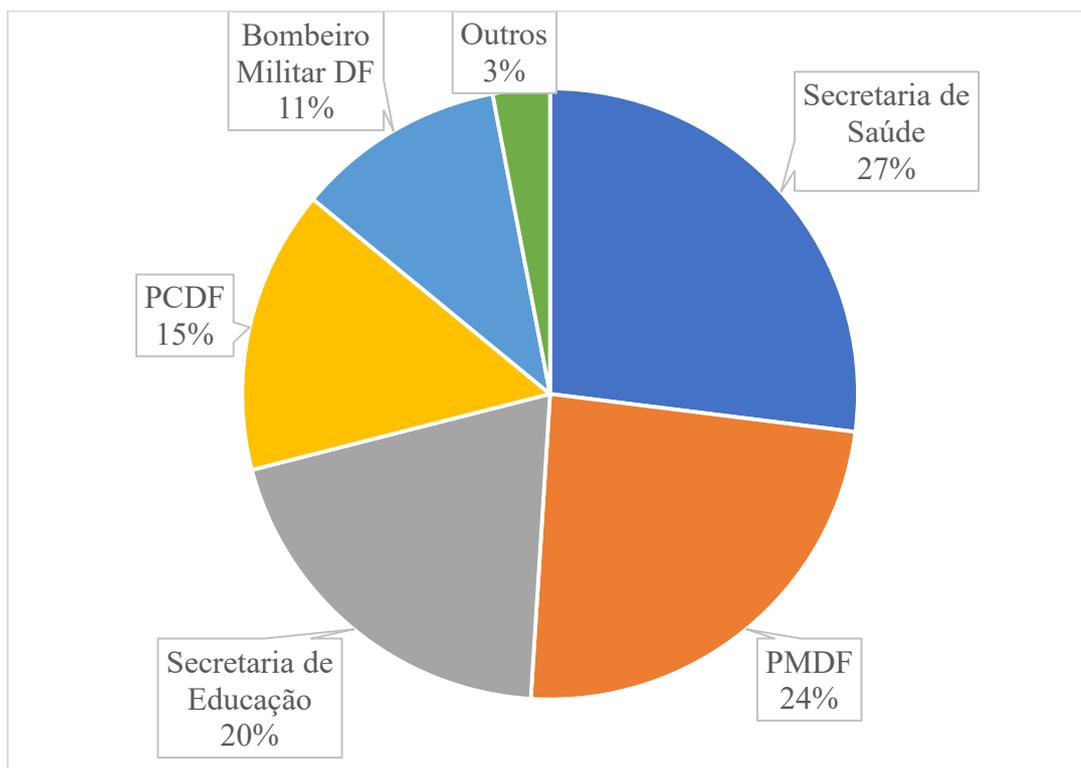
¹⁰² Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/08/06/Por-que-Bras%C3%ADlia-recebe-uma-mesada-extra-de-R-1-bilh%C3%A3o-do-governo-federal>>. Acesso em 24 abr. 2022.

¹⁰³ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/589575-proposta-preve-divisao-do-fundo-constitucional-do-df-com-o-rio-de-janeiro/>>. Acesso em 24 abr. 2022.

¹⁰⁴ Disponível em: <<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/deputados-do-df-fazem-forca-tarefa-contraproposta-para-reparar-rj-23971795>>. Acesso em 24 abr. 2022.

O Fundo Constitucional do Distrito Federal varia conforme o ano. Segundo dados do portal da transparência, em 2019 foram executados R\$ 14 bilhões, dos quais 50% foram para as forças de segurança pública, conforme demonstra a figura 21.

Figura 21 - Fundo Constitucional do Distrito Federal



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal¹⁰⁵
Elaboração própria

Para se ter uma comparação, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Rio Grande do Sul, no ano de 2020, disponibilizou o valor de R\$ 2,1 bilhões de reais para a Brigada Militar e a Polícia Civil do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2020). Calculando a fatia da PMDF e PCDF da figura 21, observa-se que essas instituições tiveram um orçamento equivalente a R\$ 5,4 bilhões no ano de 2019 (sem contar os recursos locais que também podem ser destinados para as forças policiais do DF).

Outra diferença marcante é que o Distrito Federal é uma unidade federativa *sui generis*, pois é, ao mesmo tempo, estado e município (SZKLAROWSKY, 2001), fazendo com que as relações políticas na capital federal sigam uma lógica distinta dos demais estados brasileiros. Isso porque, enquanto no Rio Grande do Sul existe a divisão territorial entre o estado e

¹⁰⁵ <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/25915?ano=2019>>. Acesso em 24 abr. 2022.

municípios, com eleições diferentes para cada um desses dois entes federados para a composição da administração do Executivo e Legislativo, no DF há apenas um pleito para decidir quem estará à frente do governo local, assim como para a composição da câmara legislativa distrital.

A Lei Orgânica do Distrito Federal determina que a divisão da gestão dessa unidade federativa ocorrerá através da separação territorial por meio de Regiões Administrativas (RAs), que podem ser criadas ou extintas por votação dos deputados distritais, uma maneira de descentralizar a administração do DF. Cada RA tem um administrador indicado pelo governador, chegando ao atual número de 33 administrações regionais.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, é composto por 497 municípios que possuem poder Executivo e Legislativo próprios. O RS, portanto, conta com um governador, uma câmara legislativa estadual e 497 prefeituras e câmaras de vereadores municipais. Alguns dos municípios gaúchos também dispõem de uma guarda municipal. Segundo estimativa de 2016 da Associação dos Guardas Municipais do Rio Grande do Sul, 27 municípios contavam com uma guarda municipal, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 11 - Relação de municípios gaúchos que possuem Guarda Municipal

Nome	População IBGE	Efetivo
Alegrete	78.244	24
Alvorada	207.392	20
Cachoeirinha	126.666	80
Canela	42.746	10
Canoas	342.634	129
Caxias do Sul	479.236	184
Estância Velha	46.877	30
Esteio	84.114	44
Flores da Cunha	29.405	16
Gravataí	273.742	181
Imbé	20.294	10
Montenegro	63.551	34
Nova Santa Rita	26.086	30
Novo Hamburgo	249.113	220
Pelotas	343.651	240
Porto Alegre	1.481.019	906
Rio Grande	208.641	106
Santa Cruz do Sul	126.775	58
Santa Maria	277.309	163
Santiago	50.647	30
São Leopoldo	229.678	174
São Sebastião do Cai	24.825	14

Sapucaia do Sul	138.933	79
Torres	37.342	43
Tramandaí	46.962	6
Uruguaiana	129.720	127
Vacaria	65.135	99
Total		
População total atendida pelas GM's		5.230.737
Efetivo total de guardas no estado		3.057
Proporção Guarda/Habitante		1.711

Fonte: Associação dos Guardas Municipais do Rio Grande do Sul¹⁰⁶
Elaboração própria

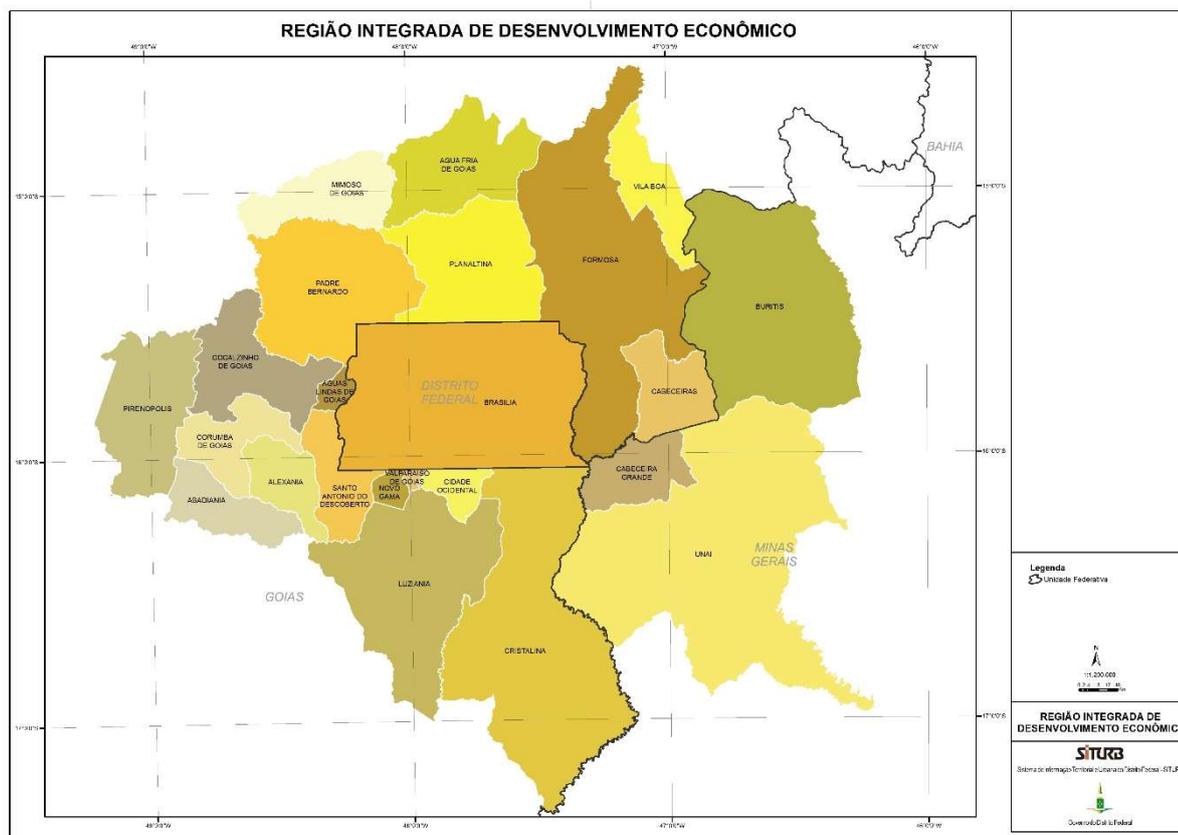
O Distrito Federal, por sua vez, possui um governador, uma câmara legislativa distrital e 33 administrações regionais. Essas RAs possuem uma limitação institucional, uma vez que é o governo do DF que determina as políticas públicas de maneira geral em todo seu território. Portanto, a rede política na capital federal é bastante diferente da realidade gaúcha, uma vez que, no DF, o governo federal possui maior influência na política local e suas Regiões Administrativas gozam de pouca autonomia.

Outro ponto relevante para considerarmos em nossas análises é o fato de o Distrito Federal estar localizado em uma localidade que recebe bastante influência dos estados que estão em sua região limítrofe. A Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Distrito Federal foi criada a partir da Lei Complementar (LC) nº 94/1998, definindo um território que abrange todo o DF e 19 municípios do estado de Goiás e 3 de Minas Gerais¹⁰⁷. Posteriormente, foi sancionada outra LC de nº 163/2018 que ampliou o território, abrangendo o total de 32 municípios goianos e mineiros. O mapa abaixo representa este conjunto de municípios e o Distrito Federal:

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://contatoagmurs.wixsite.com/agmurs>>. Acesso em 24 abr. 2022.

¹⁰⁷ Ver a nota técnica da CODEPLAN. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/%C3%81rea-de-Influ%C3%Aancia-de-Bras%C3%ADlia-e-Proposta-de-Amplia%C3%A7%C3%A3o-da-RIDE-do-DF-e-Entorno.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2022.

Figura 22 - Ride do Distrito Federal



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF

O cotidiano da segurança pública nessa região é impactado tanto pelo Distrito Federal como por seu entorno. As cidades goianas que estão ao sul e a oeste do DF possuem altos índices de violência, todas chegando a registrar mais de 30 homicídios por 100 mil habitantes no ano de 2017, segundo a Secretaria de Segurança de Goiás, conforme representado na tabela abaixo.

Tabela 12 - Homicídios em 2017 em municípios do entorno do DF

	Número de Homicídios	Taxa por 100 mil habitantes
Luziânia-GO	106	53,1
Águas Lindas-GO	75	38,3
Valparaíso-GO	58	36,4
Santo Antônio do Descoberto-GO	39	54,3
Novo Gama-GO	37	33,6

Cidade Ocidental-GO	35	52,4
Alexânia-GO	15	56,0

Fonte: SSP/GO e IBGE
Elaboração própria

Historicamente, o Distrito Federal possuía elevados índices de violência se observarmos a taxa de homicídio por 100 mil habitantes. Esse fenômeno parece ter se rompido, pois desde 2013 é possível notar um movimento de queda contínua das mortes violentas na capital federal. A tabela abaixo ilustra o histórico desse fenômeno no DF.

Tabela 13 - Série histórica de homicídios no Distrito Federal

Distrito Federal									
2009		2010		2011		2012		2013	
Número		Número		Número		Número		Número	
Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa
756	30,1	638	24,8	722	27,7	792	29,9	707	25,3
2014		2015		2016		2017		2018	
Número		Número		Número		Número		Número	
Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa	Absoluto	Taxa
693	24,3	618	21,2	591	19,8	498	16,3	439	14,1

Fonte: SSP/DF
Elaboração própria

O gráfico abaixo também evidencia a queda a partir do ano de 2013. O movimento de diminuição dos homicídios seguiu constante até o final da série histórica que pretendemos analisar nesta tese.

Figura 23 - Série histórica da taxa de homicídios no DF



Fonte: SSP/DF
Elaboração própria

Embora a informação sobre os homicídios seja o melhor indicador para analisar o contexto da violência e criminalidade de uma determinada região, também consideramos realizar um levantamento do número de roubos, com a devida ressalva de que, certamente, há alguma subnotificação nestas cifras. No Distrito Federal é possível verificar que os roubos oscilaram ao longo do tempo, com uma tendência de aumento nos últimos anos da série histórica.

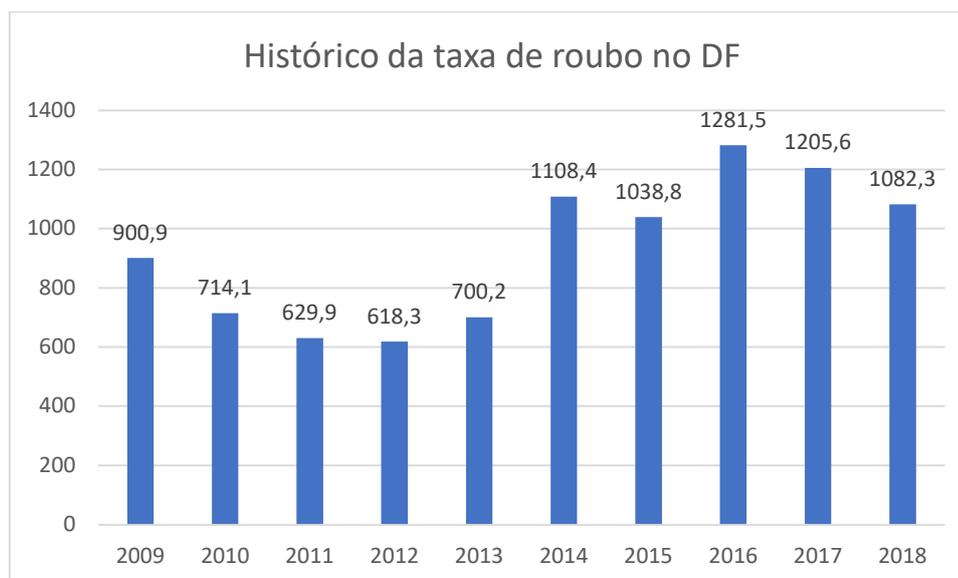
Tabela 14 - Série histórica de roubos no Distrito Federal

Distrito Federal									
2009		2010		2011		2012		2013	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
22617	900,9	18354	714,1	16441	629,9	16377	618,3	19533	700,2
2014		2015		2016		2017		2018	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
31615	1108,4	30280	1038,8	38206	1281,5	36763	1205,6	33005	1.082,3

Fonte: SSP/DF
Elaboração própria

O gráfico abaixo evidencia uma oscilação entre cada ano, com uma tendência de aumento no final da série histórica. Chama a atenção o fato de este tipo de crime ter evoluído de maneira simultânea com a queda das mortes violentas. Ao longo deste capítulo, analisaremos as políticas públicas do período para pensar possíveis explicações de como se desenvolveu a dinâmica dos indicadores criminais no DF.

Figura 24 - Série histórica da taxa de roubo no DF



Fonte: SSP/DF
Elaboração própria

O Rio Grande do Sul possui uma lógica espacial distinta da do Distrito Federal. No estado gaúcho, pela sua maior extensão, existem algumas subdivisões peculiares. Um importante fato a se salientar é a separação entre o policiamento na capital e no interior, uma vez que seguem algumas lógicas distintas, que acabam influenciando na alocação de recursos policiais. Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul¹⁰⁸, a região metropolitana de Porto Alegre é composta por 34 municípios, com uma população superior a 4 milhões de habitantes, o que representa 38% das pessoas que residem no estado.

¹⁰⁸ <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/distribuicao-e-densidade-demografica>>. Acesso em 10 jun 2020.

a ter uma tendência de aumento, alcançando seu recorde histórico nos anos de 2016 e 2017. Seguem os dados da série histórica na tabela abaixo.

Tabela 15 - Série histórica de homicídios no Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul									
2009		2010		2011		2012		2013	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
1649	15	1668	15,1	1732	15,6	2005	18	1926	17,2
2014		2015		2016		2017		2018	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
2351	20,9	2431	21,6	2646	23,4	2606	23	2156	19

Fonte: SSP/RS, FEE/RS e IBGE
Elaboração própria

O gráfico abaixo também evidencia a tendência de aumento das mortes violentas ao final da série histórica apresentada na tabela acima.

Figura 26 - Série histórica da taxa de homicídios no Rio Grande do Sul



Fonte: SSP/RS, FEE/RS e IBGE
Elaboração própria

Com relação à dinâmica dos roubos no Rio Grande do Sul, verificamos uma queda no início da série histórica e, posteriormente, um aumento no final do período analisado, que coincide com o aumento das mortes violentas.

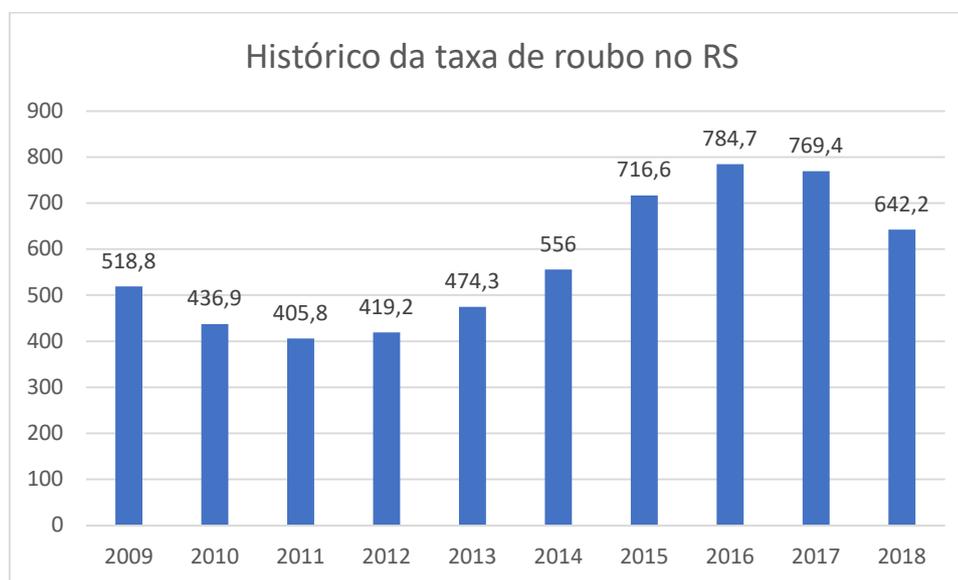
Tabela 16 - Série histórica de roubos no Rio Grande do Sul

Rio Grande do Sul									
2009		2010		2011		2012		2013	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
56892	518,8	48144	436,9	44923	405,8	46611	419,2	42593	474,3
2014		2015		2016		2017		2018	
Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa	Número Absoluto	Taxa
62321	556	80606	716,6	88569	784,7	87120	769,4	72761	642,2

Fonte: SSP/RS, FEE/RS e IBGE
Elaboração própria

O gráfico abaixo mostra o movimento de diminuição no início da série e posterior aumento no final do período estudado.

Figura 27 - Série histórica da taxa de roubo no RS



Fonte: SSP/RS, FEE/RS e IBGE
Elaboração própria

Esta seção buscou contextualizar as duas unidades federativas brasileiras que desenvolveram os programas de segurança pública que serão estudados nesta tese. Para isso, realizei levantamento de indicadores a respeito do Distrito Federal e Rio Grande do Sul, a fim de iniciarmos a análise da conjuntura política à qual este estudo se dedicará.

Como vimos, embora o Distrito Federal possua um território 48 vezes menor do que o Rio Grande do Sul, tem um efetivo policial por habitante quase 3 vezes maior, uma unidade política garantida em sua lei orgânica — que delega ao governador a escolha de todos os administradores regionais do DF — e um orçamento que custeia a segurança pública oriundo de uma fonte fixa da União, que garante em média um financiamento 2,5 vezes maior para as polícias da capital federal. Analisando o campo da segurança pública de maneira geral, o Distrito Federal não traduziu, historicamente, essas “vantagens” institucionais em bons resultados em seus índices de criminalidade e violência, em comparação com a realidade gaúcha, até meados dos anos 2000, momento em que o DF registrava quase o dobro da taxa de mortes violentas em relação ao RS. No início do século XXI, o Rio Grande do Sul registrava 13 homicídios para cada 100 mil habitantes, ao passo que no DF, esse mesmo índice se aproximava de 25, segundo dados das secretarias de segurança das duas unidades federativas.

A partir de 2013, foi possível observar uma mudança no padrão das mortes violentas no Distrito Federal e Rio Grande do Sul. As variações observadas em cada uma dessas localidades foram em direções opostas: de diminuição no DF e aumento no RS, fazendo com que, praticamente, o patamar do início dos anos 2000 se invertesse duas décadas depois, com o DF registrando, em 2017, 16 mortes por 100 mil habitantes, e o RS, 23, pela mesma proporção populacional.

É sabido que alguns fenômenos podem impactar na dinâmica dos homicídios, como a taxa de desemprego, evasão escolar e até mesmo uma mudança na composição da faixa etária populacional (CERQUEIRA; MELLO, 2013). Esta tese buscará compreender possíveis impactos da formulação e implementação de uma política pública de segurança nos resultados da criminalidade. Para isso, iremos estudar dois programas desenvolvidos em lugares e momentos diferentes – o PROESCI/RS na Paz (2011 – 2014) e o Viva Brasília (2015 – 2018).

Uma das questões a serem analisadas neste estudo é como o Distrito Federal, comparativamente com a realidade gaúcha, apresentou piores resultados em seus indicadores de criminalidade, mesmo tendo uma considerável vantagem do ponto de vista institucional e conjuntural no âmbito da segurança pública. A tese buscará debater como um plano de segurança modifica as relações cotidianas entre as instituições responsáveis pela segurança pública no DF e RS. Nesse sentido, as entrevistas realizadas com gestores com a capacidade de influenciar nas decisões da segurança pública revelaram alguns aspectos sobre a tomada de decisões no âmbito da gestão policial que são importantes de serem levadas em consideração para estudarmos uma política de segurança.

Historicamente, tanto no Distrito Federal quanto no Rio Grande do Sul, não houve uma diversidade de planos de segurança pública mais complexos, com um delineamento claro de suas ações, metas e indicadores a serem alcançados. Ambas as unidades federativas conviveram por décadas com ações pontuais e programas localizados em algumas questões de violência que não tiveram a capacidade de mobilizar as forças policiais em torno de um projeto claro. Nesse sentido, compreendemos o PROESCI e o Viva Brasília, junto com outros poucos programas, como marcos no âmbito das políticas públicas do DF e RS e como exemplos de projetos mais complexos de segurança pública.

Embora os dois planos tenham ocorrido em períodos diferentes, as entrevistas revelaram que ambos se inserem em um momento ímpar do país, em que houve grande destaque para as forças de segurança de vários estados, durante o processo de planejamento e execução de grandes eventos mundiais, como a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas do Rio de Janeiro¹¹¹, em 2016.

Comparar o PROESCI e o Viva Brasília é vantajoso justamente por suas diferenças, pois, dessa maneira, podemos isolar o contexto, a temporalidade e o local para analisarmos a relação entre uma secretaria de segurança com as polícias civil e militar, com o intuito de avançarmos no entendimento da governança das polícias. Para isso, iremos analisar o contexto do campo da segurança pública de maneira mais ampla. com o intuito de mapear as instituições, atores e situações que são capazes de influenciar no cotidiano da segurança pública. Dessa maneira, poderemos analisar aspectos importantes acerca da formulação de uma política de segurança, desde a concepção de um plano, a reação das polícias e a realidade cotidiana das ações desenvolvidas no Distrito Federal e no Rio Grande do Sul.

Uma importante análise formulada por Dominique Monjardet (2003) considera que o trabalho policial é, necessariamente, um “instrumento de poder”, que recebe ordens através de “hierarquia superior”. Também é considerado um “serviço público”, que pode ser solicitado por qualquer indivíduo. Trata-se, ainda, de uma “profissão que desenvolve seus próprios interesses”. O autor argumenta que essas três características podem coexistir sem harmonia entre elas, ou seja, “essas três determinações podem se confrontar como lógicas de ação distintas e concorrentes. O funcionamento policial cotidiano é a resultante de tensões perpétuas (conflitos, compromissos) entre essas três lógicas” (MONJARDET, 2003, p. 15).

¹¹¹ Algumas atividades esportivas ocorreram no estádio Mané Garrincha, em Brasília. Além disso, a tocha olímpica também passou pelo Rio Grande do Sul e Distrito Federal na ocasião da celebração dos Jogos que antecedeu os eventos esportivos, o que demandou um grande planejamento e integração das forças de segurança estaduais e federal.

Mediante a ideia do entrelaçamento dessas três lógicas, pretendo compreender como a Polícia Civil e a Polícia Militar desenvolvem suas ações no contexto de uma gestão desenvolvida pela Secretaria de Segurança Pública. As próximas seções irão explorar as políticas de segurança que foram desenvolvidas no DF e RS que consideramos importantes para, finalmente, analisar o PROESCI e o Viva Brasília a partir das entrevistas realizadas para esta tese.

4.2 Políticas Públicas de Segurança no Distrito Federal no período pós ditadura

No Distrito Federal, o primeiro governador eleito democraticamente foi Joaquim Roriz¹¹², pelo Partido Trabalhista Renovador (PTR) (1991-1994). Posteriormente, venceu o pleito Cristovam Buarque, do PT (1995-1999). Nas seguintes eleições, a população do DF escolheu novamente o governador Roriz, pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para mais dois mandatos¹¹³ (1999-2006). Durante quase toda a década de 1990, no Distrito Federal, não houve uma política de segurança pública.

No entanto, nesse período houve casos de violência policial bastante marcantes, como a Operação Tornado, realizada no ano de 1998, durante o governo Cristovam, com a participação das polícias Civil e Militar do DF, cujo objetivo era a desocupação de algumas áreas na Região Administrativa da Estrutural. A ação também ficou conhecida como “massacre da Estrutural” e resultou na morte de 1 policial militar e 2 moradores, além da tentativa de homicídio de outro morador. Esse fato gerou muita repercussão e, décadas depois, acabou se desdobrando em ações judiciais para culpabilização dos policiais¹¹⁴.

Outro caso de violência policial conhecido como “massacre da Novacap¹¹⁵”, no governo Roriz, ocorreu durante uma assembleia de trabalhadores do governo que se reuniam e realizavam piquetes para reivindicar melhores condições de trabalho, quando a tropa de choque da PMDF foi acionada para desmobilizar o ato, resultando na morte de 1 trabalhador e deixando outros 30 feridos — dos quais 2 perderam a visão em função de ferimentos causados por balas

¹¹² Este político já havia liderado o governo do DF quando fora indicado pelo presidente da República para o período de 1988-1990, momento em que era filiado ao PMDB.

¹¹³ Joaquim Roriz, nesta ocasião, foi eleito e reeleito. No entanto, após reeleito renunciou ao cargo para assumir uma vaga no Senado Federal, em 2006.

¹¹⁴ Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/08/pms-do-df-acusados-de-participar-do-massacre-da-estrutural-sao-ouvidos.html>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹¹⁵ Companhia pública responsável pela urbanização do Distrito Federal, que atua desde a construção de Brasília.

de borracha¹¹⁶. Apesar de o governador Roriz ter sido avisado sobre a situação e ter autorizado¹¹⁷ a ação desastrosa da PM, acabou demitindo o secretário de Segurança da época, além de ter afastado alguns oficiais policiais militares¹¹⁸.

O massacre da Novacap ocorreu no contexto da primeira tentativa de articulação de ações no âmbito da segurança pública que se apresentavam mais marcadamente como uma medida do governo. Essa mudança teve início em 1999, durante o terceiro governo de Roriz no DF. O programa se chamava “Segurança Sem Tolerância” e era inspirado no programa da polícia de Nova York que tinha o mesmo slogan¹¹⁹, implementado durante o governo de Rudolph Giuliani (1994-2002), que, por sua vez, se inspirou na célebre teoria das janelas quebradas (WILSON; KELLING, 1982).

A versão brasileira de tolerância zero contra a criminalidade tinha como mote uma segurança pública com pulso firme, que focou esforços no aumento do efetivo policial e investimento em equipamentos policiais, conforme podemos observar na publicidade abaixo, divulgada no Diário Oficial:

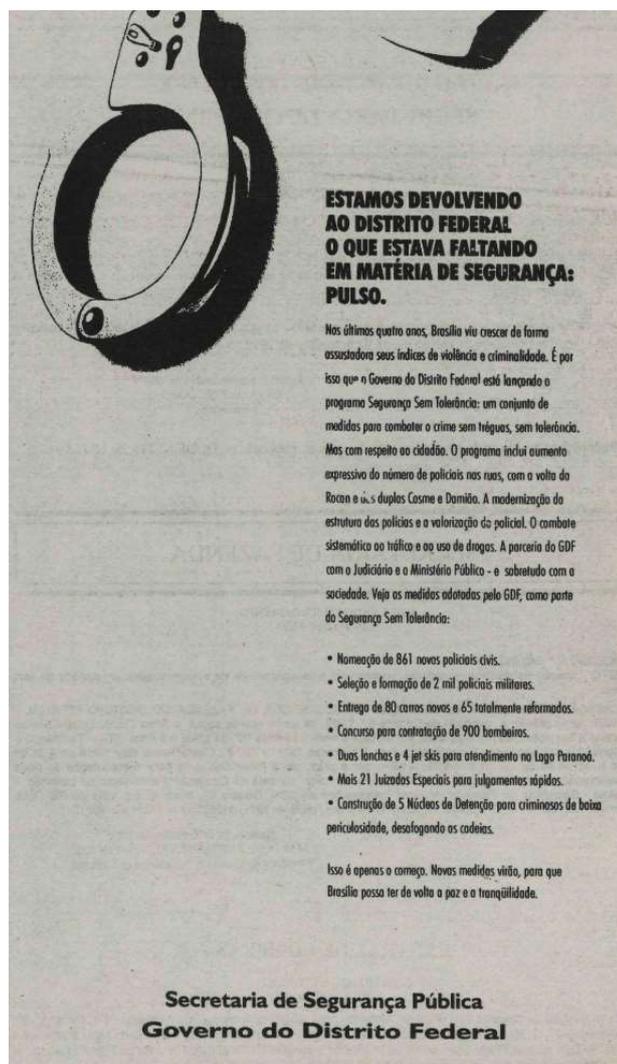
¹¹⁶ Disponível em: <<https://www.sinprodf.org.br/ato-homenageia-trabalhador-morto-ha-16-anos-no-massacre-da-novacap/>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹¹⁷ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/1960/04/21/interna_cidadesdf,832929/massacre-da-novacap-os-mandantes.shtml>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹¹⁸ Disponível em: <<https://www.dgabc.com.br/Noticia/223302/roriz-demite-secretario-de-seguranca-do-df>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹¹⁹ *Zero-tolerance policy*.

Figura 28 - Segurança Sem Tolerância (1999)



Fonte: DODF N° 236 de 13 de dezembro de 1999

O Segurança Sem Tolerância não trazia em seu planejamento uma integração das polícias. No entanto, trouxe algumas iniciativas de prevenção ao crime que ganharam fama na capital federal e existem até hoje, mantendo alguma capacidade de influenciar o cenário político no campo da segurança pública, que são os programas “Esporte à Meia Noite”¹²⁰ e “Picasso não Pichava”¹²¹. Durante essa gestão, também se deu início à criação dos Conselhos Comunitários de Segurança¹²², que atuam de maneira bastante ativa até hoje, com reuniões periódicas em cada Região Administrativa do DF (MONTEIRO, 2019).

¹²⁰ Criado através do Decreto N° 20.610 de 29 de setembro de 1999, tem como objetivo oferecer, através de alguns núcleos em parceria com a secretaria de Esporte do DF, atividades de esporte e lazer durante o período das 22h às 02h.

¹²¹ Criado através do Decreto N° 21.782 de 5 de dezembro de 2000, tem como objetivo oferecer cursos de práticas artísticas para jovens do DF, como oficinas de grafite, pintura, cinema etc.

¹²² Decreto de número 21.108 de 05 de abril de 2000.

O governo seguinte, liderado por José Arruda, eleito pelo Democratas (DEM) (2007-2010), lançou um programa de policiamento comunitário no Distrito Federal, que tinha como uma de suas principais ações a criação de postos de policiamento fixos, que funcionariam 24 horas por dia com equipes da PMDF, na intenção de aproximar a polícia da sociedade. Tais estruturas ficaram conhecidas como “Postos Comunitários de Segurança”¹²³ (PCS), e foram uma das principais plataformas que levaram o governador Arruda a vencer as eleições (OLIVEIRA JUNIOR; GUELLATI, 2016). A ideia inicial era criar 300 postos em todo o DF, fato que não se concretizou, chegando a 110 PCS em 2011 (MONTEIRO, 2011). Além disso, havia uma resistência dos policiais que trabalhavam nos postos a aderir àquela função, por acreditarem que estariam “engessados” e/ou não se identificarem com a função de policial comunitário (Idem, 2011).

A gestão de Agnelo Queiroz, eleito pelo PT (2011-2014), trouxe algumas inovações em termos de políticas públicas com propostas e metas estabelecidas em um plano que ficou conhecido como “Ação pela Vida”, lançado no ano de 2012¹²⁴. Essa proposta buscou inspiração no célebre programa “Pacto pela Vida”, elaborado em Pernambuco durante a gestão do governador Eduardo Campos, do PSB (2007-2014). O Ação pela Vida tinha como objetivo a integração entre as forças de segurança, através de planejamento que seria estruturado com a criação de áreas, regiões e conselhos, como podemos observar na imagem abaixo.

Figura 29 - Objetivos e Finalidade do “Ação pela Vida”



Fonte: Ação pela Vida

¹²³ Decreto de número 28.495, de 04 de dezembro de 2007.

¹²⁴ Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2012/04/20/acao-pela-vida-comecou-hoje/>>. Acesso em 25 abr. 2021.

A divisão das áreas integradas de segurança pública foi feita de acordo com o mapa da imagem abaixo. Um dos esforços dessa proposta era fazer com que os batalhões de polícia militar e as delegacias de polícia civil atuassem preferencialmente em um mesmo território, em uma tentativa de fortalecer a integração policial.

O programa apresentava um diversificado rol de categorias como “eixos indicadores”, conforme podemos verificar na imagem abaixo.

Figura 30 - Divisão territorial e metas do “Ação pela Vida”



Fonte: Ação pela Vida

Durante a gestão do Ação pela Vida, a Secretaria de Segurança do DF fazia seu balanço criminal mensalmente, apresentando as informações em 5 categorias: crimes contra pessoa, crimes contra o patrimônio, crimes contra dignidade sexual, ações policiais e ocorrências de trânsito. Dentro das categorias monitoradas pela SSPDF, havia 30 tipos de crimes monitorados.

Parte do que foi realizado durante a gestão de Agnelo Queiroz foi trabalhado e adaptado no contexto do governo seguinte, de Rodrigo Rollemberg, eleito pelo PSB (2015-2018), momento em que foi lançado o programa “Viva Brasília – Nosso pacto pela vida”, que será analisado na próxima seção.

4.3 A criação do Viva Brasília – Nosso pacto pela vida (2015-2018) no Distrito Federal

O “Viva Brasília” foi criado oficialmente através do decreto de Nº 36.619 de 21 de julho de 2015. Nessa normativa consta o nome “Pacto pela Vida” em vez de “Viva Brasília”, evidenciando a influência do programa de segurança pernambucano. Posteriormente, em meios oficiais, como no documento orientador, a nomenclatura “Viva Brasília” também passou a ser utilizada. Embora houvesse dois nomes, os funcionários da SSP/DF e das forças de segurança do DF informalmente se referiam ao programa apenas como “Ppv”.

Segundo o documento orientador do Viva Brasília,

O programa é uma estratégia que busca fortalecer a capacidade de governança no enfrentamento e na prevenção de violências, contemplando as ações integradas entre as organizações de segurança pública, a utilização de métodos de resolução de problemas de criminalidade e a realização de ações preventivas e de promoção da cultura cidadã (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 11)

O documento ainda cita que a metodologia utilizada no programa já havia sido testada em outros estados, como Minas Gerais, Pernambuco e Espírito Santo. Essas políticas têm em comum a redução dos crimes letais contra vida como um de seus principais objetivos¹²⁵, que no caso do Viva Brasília, assim como em outros programas, são agrupados com a nomenclatura de “Crimes Violentos Letais Intencionais” (CVLIs).

O Viva Brasília é um modelo de gestão que foi criado

(...) a partir da compilação de diferentes estratégias de políticas nacionais e internacionais de segurança pública consideradas exitosas. A adequação e aprovação dos indicadores, da divisão territorial em áreas e regiões integradas de segurança pública e do monitoramento e avaliação do programa foram realizadas mediante a implantação de grupos de trabalho com representantes dos órgãos de segurança pública, de vários outros órgãos do governo e da sociedade civil (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 13)

Portanto, tratava-se de um programa de segurança pública que apresentava metas através de indicadores específicos, que trabalhava uma metodologia que fracionava o território para planejar suas ações e que levava em consideração a participação social para a formulação de estratégias. O programa trazia 4 eixos fundamentais que sintetizavam seus objetivos:

I. Redução dos crimes¹²⁶ violentos letais intencionais (CVLI)

¹²⁵ Como fica evidente no próprio nome da política, como “Pacto pela Vida”, “Fica Vivo” etc.

¹²⁶ A lista de crimes monitorados pelo Viva Brasília encontra-se na tabela 19.

- II. Redução dos crimes violentos contra o patrimônio (CCP)
- III. Aumento da confiança da população nas instituições de segurança pública e melhoria da prestação do serviço público de segurança.
- IV. Diminuição da vulnerabilidade social por meio da promoção da paz social e de políticas de prevenção de violências. (DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 32)

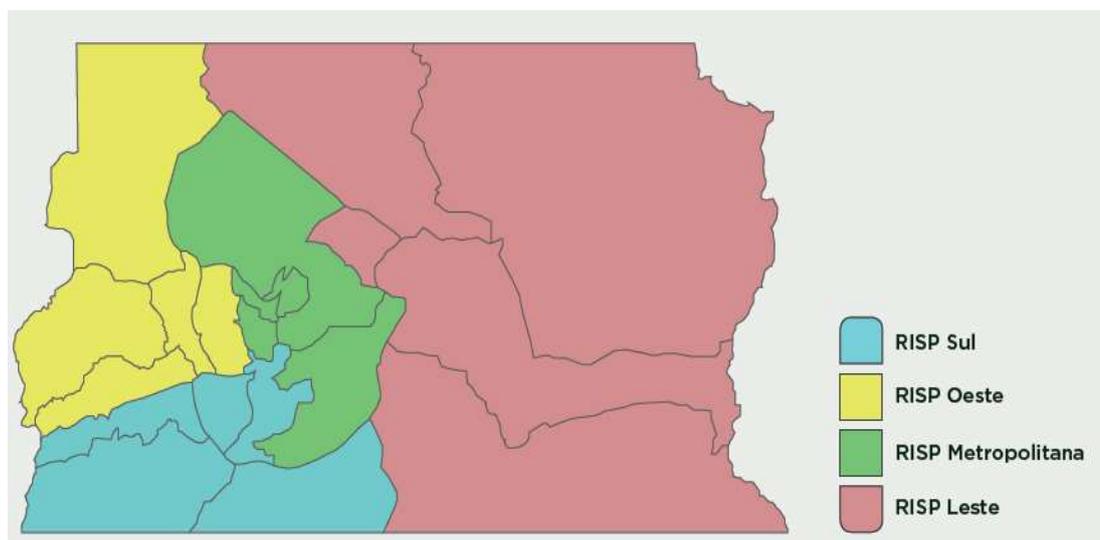
Talvez uma das inovações dessa política foi ter organizado um fluxo da informação e de gestão que atravessavam algumas instâncias com diferentes capacidades de decisão. Dessa maneira, os “eixos” do Viva Brasília, assim como outras questões de interesse da política pública, eram temas de reuniões em que participavam representantes das forças de segurança e diversos outros órgãos responsáveis por oferecer serviços públicos no Distrito Federal.

A primeira instância decisória do Viva Brasília eram os “Comitês de Área Integrada de Segurança Pública” (AISP)¹²⁷, sendo que o DF possuía 20 desses comitês, cada um com sua área específica e com responsáveis pelos serviços públicos locais. Nesses espaços, eram debatidos os principais problemas da área, sempre com foco nos 4 eixos do programa. Caso as questões propostas não se resolvessem nesse âmbito, o assunto poderia seguir para a instância seguinte, os “Comitês de Região Integrada de Segurança Pública” (RISP)¹²⁸, que eram 4 no total, e cujos representantes correspondiam às 4 regiões do Distrito Federal. Nessa instância, debatiam-se os principais problemas de cada área, assim como aqueles de principal interesse do programa. Dessa maneira, o DF ficou dividido em 4 grandes regiões, e, dentro de cada uma destas regiões, havia 5 áreas integradas. O mapa abaixo mostra essa divisão (RISPs).

¹²⁷ Era previsto que participassem deste comitê os seguintes representantes: Gerente de AISP da Unidade de Coordenação do Pacto pela Vida (mediador), Comandante do Batalhão da Polícia Militar, Comandante do Grupamento de Bombeiro Militar, Delegado-Chefe da Polícia Civil, Administrador Regional, Presidente do Conseg (representante da comunidade), Coordenador Regional dos Conselhos de Segurança Pública, Chefe do Distrito Rodoviário do DER, Coordenador de Policiamento do Detran (AFT), Gerente da RAF/Atividades Econômicas da Agefis, Gerente Regional do Ibram, CEB, Caesb e Novacap, Representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano e Social, Diretor Regional de Ensino, Representante da Associação Comercial. Embora fossem listados estes representantes, nem sempre participavam os três últimos desta lista.

¹²⁸ Era previsto que participassem deste comitê os seguintes representantes: Coordenador(a) da Unidade de Coordenação do Pacto pela Vida (mediação), Subsecretário(a) de Segurança Cidadã, Subsecretário(a) de Gestão da Informação, Comandantes de Policiamento Regional de Polícia Militar, Comandantes de Área do Corpo de Bombeiro Militar, Coordenadores Regionais de Polícia Civil, Coordenadores de Policiamento do Detran, Diretor de Engenharia do Detran.

Figura 31 - Divisão territorial por áreas integradas no “Viva Brasília”



Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 41

Dessa maneira, dividiu-se territorialmente o DF, criando instâncias de governança, sendo a menor unidade a AISP, que discuta as resoluções de problemas locais. Outra instância era a RISP, com um território mais abrangente e que abarcava questões muitas vezes de maior dificuldade de resolução, assim como envolvia profissionais com uma maior capacidade de articulação e poder.

A seguinte instância de poder dentro da política do Viva Brasília era o “Comitê Executivo do Pacto pela Vida”, presidido pelo secretário de segurança pública e composto pelos comandantes e diretores das forças de segurança como membros natos, prevista, também, a possibilidade de assento nesse comitê de outros secretários de Estado¹²⁹.

A seguinte e última instância (comitê gestor) era composta também pelo secretário de segurança e pelos titulares das forças de segurança e tinha como força política ser presidida pelo governador do Distrito Federal, que é a autoridade máxima da política local. A ideia desse espaço, segundo o documento orientador do programa, era discutir os diagnósticos de segurança pública para solucionar as questões e problemas estruturantes não solucionados nos outros comitês do Viva Brasília (DISTRITO FEDERAL, 2015).

¹²⁹ Era previsto que participassem deste comitê como membros natos: Secretário da Segurança Pública e da Paz Social (Presidente), Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do DF, Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, Diretor-Geral do Departamento de Trânsito do DF, Diretor-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal. Como convidados, poderiam participar: Secretário(a) de Estado de Desenvolvimento Humano e Social, Secretário(a) de Estado da Casa Civil (Coordenadoria das Cidades), Secretário(a) de Infraestrutura e Serviços Públicos, Secretário(a) de Mobilidade.

De maneira resumida, o programa era estruturado da seguinte forma, representada pela figura abaixo:

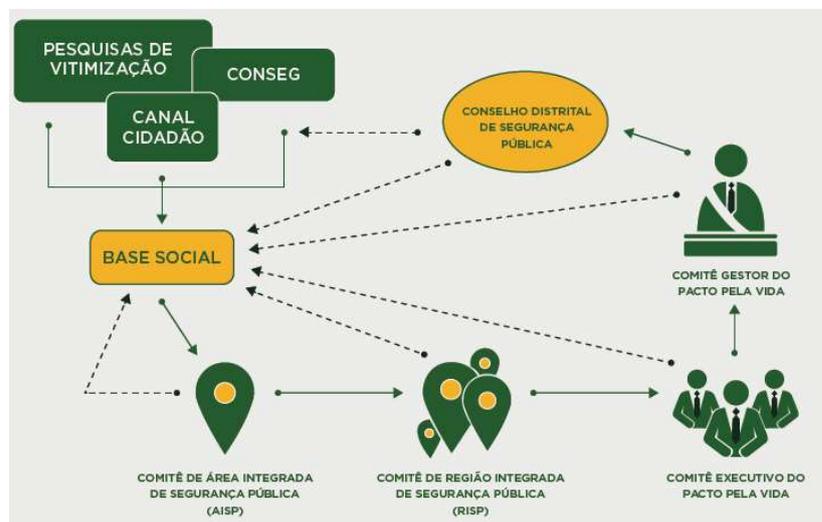
Figura 32 - Estrutura do “Viva Brasília”



Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 38

O fluxo da informação idealizado pelo Viva Brasília, seguia o seguinte caminho:

Figura 33 - Fluxo de governança do “Viva Brasília”



Fonte: DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 46

Como ilustrado na figura acima, o programa estruturou um fluxo da informação com o intuito de otimizar, de alguma maneira, o trabalho no campo da segurança pública por meio da articulação entre as forças de segurança e órgãos prestadores de serviços públicos com impacto no trabalho policial. Em cada instância de governança havia um esforço para resolver as principais questões ligadas aos eixos definidos pela política.

O programa ainda contava com a formação de algumas câmaras técnicas, que foram responsáveis por realizar algumas articulações com o objetivo de aprofundar algumas áreas de importância para o programa, como os homicídios, uso e tráfico de drogas, violência contra mulher, paz no trânsito e atenção a pessoas em situação de rua.

Na próxima seção, analisaremos o histórico das políticas de segurança no Rio Grande do Sul no período pós ditadura militar até a criação do RS na Paz.

4.4 Políticas Públicas de Segurança no Rio Grande do Sul no período pós ditadura

Ao longo da década de 1990, no Rio Grande do Sul, houve algumas movimentações de avanço e retração com relação à gestão da segurança pública. O governo Alceu Collares, do PDT (1991-1994), por exemplo, extinguiu a Secretaria de Segurança, mostrando uma retração no que se refere à capacidade de um governo coordenar as polícias e realizar uma política de segurança, delegando essa função às forças de segurança. A seguinte gestão estadual, chefiada por Antônio Britto, do PMDB (1995-1998), recriou a Secretaria de Segurança, juntando-a com a pasta da Justiça e instituindo, através do decreto N° 35.837, de 07 de março de 1995, a Secretaria da Justiça e da Segurança, que tinha a responsabilidade de coordenar ações de segurança e administrar o sistema penitenciário. Uma das medidas mais marcantes do período foi colocar sob responsabilidade da Brigada Militar a administração das casas prisionais do estado, medida que segue em vigor até os dias de hoje (FERNANDES, 2010).

Além disso, o governo Britto criou mais de duas mil vagas no sistema penitenciário. Uma das preocupações da época se relacionava com o fato de no ano anterior, 1994, ter ocorrido o maior motim da história do estado no presídio central de Porto Alegre, envolvendo mortos, feridos, perseguição policial e até a invasão de um hotel na cidade (FERNANDES, 2010).

Durante o governo Britto houve uma significativa mudança no estatuto da Brigada Militar, que impactou a instituição décadas mais tarde, conforme constatei na pesquisa realizada

para esta tese. Na época, buscava-se reformular a carreira, assim como se discutia a formação necessária para ingresso como Oficial Brigadiano. De um lado, havia um grupo que defendia privilegiar uma formação voltada para as Ciências Sociais ou conhecimento específico em Segurança Pública, e outro grupo que defendia a formação na área de Ciências Jurídicas, no qual estavam a Associação dos Oficiais da Brigada Militar e o secretário de segurança da época, tendo sido este segundo grupo vitorioso na escolha da formação jurídica como requisito para os ingressantes na carreira como oficial policial militar. Um dos propósitos de tal opção era a possibilidade de pleitear salários e condições iguais ao de carreiras jurídicas como de juízes, promotores e delegados de polícia. Nessa reformulação¹³⁰, o primeiro posto oficial da Brigada Militar passou a ser Capitão, e todos os oficiais com formação em Ciências Jurídicas passaram a chegar no último posto, de Coronel¹³¹. No caso dos Praças, foram extintos os graus hierárquicos de Cabo e Subtenente (FERNANDES, 2010).

Posteriormente, em 1999, teve início o governo liderado por Olívio Dutra, do PT (1999-2002), que teve como uma de suas marcas o estímulo à participação social através de audiências públicas e a 1ª Conferência Estadual de Segurança do RS. Nesse período, também houve uma estratégia de integração das forças de segurança com a criação de uma base curricular comum para as polícias, além de um “comando único”, que consistia em abrigar em um mesmo espaço físico os comandos da Brigada Militar, Polícia Civil, Instituto Geral de Perícia e do Sistema Prisional estadual (FERNANDES, 2010).

Outra inovação do governo Olívio Dutra foi a integração dos dados da segurança pública, já que as instituições produziam informação separadamente. Em 1999, foi implementado o Sistema de Informações e Estatística Criminal e Institucional. Além disso, também foram articuladas medidas de transparência, como a promulgação de uma lei¹³² que obrigava a Secretaria de Segurança a divulgar estatísticas criminais (FERNANDES, 2010).

Uma das mudanças mais impactantes no âmbito da segurança pública na gestão Olívio Dutra foi a permissão para que a Brigada Militar realizasse o termo circunstanciado¹³³, até então tarefa exclusiva da Polícia Civil, fazendo com que fosse a primeira polícia militar do Brasil a disponibilizar esse serviço a partir de 1996. Essa mudança é constante fonte de conflito entre as polícias civis e militares em o todo país. A pesquisa desenvolvida para esta tese revelou que

¹³⁰ Lei Complementar Nº 10.992, de 18 de agosto de 1997.

¹³¹ Segundo Fábio Fernandes (2010), esta mudança na estrutura do oficialato da BM fez com que entre os anos de 1999 e 2003 não ingressasse nenhum novo policial com nível superior.

¹³² Lei 11.343/99.

¹³³ Este é o nome do relatório gerado a partir de uma investigação policial exclusiva para os chamados “crimes de menor potencial ofensivo”, que têm pena máxima de 2 anos de prisão.

o tema do termo circunstanciado continua sendo assunto entre as polícias estaduais do Rio Grande do Sul.

O governo seguinte, liderado por Germano Rigotto, do PMDB (2003-2006), fazia oposição à visão de segurança pública de seu antecessor. A gestão de Rigotto considerava que a polícia estava com as “mãos amarradas” por estar associada aos direitos humanos e defendia, portanto, que na nova gestão a polícia estivesse a serviço dos “homens de bem”, sem o “freio de mão puxado” (KASPERISKI, 2009). O executivo estadual, na época, enviou mensagem à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul afirmando que seu governo teria “desideologizado” e “despolitizado” a segurança pública do estado (PAIRÉ DA SILVA, 2011). Essa gestão buscou dar mais autonomia às forças de segurança, fazendo com que cada uma desenvolvesse suas atividades de maneira separada. Em linhas gerais, o governo de Rigotto se empenhou para comprar mais equipamentos para as polícias, instituir uma integração da informação com a Polícia Federal e aproximar a comunidade das polícias, através de palestras e da contratação de novos policiais militares e civis (PAIRÉ DA SILVA, 2011).

A gestão seguinte, liderada pela governadora Yeda Crusius, do PSDB (2007-2010), buscou separar a Secretaria de Segurança da Secretaria de Justiça, como uma forma de dar maior autonomia e valorização às forças de segurança. O governo Yeda prosseguiu com a ideia de integração das polícias através de grupos de trabalho para que houvesse maior cooperação policial, além de também ter buscado recompor o efetivo dos profissionais da segurança pública (PAIRÉ DA SILVA, 2011).

O governo Yeda criou, em 2007, o Programa de Prevenção à Violência¹³⁴ (PPV), coordenado pela Secretaria de Saúde. O objetivo do projeto era reduzir a violência através da formação de uma rede que identificasse, integrasse, articulasse e promovesse ações governamentais e de ONGs¹³⁵. O programa possuía uma característica de intersetorialidade, uma vez que contava com a participação da segurança pública, cultura, educação, turismo, esporte e lazer, justiça, habitação, ciência e tecnologia, entre outros.

Por fim, o governo Tarso Genro, do PT (2011-2014), deu continuidade a algumas ações do PPV que estavam com investimentos em execução, assim como incorporou projetos, com a devida adaptação, ao Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania (PROESCI), que será mais bem analisado na próxima seção.

¹³⁴ Decreto N° 44.908, de 27 de fevereiro de 2007.

¹³⁵ Ver em <<https://estado.rs.gov.br/programa-de-prevencao-a-violencia-e-lancado-em-alvorada>>. Acesso em 10 ago 2020.

4.5 A criação do PROESCI/RS na Paz (2011-2014) do Rio Grande do Sul

Logo no início da gestão Tarso Genro (2011-2014), foi lançado o decreto de Nº 47.934 de 06 de abril de 2011, cuja finalidade era definir a estrutura básica da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. O decreto previa que a SSP integrasse ações de segurança pública juntamente com a Polícia Civil, Brigada Militar, Instituto-Geral de Perícias e Superintendência de Serviços Penitenciários. Vale destacar que o decreto atribuía a responsabilidade à SSP de administrar o serviço penitenciário. No documento, o PROESCI é mencionado como parte da estrutura da SSP/RS, determinando que cabe a esta coordenadoria realizar a articulação de ações de segurança pública para “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de apoio às vítimas” (RIO GRANDE DO SUL, 2011a).

Outro decreto do mesmo período, de número 48.611 de 22 de novembro de 2011, instituiu o Comitê Gestor do programa RS na Paz, assim como delegou algumas atribuições à Secretaria de Segurança. A normativa previa que o programa deveria integrar diversos serviços públicos em três eixos de ação: prevenção, transversalidade e gestão. O documento orientava que os órgãos da administração pública deveriam atender os locais com maiores índices de violência, que seriam mensurados pelas taxas de homicídios. Considerando a transversalidade, o decreto previa a participação de ao menos 15 órgãos ou entidades públicas para instituir o Comitê Gestor¹³⁶. A normativa também previa a participação dos órgãos de segurança, como a Brigada Militar, Polícia Civil, Instituto-Geral de Perícias, Superintendência de Serviços Penitenciários e a Ouvidoria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. O decreto confiava, por fim, ao Comitê Gestor a responsabilidade de definir a metodologia e monitoramento do programa, subsidiar tecnicamente, avaliar as atividades e promover a difusão das ações de prevenção, entre outras tarefas (RIO GRANDE DO SUL, 2011b).

O RS na PAZ, como uma versão estadual de um programa federal, trazia em sua concepção a mesma diretriz do projeto em que se inspirou, buscando dessa maneira realizar o enfrentamento do crime e da violência no que seriam suas causas da violência. Para isso, como mencionado no decreto 48.611 de 22 de novembro de 2011, a estratégia se relacionava com

¹³⁶ O programa contava com a participação dos seguintes órgãos: Casa Civil – Programa RS mais Igual; Casa Militar – Subchefia de Defesa Civil; Secretaria-Geral de Governo – Sala de Gestão; Secretaria da Educação; Secretaria da Saúde; Secretaria da Cultura; Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico; Secretaria do Esporte e do Lazer; Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa; Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social; Secretaria de Habitação e Saneamento; Secretaria do Turismo; Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul; e CEEE – Companhia Estadual de Energia Elétrica.

uma ideia de prevenção, transversalidade e gestão, conforme demonstrado numa apresentação do programa:

Figura 34 - Apresentação do RS na PAZ



Fonte: RS na PAZ

A nota técnica que desenvolve a ideia do PROESCI/RS na PAZ considera três movimentos no âmbito das políticas públicas de segurança no Brasil¹³⁷. O primeiro deles era marcado pela introdução de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), oriundo do Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, que buscava promover a descentralização, fazendo com que os municípios tivessem maior acesso ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). O segundo, remetia à criação do PRONASCI, que consolidou recursos para os municípios, fortalecendo ações de defesa social, e, por fim, o terceiro movimento do processo

¹³⁷ A nota técnica elaborada pelos gestores do PROESCI reflete a análise própria daquelas pessoas que estavam envolvidas na criação dessa política pública naquele momento, não necessariamente sendo uma visão consensual das pessoas que estudam o assunto.

no qual estaria inserido o PROESCI/RS na PAZ seria a regionalização dos “programas, projetos e ações”, que estariam em “simetria” com o governo federal¹³⁸.

Com relação ao foco territorial do RS na PAZ, segundo a nota técnica, buscou focar as intervenções nas “regiões metropolitanas, na serra, fronteira oeste, litoral norte e costa doce/litoral sul”¹³⁹ do RS. Já com relação à faixa etária, a versão estadual da política mudou o foco que era aplicado na versão nacional: enquanto o PRONASCI buscava atender prioritariamente jovens entre 15 e 29 anos, no PROESCI, a idade mínima foi reduzida para 12 anos, pois, segundo a nota técnica, essa escolha foi consequência do “uso e dependência de drogas e envolvimento com o tráfico” que estaria associada à referida faixa etária.

Ao descrever o programa, fica clara a atenção aos três eixos fundamentais no âmbito dessa política, como já mencionados, a prevenção, transversalidade¹⁴⁰ e gestão. A transversalidade se justifica, segundo a nota técnica, pela necessidade de realizar uma articulação tanto com a União, quanto com os municípios gaúchos e outras secretarias de Estado para a execução dos programas que estão inseridos no RS na Paz. A gestão responde à necessidade de criar mecanismos de avaliação e controle, com a produção de dados confiáveis para serem utilizados como insumos que possibilitassem o planejamento estratégico dos programas, projetos e ações. Em relação ao eixo da prevenção, por fim, a nota técnica deixa claro que é nele que reside a grande proposta do programa.

Isso se justifica pelo fato de as ações de prevenção serem consideradas o cerne do PROESCI, uma vez que a política partia do pressuposto de que era necessário atuar no que seriam as causas da violência, assim como atender aqueles grupos mais vulneráveis, tradicionalmente os mais afetados pelo crime. A nota técnica afirma que, com a implementação da nova política pública, haveria uma ampliação dos programas já existentes do governo federal no estado, uma vez que muitas das ações do RS na Paz foram originalmente elaboradas no PRONASCI, sendo, portanto, um movimento natural da versão estadual do programa.

Nesse sentido, a nota técnica já traz concebidos alguns programas preexistentes e outros que seriam estruturados quando a política fosse implementada. Durante as entrevistas realizadas para esta tese, percebeu-se que alguns destes programas não foram mencionados pelos entrevistados, assim como outros que não estavam na nota técnica o foram. O documento tem como proposta os programas de prevenção à violência listados na tabela abaixo:

¹³⁸ Segundo a nota técnica do PROESCI/RS na PAZ a que tive acesso durante trabalho de campo. O documento não está publicado.

¹³⁹ Ibidem

¹⁴⁰ O envolvimento de diversas ações do Estado com objetivo de colaborar com a resolução dos problemas propostos.

Tabela 17 - Programas propostos no PROESCI/RS na PAZ (2011)

Nome do Programa	Breve descrição
Territórios de Paz	Projeto que busca reforçar a convivência e fomenta a inclusão nos territórios mais violentos do estado, através da oferta de diversos serviços públicos.
RS NA PAZ Comunidade	Aproximar as demandas das comunidades em que funcionam os Territórios de PAZ do Comitê Gestor do RS na PAZ.
Seminários Regionais de Diagnóstico de Rede	Realizar diagnóstico de equipamentos públicos e ações governamentais para aperfeiçoar o atendimento a grupos vulneráveis.
Programa de Atenção em Saúde aos Servidores da Segurança Pública	Promover valorização e saúde aos profissionais da Segurança através da implementação de Núcleos de Atenção Biopsicossocial.
Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas	Realizar mapeamento e fortalecer apoio às vítimas. Criar ações de prevenção e de repressão a este crime.
Policimento Comunitário	Garantir a participação do cidadão e do governo estadual através da criação de núcleos de Policiamento Comunitário.
Sistema Integrado Metropolitano de Comunicação e Monitoramento	Integração através de tecnologia de comunicação em toda a região metropolitana com a Polícia Rodoviária Federal.
Áreas Integradas de Segurança Pública	Racionalização da organização e integração da Segurança Pública através da participação em seminários com a comunidade.
Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas	Garantir atendimento à saúde de usuários. Articulação com outras secretarias de estado para promover a prevenção, atenção e autoridade.
Plano de Prevenção da Violência / UNESCO	Desenvolvido pela Secretaria de Saúde. Potencializar ações prevista no RS na PAZ com o Observatório da Segurança Pública.
Segurança Rural	Coordenar ações integradas no meio rural. Combate ao crime de abigeato e abate irregular de animais.
Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública do Estado	Estabelecer integração com o sistema nacional. Identificar principais ocorrências e propor soluções conjuntas. Qualificar formação e gestão policial. Balizar-se pelo SUSP e PRONASCI.
Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira	Facilitar a coordenação do SUSP na área de fronteira do estado. Implementar o Plano Estratégico de Fronteiras. Identificar crimes e se articular com outros órgãos.
Programa de Acolhimento Jurídico-psicossocial às vítimas de Violência nas Delegacias de Polícia	Criação de núcleos nas áreas dos Territórios de Paz com a finalidade de proporcionar uma escuta mais qualificada às vítimas de violência. Oferecer serviços de psicologia, serviço social e apoio jurídico. Foco na violência intrafamiliar.

Oportunidade de Emprego aos Egressos do Sistema Penitenciário Articulação com a iniciativa privada para oferecer capacitação profissional a egressos do sistema prisional.

Fonte: Nota Técnica do RS na PAZ
Elaboração própria

É possível verificar que muitos dos programas possuem características de ações desenvolvidas historicamente pelo Ministério da Justiça, como um alinhamento com o Sistema Único de Segurança e o PRONASCI. Isso se deve, como já foi dito, ao fato de o PROESCI ser uma versão estadual do programa federal, mas também pelo fato de o governador Tarso Genro ter sido ministro da Justiça nos anos anteriores.

O foco prioritário do PROESCI eram as ações de prevenção, e, como vimos em sua elaboração, é possível ver uma grande diversidade de programas. Na próxima seção iremos analisar como foi o desenvolvimento de algumas destas ações, assim como as principais questões sobre os desdobramentos dessa política pública.

4.6 O Viva Brasília do Distrito Federal e o PROESCI/RS na Paz do Rio Grande do Sul

Neste momento, iremos estudar estes dois programas de segurança pública que foram desenvolvidos em unidades da federação que, como já salientado, possuem diferenças significativas. As duas políticas públicas analisadas também ocorreram em períodos distintos. Nos guiaremos através da sistematização sobre a metodologia comparativa feita por Sérgio Schneider e Cláudia Schmitt (1998), que nos ensina a buscar elementos que possam ser comparáveis no contexto de universos distintos, com o intuito de extrair interpretações que possam fundamentar explicações mais gerais acerca do tema da governança das polícias.

A comparação entre os dois programas é factível, sobretudo pelo fato de ambas as unidades da federação estarem dentro de uma mesma estrutura jurídica conferida pela Constituição Federal de 1988, que delega principalmente aos estados a responsabilidade pela segurança pública, através das forças de segurança. Portanto, entender a relação entre Secretaria de Segurança, Polícia Militar e Polícia Civil em dois contextos distintos é uma estratégia desta tese para discutir o tema da governança das polícias.

Tanto o Viva Brasília como o PROESCI fazem parte de esforços estaduais de realizar planos de segurança pública, o que tem sido exceção no país, se analisarmos o histórico de políticas públicas na área. Portanto, esse fato por si só é um elemento comparativo relevante para analisar realidades, mesmo que distintas.

Outro fator que merece ser colocado é que no período analisado (2011-2018), o Brasil se inseriu no contexto em que recebeu grandes eventos esportivos mundiais que impactaram de maneira relevante o cotidiano da segurança pública, que foram a Copa do Mundo de Futebol, organizada pela Federação Internacional de Futebol - FIFA (2014), e os Jogos Olímpicos Mundiais (2016). A pesquisa desta tese demonstra que o período imediatamente anterior a esses grandes eventos parece ter sido mais conturbado em termos de planejamento e gestão e coincide exatamente com o PROESCI (2011-2014). Ainda que possa ter havido impacto nos anos seguintes, durante a gestão do Viva Brasília (2015-2018), a repercussão destes eventos pareceu estar mais assentada.

Feitas essas considerações com relação ao contexto no qual se inserem os dois programas de segurança pública, iremos analisar alguns dos principais aspectos que surgiram ao longo das entrevistas, nos guiando, em alguma medida, através do roteiro de entrevistas que se encontra no anexo 1 do presente trabalho. Esse instrumento de pesquisa foi elaborado no âmbito desta tese de doutorado e propõe compreender duas questões principais, que estão entrelaçadas: governança e práticas policiais. Nesse sentido, buscamos compreender, com relação aos aspectos da governança, como o plano de segurança foi elaborado, quais foram as interações com as forças policiais, com a mídia, assim como com a sociedade. Sobre práticas policiais, focamos nossa atenção em como foi a interação entre a secretaria de segurança com as forças policiais, assim como a relação entre a Polícia Militar e Polícia Civil, além de analisarmos quais foram os resultados da política pública e do serviço policial.

No contexto desta tese, as entrevistas serviram para analisarmos como se desenvolvem o que temos chamado aqui de mecanismos de governança. Portanto, não haverá preocupação de explicar ponto a ponto o objetivo de cada política pública analisada, pois nosso interesse é compreender as interações e as agências de uma Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Militar e da Polícia Civil no contexto de formulação de um plano de segurança.

4.7 Construção da política de segurança no Viva Brasília e PROESCI

A concepção do Viva Brasília e do PROESCI possuem algumas similaridades, uma vez que surgiram a partir da experiência de outras políticas públicas. No caso do programa executado na capital federal, houve inspiração no “Pacto pela Vida”, elaborado durante a gestão do Eduardo Campos, do PSB, em Pernambuco, entre os anos 2007 e 2014. No caso da política gaúcha, foi concebida a partir de uma adaptação do Programa Nacional de Segurança Pública

com Cidadania (PRONASCI), elaborado pelo governo federal em 2007, durante o governo Lula da Silva, do PT (2003-2010).

Torna-se importante ressaltar os partidos políticos nas gestões responsáveis pela implementação dos programas que serviram de inspiração para as políticas analisadas, uma vez que a identidade partidária parece ganhar relevância no momento de escolher um programa de segurança. Não por acaso, os governos que elaboraram o Viva Brasília e o PROESCI eram dos mesmos partidos políticos das administrações que criaram os programas que serviram de base para criação de suas políticas de segurança. O governo do Rio Grande do Sul, durante os anos de 2011 a 2014, foi liderado por Tarso Genro, do PT, e o Executivo do Distrito Federal, durante os anos de 2015 a 2018, teve como chefe o governador Rodrigo Rollemberg, do PSB.

Segundo um dos entrevistados¹⁴¹, no Distrito Federal, antes de iniciar sua gestão, ainda no período de transição de governo, o então recém-eleito governador Rodrigo Rollemberg buscava uma versão do Pacto pela Vida de Pernambuco para Brasília, uma vez que a política pernambucana havia conquistado reconhecimento nacional pela notória queda das mortes violentas, durante a gestão de Eduardo Campos. Essa busca era endossada também pelo fato de o governador Renato Casagrande, do estado do Espírito Santo, também do PSB, ter elaborado o programa “Estado Presente”, que era uma versão capixaba do Pacto pela Vida, durante sua primeira gestão (2011-2014).

Rollemberg, então, em 2014, buscou desenvolver uma versão brasiliense do Pacto pela Vida. Isso consistia, assim como foi realizado no programa pernambucano, em um assessoramento técnico de especialistas na área da segurança pública. Rollemberg então convidou o professor da Universidade de Brasília Arthur Trindade, que tinha reconhecida trajetória em estudos nesta área, para liderar a equipe de transição e, posteriormente, acabou o convidando para assumir a Secretaria de Segurança do Distrito Federal. A escolha foi considerada inovadora, uma vez que normalmente, no Brasil, os secretários de segurança possuem trajetórias relacionadas às instituições do sistema de justiça criminal, principalmente às polícias judiciárias, como revela o seguinte levantamento:

Tabela 18 - Perfil dos Secretários de Segurança no Brasil¹⁴²

Frequência	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
------------	-------------	-----------------------

¹⁴¹ Entrevistado 1

¹⁴² Levantamento realizado em 27 de junho de 2018. Como esses cargos são demasiadamente rotativos, esse quadro é de difícil atualização.

Delegado ¹⁴³ de Polícia Civil	11	40,7%	40,7%
Delegado de Polícia Federal	6	22,2%	63%
Coronel de Polícia Militar	5	18,5%	81,5%
Político	2	7,4%	88,9%
General de Brigada do Exército	1	3,7%	92,6%
Procurador de Justiça	1	3,7%	96,3%
Professor	1	3,7%	100%
Total	27	100%	

Fonte: Sites das secretarias das Unidades da Federação Brasileira
Elaboração própria

Para a escolha de um perfil que foge aos padrões convencionais, Rodrigo Rollemberg resistiu a pressões que comumente são realizadas por grupos ligados às forças de segurança. Isso significou criar animosidades e estranhamentos antes mesmo de começar a governar, o que, do ponto de vista político, é bastante ousado, uma vez que as escolhas políticas de um governo costumam ser negociadas com diversos grupos. Nesse caso, verificou-se certo estranhamento com as polícias do DF, o que acarretou alguns conflitos ao longo da gestão entre a secretaria com as forças de segurança, conforme iremos analisar mais adiante. Portanto, a escolha do secretário se baseou no perfil que pudesse reproduzir com mais fidelidade o Pacto pela Vida de Pernambuco.

No caso da concepção do plano de segurança pública do Rio Grande do Sul, entre os anos 2011 e 2014, a figura do governador é fundamental para o entendimento de como a política foi desenvolvida nessa época. Tarso Genro, chefe do Executivo gaúcho no período, foi ministro da Justiça entre os anos 2007 e 2010, deixando a pasta justamente para disputar as eleições de governador¹⁴⁴. Como já mencionado nesta tese, em 2007 foi lançado, no âmbito do governo federal do então governo liderado por Lula da Silva, do PT, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), concebido durante a gestão do Tarso Genro como ministro da Justiça. Genro, eleito governador do Rio Grande do Sul em 2010, decidiu lançar uma versão do programa federal para o estado, que ficou conhecido como Programa Estadual de Segurança Pública com Cidadania (PROESCI) ou “RS na Paz”.

Para coordenar a política de segurança no Rio Grande do Sul, o então governador Tarso Genro nomeou como secretário de segurança um promotor de carreira do Ministério Público estadual, Airton Michels, que havia colaborado com a criação e execução do PRONASCI

¹⁴³ Havia duas mulheres entre os ocupantes desses cargos (em RN e RR).

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2010/02/02/interna_politica,170780/tarso-genro-deixa-ministerio-da-justica-dia-10-para-se-dedicar-a-campanha.shtml>. Acesso em 25 jun 2022.

durante o período em que Genro era ministro da Justiça. Michels atuara no MJ como Diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Verificamos, portanto, que tanto no caso do Viva Brasília como no PROESCI, foram consideradas outras experiências de políticas públicas implementadas em outros governos. No caso do Distrito Federal, a identidade partidária – de buscar um plano igual ao de outro governo do PSB – pareceu ter uma dimensão importante. Embora no caso do Rio Grande do Sul certamente também houvesse essa relação, a experiência do governador em ter elaborado um programa no governo federal parece ter tido maior peso para escolha da política pública a ser implementada.

As experiências anteriores parecem fornecer a ideia de que as políticas públicas de segurança, nesses casos, se utilizaram de “franquias” que atestaram os êxitos que se pretende alcançar, assim como as medidas que serão tomadas para esse fim. Também é importante ressaltar que, tanto no caso do Viva Brasília como no PROESCI, o perfil do secretário de segurança destoou do que é tradicionalmente escolhido para coordenar uma política de segurança, já que normalmente são delegados da polícia federal ou civil.

4.8 Tramas institucionais na política de segurança pública

Um tema abordado em praticamente todas as entrevistas realizadas foi a limitação orçamentária e de estrutura da secretaria de segurança. Um problema identificado tanto no Distrito Federal como no Rio Grande do Sul se refere a uma falta de cargos, funcionários e quadros técnicos. Segundo um gestor da SSP/DF, antes do início da gestão da qual ele fez parte, o governo cortou metade dos cargos dessa secretaria de governo, em decorrência de limitações orçamentárias.

(...) todo governo, é uma tradição do DF, o início de todo o governo é marcado pelo decretão, dia primeiro de janeiro, o primeiro ato do governador é assinar um decreto, né, reestruturando todo o governo. Cria-se secretarias, funde-se outras, extingue-se outras, né? Naquele momento, então, por causa disso, nós tivemos, a despeito de todos os limites orçamentários, e a gente assumiu com uma enorme restrição orçamentária. Tivemos que cortar metade dos cargos da secretaria (Entrevistado 1 - SSPDF)

Para preencher os quadros necessários para realizar o trabalho cotidiano, as secretarias de segurança acabam solicitando profissionais das forças de segurança para atuarem na gestão dentro da estrutura da secretaria, conforme relatou o Entrevistado 12, que atuou na gestão da SSP/RS.

A secretaria não tem quadro de pessoal próprio, tem lá um ou outro carguinho (...) burocrático, então tu tens que te valer das instituições, né. Tu tens que por exemplo, (...) a direção de informática, tem a direção de pessoal, a direção de geral, direção de informações, tu tem que trazer os oficiais ou os delegados, por quê? (...) o cargo de diretor de informática da secretaria, tu sabes qual é o salário? (...) era R\$ 4.500. Onde é que eu ia trazer da rua? [referindo-se à contratação de uma pessoa qualificada para ocupar esse cargo fora das instituições de segurança]. Onde que tem um oficial ou um delegado que se especializou em informática, porque aí eles têm FG (Função Gratificada), né. (...) Então tu tem que te valer das instituições para formar a tua equipe. A gente pensava, se pensava, não era uma meta efetiva, se a gente vencesse o governo, de criar uma estrutura para a secretaria de segurança. (Entrevistado 12 – SSPRS)

Tal realidade é uma tendência nacional que ocorre nas secretarias estaduais de segurança. Segundo pesquisa realizada por Arthur Costa (2015), apenas 1/3 dessas secretarias possuem quadro de funcionários próprios concursados ou terceirizados, o que faz com que comumente se contrate profissionais das forças de segurança para ocuparem esses cargos. Segundo pesquisa, 77% das secretarias estaduais de segurança declararam possuir policiais militares em seus cargos, 68%, policiais civis e 59%, bombeiros militares (COSTA, 2015).

Aqui chama a atenção, tanto no Distrito Federal quanto no Rio Grande do Sul, que há uma inércia institucional no que se refere à elaboração de mecanismos efetivos de gestão no campo da segurança pública. Isso parece ocorrer por dois motivos, sendo que, primeiramente, como já argumentamos aqui, no Brasil, de maneira geral, existe uma carência e tradição de não elaboração de planos complexos, transparentes e com metas nessa área. Em segundo lugar, as polícias militares e civis contam com um relevante quadro de profissionais e costumam realizar seu próprio planejamento e execução das ações, fazendo com que os governos costumem delegar a gestão da área exclusivamente para as polícias, criando, dessa maneira, um vácuo de concertação na área. Ou seja, a intermediação entre governador e as polícias, que normalmente é feita por uma secretaria de Estado, como uma Secretaria de Segurança, por exemplo, é esvaziada no sentido de gestão, uma vez que, tradicionalmente, quem a ocupa são funcionários oriundos das forças policiais. O Viva Brasília e o PROESCI trazem algumas novidades com relação ao perfil de quem ocupa posições importantes na Secretaria de Segurança, uma vez que em ambos os programas, buscou-se um perfil de gestor de segurança.

Segundo o Entrevistado 15, um dos principais problemas da secretaria de segurança do DF era não ter um corpo técnico próprio,

É uma carreira. Quando a gente cria uma carreira, você sabe a lógica, a pessoa começa a aprender um negócio, depois que começa a aprender o negócio começa a fazer o negócio, começa.... em gerações eles acabam sendo os principais atores porque eles são daquela instituição. Acho que o problema da governança é que você não tem um corpo

técnico próprio, você sempre depende do conhecimento da PM, do conhecimento da Civil, do conhecimento do Bombeiro, do conhecimento do Detran (Entrevistado 15 – SSPDF)

Diante dessa carência de expertise técnica do ponto de vista da gestão, uma estratégia adotada durante a construção do programa Viva Brasília foi a escolha dos subsecretários e alguns outros cargos importantes que assumiram logo no início da gestão, que eram profissionais com uma trajetória de atuação na SENASP. Além das vantagens institucionais, já mencionadas, que o Distrito Federal possui por sediar a União, essa é outra vantagem, pois o governo distrital conta com a possibilidade de dispor de profissionais que atuaram como gestores no governo federal. O fato de pessoas com esse perfil residirem em Brasília também pode ser um fator que facilitou a secretaria de segurança do DF a contar com esses profissionais durante o Viva Brasília. A experiência de gestores do governo federal também foi um fator que contribuiu para a construção do PROESCI, pois como já mencionado, o governador do Rio Grande do Sul no período também atuou com ministro da Justiça e acabou nomeando como secretário de segurança um promotor que fora diretor do DEPEN. A SSP/RS, portanto, durante a gestão que analisamos aqui, contou com outros profissionais que contribuíram com políticas públicas do Ministério da Justiça. O Entrevistado 1 relatou que contou com a colaboração de antigos servidores da SENASP.

Até pouco tempo atrás, de fato, você não tinha pessoal capacitado no Brasil sem ser policial para fazer gestão de segurança pública. Mas coincidiu com também uma renovação no governo federal, principalmente na SENASP, então muita gente que já trabalhava na SENASP, 8, 10 anos, no governo federal, e por motivos variados queriam sair da SENASP, cansados, cansaram, enfim, desentendimentos, atritos normais de trabalho, (...) essas pessoas que foram formadas, entre aspas, na prática, em gestores de segurança, porque não tem isso no Brasil. (Entrevistado 1 – SSPDF)

A despeito da possibilidade de esses “novos gestores” trazerem avanços¹⁴⁵ na área da segurança pública, no Distrito Federal foi relatado um grande estranhamento das forças policiais, sobretudo da PMDF, uma vez que a instituição contava com a nomeação de oficiais policiais militares da ativa nos altos cargos da Secretaria de Segurança para efetivar seu planejamento de promoções, através de um instrumento conhecido como “agregação”.

Todos os Estatutos Estaduais das Polícias Militares do Brasil¹⁴⁶ possuem a “agregação”¹⁴⁷, que dispõe sobre os efeitos no quadro de pessoal quando um policial militar da

¹⁴⁵ Uma vez que tinham notório conhecimento nacional de políticas públicas baseadas em evidências, assim como uma visão de como estimular que os recursos policiais fossem alocados com critérios e objetivos e eficientes.

¹⁴⁶ Foi feito um levantamento nos 27 Estatutos das Polícias Militares brasileiras.

¹⁴⁷ Que no direito constitucional significa “o afastamento temporário de militar da corporação”.

ativa deixa de ocupar sua vaga hierárquica na instituição. Quando isso ocorre, o policial que está em uma posição posterior (nos critérios de ordem na promoção desses profissionais) ao que deixou de ocupar sua vaga passa a preencher a posição que ficou vazia, como em uma fila, gerando outra vaga que será ocupada por outro policial que está em lugar posterior, e assim por diante, criando um efeito cascata que possibilita promover todo o quadro da polícia militar, sendo um ato do governador para oficiais e do comando geral da PM para os praças. Tanto o Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal¹⁴⁸ como o da Brigada Militar do Rio Grande do Sul¹⁴⁹ fazem a gestão de seus quadros com esse instrumento.

Um policial militar pode ser “agregado” por uma série de motivos, como ter sido julgado incapaz temporariamente ou definitivamente, haver ultrapassado determinado tempo de licença por interesse particular, ter desertado, ter cometido crime previsto no Código Penal Militar, ter se candidatado a cargo eletivo ou ocupar cargo na administração pública¹⁵⁰. A pesquisa mostrou que, no DF, a agregação por atuação no governo foi um ponto de conflito entre a Secretaria de Segurança e a Polícia Militar. O Estatuto da Polícia Militar do Distrito Federal obriga que, para um policial ser agregado, há a necessidade de que a função a ser exercida seja considerada como atividade de policial militar.

Cargos como secretário ou subsecretário de segurança, por exemplo, são considerados como função de natureza policial militar no Distrito Federal. Portanto, quando um PM da ativa se torna subsecretário, sua vaga hierárquica é ocupada por outro policial, e quando o primeiro policial, que ocupou cargo na secretaria de segurança, retorna a sua instituição de origem, seu antecessor não perde a posição já ocupada, criando uma situação em que o topo da hierarquia policial possui uma vaga a mais do que no período anterior ao policial ter assumido cargo na secretaria de segurança.

Como mencionado, um dos critérios de escolha dos subsecretários de segurança durante o programa Viva Brasília foi a experiência em gestão na área. Esse fato foi uma inovação no Distrito Federal, uma vez que, tradicionalmente, as forças de segurança sempre contavam com o convite para ter um de seus quadros em cada subsecretaria¹⁵¹. Portanto, a nova configuração

¹⁴⁸ Lei Nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984.

¹⁴⁹ Lei Complementar Nº 10.990, de 18 de agosto de 1997.

¹⁵⁰ Para esta tese nos interessa entender a agregação quando um policial ocupa cargo na administração pública. No levantamento realizado nas 27 Unidades Federativas, verificamos que em 14 deles, o estatuto da PM determina que este cargo deve ter natureza policial militar. Nos outros 13 a legislação permite qualquer cargo, as vezes abrangendo até mesmo a administração pública indireta.

¹⁵¹ Por exemplo, segundo relatos dos entrevistados e minha própria experiência enquanto funcionário da SSP/DF, tradicionalmente a subsecretaria de ensino contava com um subsecretário Bombeiro Militar, a subsecretaria de programas comunitários e prevenção à violência contava com um subsecretário Policial Militar e a subsecretaria de inteligência, um subsecretário Policial Civil. Essas três subsecretarias costumavam contar com esta

da Secretaria de Segurança Pública do DF era uma novidade para as polícias da capital federal, o que gerou algum estranhamento, como já mencionado, principalmente por parte da PMDF.

Como temos proposto nesta tese, pensar a polícia é um exercício de necessariamente também pensar em seus interesses enquanto instituição que reúne um grupo de profissionais. Dito isso, a nomeação de um secretário de segurança que fugia aos padrões do que a política local até então estava acostumada gerou uma ruptura de expectativas institucionais. Se por um lado, o critério da gestão vigente buscava profissionais com experiência em gestão, que tivessem atuado na elaboração de políticas de segurança, por outro, havia pressões por parte de grupos da PMDF que contavam com o instrumento da agregação para que se pudesse acelerar as nomeações do oficialato policial militar. Tais grupos policiais realizavam pressões junto ao governador e ao secretário de segurança para que fossem nomeados oficiais policiais militares da ativa nos altos quadros da secretaria de segurança, fato que inicialmente não ocorreu, gerando muito desgaste entre a SSP e a PMDF.

Logo no início da gestão do Viva Brasília, foram convidados para colaborar alguns coronéis policiais militares que estavam já na reserva. Esses profissionais eram de suma importância estratégica, por já terem ocupado importantes cargos na segurança pública do Distrito Federal. Esse fato, porém, criava um desgaste duplo da SSP com o comando da PMDF daquele momento, uma vez que, em primeiro lugar, aqueles policiais atuando na secretaria de segurança não influenciavam na lógica da agregação, uma vez que eram oficiais da reserva; em segundo lugar, é natural, em uma instituição militar, que os mais antigos tenham ascendência e respeito, culminando em uma situação que, simbolicamente, em alguma medida, ofusca politicamente o comando que está na ativa.

Segundo o Entrevistado 1, houve um marcante caso em que um coronel da PMDF que, na época, possuía bastante poder na segurança pública do DF, chegou a marcar audiência com o secretário de segurança da época em uma data próxima do período de promoções da polícia militar para se queixar de que havia necessidade de ter mais policiais militares em cargos na secretaria de segurança, uma vez que naquele momento “a PM não se sentia representada na secretaria”¹⁵². Historicamente, as polícias sempre tiveram mais poder do que a secretaria de segurança, fazendo com que as pressões por nomeações não fossem, de fato, um problema. Uma vantagem, do ponto de vista político, que a SSP tinha naquele momento era o fato de o governo estar atravessando uma crise fiscal que tinha como consequência a impossibilidade de

configuração. As outras estruturas da secretaria de segurança também tinham seus quadros ocupados por profissionais das forças de segurança.

¹⁵² A frase foi relatada como uma justificativa por parte do demandante em reunião com a SSP.

decretar nomeações. A despeito disso, as pressões seguiram com bastante intensidade com a sugestão de retirar oficiais da reserva para ceder lugar aos da ativa. A gestão da SSP se posicionou em não ceder às pressões, por considerar a importância daqueles policiais que estavam colaborando com a gestão no momento.

No Rio Grande do Sul, embora haja o instrumento da agregação, a pressão por nomeações de oficiais brigadianos não foi uma questão que surgiu ao longo das entrevistas. Provavelmente, isso se deve ao fato de que a reformulação do Estatuto da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, de 1997, criou a possibilidade de que todos os brigadianos possam chegar ao último posto da carreira policial, uma vez que começam com o posto Capitães, diferentemente das outras PMs do Brasil, em que iniciam como Tenentes.

Se por um lado, o fato de que todo oficial brigadiano pode chegar ao posto de Coronel pode ter evitado tensões com a Secretaria de Segurança semelhantes às verificadas no DF, por outro, a referida reformulação do Estatuto da Brigada Militar gera tensões dentro da instituição policial. Segundo o Entrevistado 14, há uma geração de oficiais bacharéis em direito que iniciam sua carreira como capitães e que não gozam de plena confiança dos oficiais mais antigos, uma vez que, em tese, não teriam “experiência de rua”.

(...) então hoje existe uma certa desconfiança entre o pessoal de rua e o oficialato. Não os oficiais antigos. Os novos oficiais, tá? (...) os novos oficiais estão numa situação meio ruim, né, que os mais antigos olham para eles “hãn hãn”¹⁵³, de major para cima não reconhece. (Entrevistado 14 – SSPRS)

Esses novos policiais, que tiveram sua primeira turma formada apenas no ano de 2004, alguns anos após a aprovação da lei que reformulava o Estatuto da BMRS, inclusive ganharam um apelido pejorativo entre os oficiais formados no modelo anterior, que se referem aos novos brigadianos como “*data venia*”¹⁵⁴ (RUDNICKI, 2008). Segundo Dani Rudnicki (idem), o debate sobre ensino superior e ingresso na Brigada Militar é uma discussão que existe na instituição desde o ano de 1974, quando se buscava opções de equiparação do curso de formação policial com a universitária, através de reconhecimento do Ministério da Educação. No entanto, o debate ganhou terreno nos anos 1990, através de debates relacionados a questões de remuneração, ocasião em que se buscava equiparação salarial com Delegados de polícia. Dessa maneira, foi introduzida a obrigatoriedade da formação jurídica para os novos oficiais brigadianos como uma das fundamentações para tal equiparação.

¹⁵³ Onomatopeia com o sentido de expressar uma reprovação ou discordância.

¹⁵⁴ Expressão do mundo jurídico que pode ser traduzida como “com o devido respeito”.

Portanto, há conflitos entre os oficiais que se formaram antes e depois da reformulação do Estatuto da BMRS¹⁵⁵. A desconfiança se dá por alguns motivos, dentre os principais, pelo fato de os novos oficiais não terem passado pela mesma experiência dos mais antigos, que ficaram aquartelados por mais tempo em um curso mais extenso, assim como iniciaram sua trajetória policial como Tenentes, atuando por mais tempo em situações na rua, que é a atividade fim do policiamento ostensivo (*idem*).

Portanto, o modo como as carreiras policiais são pensadas e estruturadas interferem decisivamente no cotidiano da segurança pública. Durante o Viva Brasília, a maneira como os policiais militares pensaram o cronograma de promoções gerou conflitos, fazendo com que a PM e a SSP muitas vezes trabalhassem de maneira pouco coordenada. Já no Rio Grande do Sul, embora não tenha sido verificado esse tipo de conflito entre a BM e a SSP, em função da carreira policial havia uma briga e desconfiança dentro da própria instituição policial.

4.9 Cotidiano entre as instituições no Viva Brasília e PROESCI

No Rio Grande do Sul, outra questão bastante relevante para compreender a relação dos brigadianos com o governo no período do PROESCI foi que houve aprovação de aumento salarial para a categoria, que na ocasião tinha o pior subsídio do Brasil. A gestão Tarso Genro aprovou um relevante aumento escalonado entre os anos de 2012 e 2018, sendo que, ao final desse período, o salário base dos praças brigadianos aumentou mais do que 2,5 vezes, passando de R\$ 1.170,00 em 2012¹⁵⁶ para R\$ 3.135,32 em 2018¹⁵⁷. A Polícia Civil também recebeu reajustes, com um aumento para o agente de polícia civil que, no começo da carreira, em 2013 tinha um salário base de R\$ 1.908,05 e, em 2018¹⁵⁸, passou a ser R\$ 2.978,00. Porém, a Polícia Civil ao longo dos anos e em outros governos logrou maiores aumentos salariais do que esse concedido na gestão Tarso Genro, chegando em 2018 com um salário base de agente de polícia de R\$ 6.366,18¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Antes da reformulação os oficiais passavam pelo Curso de Formação de Oficiais (CFO), que após a mudança, passou a ser a Academia de Polícia Militar (APM).

¹⁵⁶ Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/policia/com-menor-salario-do-brasil-pms-ameacam-revolta-no-rs,dad955e5c56fa310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹⁵⁷ Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/06/com-reajuste-de-maio-salario-basico-de-soldados-da-bm-passa-a-r-3-1-mil-5935662.html>>. Acesso em 25 abr. 2022. Após a aprovação deste novo soldo, os brigadianos conseguiram mais reajustes, chegando em 2020 com R\$ 4.000,00 para os soldados.

¹⁵⁸ Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/07/assembleia-legislativa-aprova-por-unanimidade-reajuste-de-servidores-da-brigada-e-da-policia-civil-3818334.html>>. Acesso em 25 abr. 2022.

¹⁵⁹ <<http://www.sinpolrs.com.br/site/subsidios.php>>. Acesso em 25 abr. 2022.

As pressões por reajustes salariais ocorreram tanto entre policiais civis como brigadianos. Segundo o Entrevistado 12, logo na primeira reunião entre os delegados que estavam em cargos de comando com o secretário de segurança, cuja pauta era iniciar os trabalhos e permitir que a gestão da SSP os conhecesse, já houve uma grande pressão para falar de questões salariais. Tal desvio na pauta gerou animosidades entre os presentes, levando a discussão para a possibilidade, ou não, de um delegado da Polícia Civil conseguir colocar um filho em uma escola particular na cidade de Porto Alegre. Após essa reunião conflituosa, algum dos presentes informou a um jornal sobre o conteúdo discutido, e o periódico chegou a publicar, segundo o Entrevistado 12, a seguinte frase: “Secretário de Segurança afirma que delegado não pode colocar filho em colégio particular”. Naturalmente, esse tipo de informação distorcida e fora de contexto foi repassada para o jornalista como uma estratégia para gerar conflito e ocasionar desestabilização na Secretaria de Segurança¹⁶⁰.

Fato é que, com o aumento salarial, houve uma aproximação entre a gestão da SSP/RS e as polícias, conforme relatou o Entrevistado 11:

a parte de salarial, a reorganização da carreira foi no governo Tarso e foram muito significativas, não foi um aumentozinho, foi uma transformação fundamental nas carreiras, que hoje um delegado, quando entra, deve tá ganhando R\$ 20 mil aqui. (...) um praça da brigada militar ele ganha, quando entra, 4800, né, quer dizer então, isso no governo do Tarso, isso facilitou um pouco a relação porque os trabalhadores, eles viam que o governo compreendia a função de um policial que se expõem dia a dia, durante todos os dias da vida dele ao perigo, risco de vida, de morte é muito significativo, então o reconhecimento pelo governo da sua importância para a sociedade facilitou um pouco a relação (Entrevistado 11 – SSPRS)

Além da aproximação da gestão Tarso com as polícias em função de melhorias na carreira dos profissionais da segurança pública, a relação entre a Brigada Militar e a Secretaria de Segurança, ao longo do PROESCI, foi descrita como bastante harmônica. Podemos salientar alguns motivos, como o fato de haver uma proximidade de algum tempo entre o secretário de segurança e os dois comandantes da Brigada que atuaram durante o referido governo. Analisando rapidamente, essa questão pode parecer de menor importância. No entanto, fez bastante diferença na interlocução entre o governo do estado e a Brigada Militar.

Se por um lado a figura do secretário de segurança foi um fator que aproximou os brigadianos da gestão, por outro, o fato de ser um promotor de justiça de carreira do RS gerou tensões com os delegados de polícia, uma vez que é comum, na tramitação do inquérito policial entre Ministério Público e Polícia Civil, que haja discordância entre promotores de justiça e

¹⁶⁰ De fato, a pesquisa para esta tese demonstrou que a mídia é um dos atores mais importantes no campo da segurança pública.

delegados de polícia. Não é raro encontrar relatos entre policiais de estranhamentos e divergências com membros do Ministério Público, fator que parece ter pesado na relação entre a SSP e a PCRS.

Segundo a percepção do Entrevistado 12, a Brigada Militar tinha uma postura mais colaborativa com a gestão da Secretaria de Segurança, se comparada com a Polícia Civil, que segundo ele, teve um histórico de menor colaboração no desenvolvimento do PROESCI.

E aí a Brigada é assim, a Brigada diz... [em] reunião às vezes não só com o comandante, né. Mas [como a gestão da SSP/RS tem uma] relação também boa com (...) o conselho de coronéis. E eles diziam (...) “isso aí não vai dar certo, isso aí não é bom para a Brigada e tal”... aí [a gestão da SSP/RS dizia], “mas eu acho que é, o governo acha que é”. “Tá bem”. Ah, aí eles cumprem, eles fazem. A Civil diz que vai e não faz [coisa] (...) nenhuma. A Civil não quer fazer nada (Entrevistado 12 – SSPRS).

No Distrito Federal, no início da gestão do Viva Brasília, a Polícia Militar demonstrou resistência para cooperar com o programa, pois segundo o Entrevistado 1:

a polícia militar não aderiu já de cara. Ela não aderiu porque não gostou do plano, ela não aderiu porque acham que não serve para nada a secretaria (...) aí você vê, daí vai gerando esse mal-estar, né? (Entrevistado 1 – SSPDF)

Segundo esse entrevistado, esse tipo de posição era até mesmo expresso pelos coronéis que estavam em posição de comando na PM, afirmando que a secretaria não serviria para nada, que quem resolveria as questões de segurança pública seria a Polícia Militar e solicitando, ainda, que os membros da gestão da SSP não os atrapalhassem a fazer seu trabalho.

A questão de a gestão de uma polícia não acreditar que o comando de uma Secretaria de Segurança é importante e eficiente, na linha desenvolvida para esta tese, é algo secundário. Isso porque esse tipo de posicionamento, que mostrou possuir bastante adesão entre os policiais nos mais altos postos da PM, para além de ser verdadeiro ou não a crença deles de que uma SSP não serve para nada, esta ação significa, principalmente, uma vontade e uma busca por minimizar qualquer influência vinda de fora da própria polícia, ou seja, é parte de uma estratégia, deliberada ou não, para que a polícia se autogoverne.

Além da manifestação de não acreditar na serventia de uma SSP, outros atritos que ocorreram, como o fato de a Secretaria não ter nomeado um oficial da ativa para um cargo de comando, que seria algo estratégico para a lógica da agregação da PM, parece ter sido crucial para a falta de parcerias. Questões como o próprio perfil do secretário também foram motivo de estranhamento, como já mencionado.

O Entrevistado 1 relatou que a Polícia Civil também estranhou o perfil da gestão da SSP. No entanto, pela maneira como havia sido conduzido o comando anterior da própria PCDF, houve um melhor alinhamento com a secretaria, se comparado à PMDF.

a polícia civil tem uma outra lógica, nas suas organizações... não compareceu muito, mas a polícia civil já estava mais preparada, pois ela já tinha desenvolvido um sistema de metas na gestão [anterior], (...) que cuidava disso, que... no começo eles estranhavam, depois fomos alinhando (Entrevistado 1 – SSPDF).

O desdobramento das relações institucionais no Rio Grande do Sul e no Distrito Federal mostra que uma Secretaria de Segurança pode lidar de maneira diferente a depender da circunstância com uma polícia ou com outra. Apesar de parecer haver tanto na Polícia Militar quanto na Polícia Civil uma força que leva as instituições policiais a desenvolverem mecanismos que buscam minimizar interferências externas à sua gestão, uma SPP pode, em um determinado momento, construir uma parceria mais consistente com uma polícia, e não com outra, a depender da conjuntura.

Durante o Viva Brasília, na relação entre a Secretaria de Segurança e a Polícia Civil, o fato de ter havido uma gestão anterior da PC que construiu um tipo de estratégia que se assemelhava aos objetivos da política pública proposta pela SSP foi um fator que contribuiu para o alinhamento com o novo programa.

De maneira um tanto consensual nas entrevistas, os interlocutores desta pesquisa concordaram haver conflitos entre a Polícia Militar e a Polícia Civil. O Entrevistado 11 fez até mesmo uma consideração sobre o caráter nacional das disputas entre essas instituições:

A relação entre a polícia civil e polícia militar é meramente formal como regra. (...) Há uma tendência de cada instituição, isso é nacionalmente, cada instituição querer preservar para si aquele acúmulo de inteligência por exemplo, para que ela tenha mais protagonismo que a outra força. Isso é em todo Brasil, infelizmente, não é? (Entrevistado 11 – SSP/RS)

Identificar este tipo de situação conflituosa entre os principais órgãos de segurança pública do país é bastante importante, uma vez que, como demonstrado na figura 21, as polícias civis e militares estaduais concentram 95% do efetivo policial brasileiro. Como se tem demonstrado nesta tese, uma Secretaria de Segurança pode ter a capacidade de exercer influência na gestão da segurança pública local. Portanto, essa estrutura de governo tem um papel fundamental, embora algumas vezes subestimado, de desenvolver um papel de coordenação entre as forças de segurança, uma vez que, historicamente, tanto a polícia civil como a militar não possuem estratégias de cooperação e nem para o desenvolvimento de uma

política pública complexa, capaz de pensar a realidade local, com o intuito de melhorar indicadores de crime e de violência.

4.10 Polícia e Política no Viva Brasília e PROESCI

A polícia deve ser entendida pela sua função, mas também para além dela, ou seja, como uma instituição que desenvolve interesses e muitas vezes se posiciona politicamente. David Bayley argumenta que um governo pode ser reconhecido como autoritário ou democrático pela maneira como controla suas polícias, pois “a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política”; por isso, a inevitavelmente polícia entra na política (BAYLEY, 2002, p. 203). Para além do controle social, a polícia se insere na política de maneira involuntária, conforme salientado em quase todas as entrevistas realizadas.

Na pesquisa, foi possível identificar que o campo da política interfere de maneira significativa em planos de segurança pública, assim como no planejamento das polícias. Tanto no Distrito Federal como no Rio Grande do Sul, havia demandas e interesses de deputados que influenciavam em algumas ações da gestão da Secretaria de Segurança.

Um exemplo interessante que aparece nas entrevistas, assim como em minha vivência na SSP/DF, é o caso do Esporte à Meia Noite. Por ser um programa muito antigo e famoso, há bastante interesse em sua visibilidade por parte de deputados e dos professores que atuam nos núcleos do projeto. Em algumas ocasiões, a Secretaria de Segurança considerou reformá-lo, o que sempre ocasionava muita resistência e mobilização política, gerando reportagens na mídia e constrangimento para o Governo do DF, que acaba realizando mudanças muitas vezes sem planejamento, conforme revela o Entrevistado 4.

Tem situação por exemplo [do] Esporte à Meia Noite (...). A secretária [de segurança] tomou conta do Esporte à Meia Noite e passou a ter um controle maior. Retirou um pouco o espaço de alguns deputados aí que eram “pais” e “mães” do Esporte à Meia Noite. (...) Um belo dia, numa canetada um deputado consegue pegar o Esporte à Meia Noite e transferir para a secretaria dos esportes. Só esqueceu de perguntar para a secretaria de esporte se eles queriam... a secretaria dos esportes está, efetivamente, atualmente dona do Esporte à Meia Noite, mas ela nunca fez uma gestão do Esporte à Meia Noite, o Esporte à Meia Noite continua aqui na secretaria [de segurança] da mesma forma (Entrevistado 4 – SSPDF).

Segundo esse entrevistado, a relação com os deputados distritais nem sempre era amistosa, uma vez que há interesse dos políticos de aparecerem, muitas vezes com um discurso que alimenta o medo como plataforma eleitoral.

aí na realidade o deputado quer, né, te esculhambar... aí você vai lá e mostra que a criminalidade está caindo e isso e isso e isso... aí ele entra lá, praticamente ignora tudo que você falou e “porque a população do DF está...” o cara querendo se plantar politicamente em cima do medo, né, em cima da insegurança, “porque a população do DF não sabe mais o que fazer, o mundo está completamente perdido”... parece que ele não escutou nada que eu falei, né (Entrevistado 4 – SSPDF).

O tema da segurança pública é uma das pautas contemporâneas que mais tem apelo na sociedade, fazendo com que a política e a polícia se misturem cada vez mais. Até porque tem sido cada vez mais comum que profissionais oriundos de carreiras do sistema de justiça criminal passem a disputar e ocupar cargos eletivos, seja nos parlamentos estaduais ou nacional.

No Rio Grande do Sul, o Entrevistado 12 relatou que era comum que deputados e prefeitos pedissem à secretaria de segurança e aos comandos das forças policiais que remanejassem policiais de um município para outro. Isso se devia ao fato de alguns policiais terem apoiado determinados grupos políticos em período eleitoral, ou pela promessa de apoiar. Além disso, havia, evidentemente, o interesse de realizar um esforço para que a cidade representada por esses deputados e prefeitos tivessem um efetivo policial reforçado. É uma questão bastante complexa, uma vez que os responsáveis pela gestão policial planejam a distribuição do efetivo de acordo com a realidade dos recursos humanos existentes em cada força policial. Isso significa que adicionar policiais em um município acarretará em retirá-los de outro. O Entrevistado 12 descreveu que os pedidos faziam com que algumas vezes se criasse a situação de tirar policiais de onde faltava para alocar em um município em que sobrava, conforme relatou a partir de um diálogo com um deputado que havia solicitado o deslocamento de um policial:

(...) o deputado me pediu a remoção do “João” do município “A” para o município “B”. Eu pegava os mapas, e dizia “olha aqui deputado, eu não posso tirar daqui. No município “A”, eu preciso mais 10 e o município “B”, que tu queres, tá sobrando 5”. E ele quer ir para lá porque não quer trabalhar. Não vou fazer isso (Entrevistado 12 - SSPRS).

Segundo o Entrevistado 12, após um tempo do diálogo relatado, o chefe da Casa Civil do Rio Grande do Sul fez contato com a secretaria de segurança dizendo que havia uma votação na assembleia legislativa estadual muito importante para o governo e um dos deputados teria condicionado seu voto a favor do projeto à obtenção de uma garantia da transferência do policial referido no diálogo acima para o município demandado. O Secretário de Segurança, então, se viu obrigado a deslocar o brigadiano para o município que desejava o deputado estadual.

As pressões por remoções de policiais foram uma questão também trazida pelo Entrevistado 2, que relatou a alta procura de deputados e prefeitos para que a Brigada Militar

construísse um novo quartel em uma determinada região no interior do estado, assim como para pleitear mais policiais militares em determinados municípios. Este tipo de demanda é bastante delicada também pela capacidade de gerar atritos até mesmo com o governador, criando uma situação em que os comandos das forças de segurança não podiam negar, enfaticamente, pedidos como esse, que surgiam de um grupo bastante coeso de deputados e prefeitos que procuravam a área de segurança do governo “em bloco”. Uma saída descrita pelo Entrevistado 2 foi a criação de um mecanismo que deu transparência à remoção de brigadianos:

(...) [foi criado] o banco de transferência, ou seja, quando entrar gente na Brigada, eu vou lá no banco, tiro as pessoas que são novas e remeto os antigos para lá, é um banco de transferência, movimentação. As empresas fazem isso (Entrevistado 2 – BMRS)

Segundo o Entrevistado 2, o banco de transferências era público. Portanto, os interessados poderiam saber em que colocação estavam para serem transferidos de um lugar para outro a partir de critérios preestabelecidos. Esse instrumento também agradou aos deputados e prefeitos, uma vez que os políticos também sofriam pressão de grupos policiais e da sociedade. A alteração permitiu que, quando fossem procurados para tratar de assuntos como esses, instruísem sobre a utilização do banco de transferências.

Na lógica do PROESCI, era importante que a gestão da Secretária de Segurança e da própria Brigada Militar tivessem uma margem para alocação do efetivo policial a partir dos critérios relacionados à política de segurança. Um dos programas que foi bastante exitoso, segundo a percepção dos entrevistados, foi a criação de núcleos de policiamento comunitário. A ideia do programa era alocar um brigadiano em bairros com problemas de segurança em diversos municípios. Era uma parceria realizada com as prefeituras, que pagavam o aluguel do policial para atuar naquele bairro em que a SSP/RS entendia que havia a necessidade de estabelecer laços entre a comunidade e os agentes de segurança pública. O Entrevistado 2 descreve a dinâmica dessa iniciativa da seguinte maneira:

(...) quando nós colocamos o servidor dentro da periferia no policiamento comunitário, qual era a proposta de policiamento comunitário? O soldado ia morar na comunidade. Então nós mapeávamos lá um bairro da cidade violento, entendeu? Fazíamos uma pactuação com o município. O município pagava o aluguel para o cara morar dentro do bairro. Ele ficava direto, morando lá. A gente dava uma viatura para ele, um rádio e ele levava a família para dentro da vila¹⁶¹, entendeu? Então que acontece, ele, soldado, começou a perceber que a turma da Vila não é bandido, entendeu? Então houve uma mudança de concepção do servidor com essa relação social, entende? (Entrevistado 2 – BMRS)

¹⁶¹ No Rio Grande do Sul, a expressão “vila” se refere a bairros de periferia, considerados pobres.

Os entrevistados no Rio Grande do Sul afirmam que o programa foi efetivo para a aproximação entre a sociedade e a Brigada Militar, assim como contribuiu para uma melhora dos indicadores de violência nas regiões em que os núcleos foram implementados.

O fato de uma gestão da SSP/RS ter a capacidade de influenciar no efetivo policial também foi importante para a implementação de um dos mais célebres programas de prevenção à violência contra a mulher, que existe até os dias de hoje, conhecido como “Patrulha Maria da Penha”. O programa consiste em prevenir a violência de gênero através do monitoramento de mulheres para as quais a justiça determinou medidas protetivas. Nesse sentido, a Brigada Militar recebe do Judiciário os casos dessas mulheres e desloca viaturas para realizar um acompanhamento presencial das vítimas, com o intuito de prevenir que seus agressores cometam violência contra elas.

Segundo o Entrevistado 10, o programa “Patrulha Maria da Penha” passou por diversas dificuldades para sua implementação. De acordo com o relato, em algumas ocasiões, alguns brigadianos sentiam desconforto por considerar que iriam “trabalhar para Polícia Civil”, demonstrando o constante conflito entre Polícia Militar e Civil. Esses conflitos parecem ser ressaltados à medida que as tarefas desempenhadas por ambas as instituições parecem se sobrepor em algum nível.

E só... algumas mulheres da Brigada Militar “nós vamos ficar trabalhando para a polícia civil?” (Entrevistado 10 – SSPRS)

Outro tipo de queixa surgia até mesmo de alguns comandos locais. A proposta da SSP/RS era realizar um curso com os policiais que iriam atuar na patrulha Maria da Penha para depois alocá-los efetivamente nessa função. O Entrevistado 10 relatou um questionamento de um oficial da Brigada Militar, de que a criação do programa de violência contra a mulher iria impactar na falta de cobertura para prevenir outros tipos de crime. Neste relato, um coronel afirmou se preocupar que com o crime de “abigeato”, que é definido como furto de animais e que ocorre, sobretudo, em área rural, sendo muito comum no RS, principalmente o furto de vacas.

(...) aí uma hora eu disse, “pois é coronel, então, vai sair o curso e tal”, e daí ele disse assim “se eu designar policial para trabalhar com as mulheres, o que vão ser das minhas vaquinhas?” (Entrevistado 10 – SSPRS)

Esse tipo de situação revela que existe uma hierarquia do que deve ser o trabalho policial. No caso relatado, o furto de vacas parecia ser uma maior preocupação do que crimes de violência contra a mulher. Naturalmente, esse tipo de postura é reflexo, também, de uma construção social que naturaliza a submissão feminina, incorporada tanto em homens quanto em mulheres, através de uma reprodução muito complexa de um determinado tipo de capital simbólico (BOURDIEU, 2005).

Segundo o Entrevistado 10, a patrulha Maria da Penha começou com apenas uma viatura durante a gestão Tarso Genro e logo cresceu, sobretudo pela habilidade de o governo estadual conseguir recursos federais.

Uma viatura, começamos com uma viatura. Daí fizemos um projeto para SENASP, para a Secretaria Nacional de Segurança Pública, conseguimos mais 33 e tantas viaturas. E a secretaria de segurança daí começou a fornecer (Entrevistado 10 – SSPRS).

Como escolha de interlocutor dentro da Brigada Militar, a Secretaria de Segurança buscou uma policial mulher para comandar a patrulha Maria da Penha. Na época, fizeram uma articulação para promover uma Major para Tenente Coronel, que foi a policial que atuou como coordenadora desse projeto, a hoje conhecida como “Comandante Nádia Gerhard”. Nádia, posteriormente, entrou para a política e foi eleita como vereadora de Porto Alegre¹⁶², assumiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte¹⁶³, na gestão da prefeitura de Nelson Marchezan (2016-2020), e chegou até mesmo a cogitar se lançar candidata à prefeitura em 2020, desistindo para concorrer à reeleição como vereadora, com sucesso.

A relação entre política e polícia é uma questão bastante relevante, pois, se por um lado, no desenvolvimento de uma política de segurança, deputados e demais atores políticos parecem ter uma certa influência na gestão do programa, por outro lado, policiais e/ou gestores que atuam na área também podem se promover politicamente e até mesmo ganharem eleições, como foi o caso da Comandante Nádia.

4.11 Mídia e Polícia no cotidiano da política de segurança

Com relação à imagem que a polícia possui, Herman Goldstein argumenta que a mídia é a maior responsável por estabelecer expectativas irrealizáveis para os profissionais policiais,

¹⁶² Disponível em: <<https://www.camarapoa.rs.gov.br/vereadores/comandante-nadia>>. Acesso em 26 out 2020.

¹⁶³ Disponível em: <<https://www.prefeitura.poa.br/smdse/noticias/vereadora-comandante-nadia-assume-secretaria-de-desenvolvimento-social-e-esporte>>. Acesso em 26 out 2020.

principalmente pela longa cobertura midiática que os programas jornalísticos se dedicam na grade horária na televisão. Isso faz com que a mídia influencie “fortemente as atitudes públicas e as pressões que o público aplica sobre a polícia” (GOLDSTEIN, 2003, p. 390).

A pesquisa demonstrou que a mídia era uma grande causadora de tensão nas instituições de segurança. Os entrevistados relataram que era comum que o conteúdo veiculado na mídia acabasse por influenciar a atividade policial. Ou seja, as matérias jornalísticas, sobretudo da imprensa local, eram um dos fatores de definição da agenda policial. Tendo esse tipo de entendimento, a gestão da Secretaria de Segurança do DF, no desenvolvimento do Viva Brasília, estruturou sua política de comunicação para focar a divulgação da informação de acordo com os interesses do programa.

Foi percebido pelos entrevistados que as matérias jornalísticas costumam trazer em evidência os fatos mais extraordinários e aqueles que revelam os problemas de segurança, independentemente de uma política pública ter alcançado bons resultados. Nesse sentido, o Entrevistado 1 comentou que a mídia tende a focar a informação divulgada naqueles indicadores criminais que pioraram.

naquele balanço criminal (...) se você apresentar queda, são 33 itens, se você apresentar a queda de 32, quer saber qual vai ser a manchete [do jornal]? “Aumenta em 3% roubo de residência” [referência hipotética ao que seria o único aumento de crime de um balanço na segurança] a manchete do Correio Braziliense, a chamada do DFTV... “roubos a residência no DF sobem” ... e a repórter lá com aquele microfone e as casas ao fundo... “mais uma casa é assaltada no DF” é assim. (Entrevistado 1 – SSP/DF)

O Entrevistado 7 também tem a percepção de que o trabalho da imprensa acaba influenciando a atividade policial:

Não tô dizendo que independentemente de ser publicado isso ou não na imprensa esses casos não merecem atenção da polícia no processo de investigação. Mas em alguns casos, realmente, a mídia acaba pautando o trabalho policial (Entrevistado 7 – PCRS)

Levando em consideração a cobertura midiática da segurança pública, a gestão no DF optou por realizar um balanço criminal, sobretudo com foco nos crimes que o Viva Brasília tinha como prioridade para os recursos policiais.

foi o pulo do gato do instrumento de governança, (...). [antes da gestão do Viva Brasília] você tinha de fato uma relação do balanço criminal do mês, enorme... [se referindo a lista de crimes divulgadas no balanço] (...) por que tem roubo de posto de combustível e não tem roubo de farmácia? de padaria? É tudo roubo em comércio. Aí juntamos tudo em roubo de comércio, o que acontece quando você tem roubo de posto de combustível ali no balanço? A mídia vai cobrir roubo de posto de combustível, e aí quando aumenta,

[vai ter] aquela materiazinha com o repórter falando “mais um posto de combustível foi assaltado essa noite, segundo dados da secretaria de segurança pública” (Entrevistado 1 – SSP/DF).

A gestão da SSP/DF então elaborou um balanço criminal mais conciso, com o objetivo de que essa mudança contribuísse para a redução dos CVLIs e os CCPs. A seguinte tabela mostra a diferença do balanço criminal feito entre o Viva Brasília e a política de segurança anterior (Ação pela Vida).

Tabela 19 - Comparativo da divulgação dos Crimes no Ação pela Vida e o Viva Brasília

“Viva Brasília”	“Ação pela Vida”
Lista de Crimes Monitorados	
Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)	Contra Pessoa
Homicídio	Homicídio
Latrocínio	Tentativa de homicídio
Lesão corporal seguida de morte	Lesão corporal
Crimes Contra o Patrimônio (CCP)	Contra o Patrimônio
Roubo a transeunte	Roubo
Roubo de veículo	Latrocínio
Roubo em transporte coletivo	Tentativa de latrocínio
Roubo em comércio	Roubo com restrição de liberdade
Roubo em residência	Sequestro relâmpago
Furto em veículo	Roubo de carga
Outros Crimes	Roubo em coletivo
Tentativa de homicídio	Roubo a banco
Tentativa de latrocínio	Roubo a casa lotérica
Estupro	Roubo em comércio
Furto a transeunte	Roubo em residência
Produtividade Policial	Roubo a caminhão de bebidas
Tráfico de drogas	Roubo a posto de gasolina
Uso e porte de drogas	Roubo a transeunte
Posse/porte de arma	Roubo de veículo
Localização de veículo furtado ou roubado	Furto
	Furto de veículo
	Furto em residência
	Furto em comércio
	Furto em veículo
	Furto a transeunte

	Contra Dignidade Sexual
	Estupro
	Tentativa de estupro
	Ação Policial
	Tráfico de drogas
	Uso e porte de drogas
	Posse/porte de arma
	Localização de veículo
	Trânsito
	Lesão corporal culposa
	Homicídio culposo

Fonte: Balanços Criminais do Viva Brasília e Ação pela Vida
Elaboração própria

Como podemos observar, a gestão do Viva Brasília passou a informar à mídia 17 crimes, ao passo que a gestão anterior divulgava 30 itens. A grande diferença entre esses dois balanços criminais se deu com relação aos crimes contra o patrimônio, pois se antes divulgava-se 19 tipos criminais, passou-se a relatar 6. O Viva Brasília tinha como objetivo principalmente atuar em crimes que envolviam violência, assim como aqueles que afetavam a sensação de segurança.

Esse tipo de estratégia tinha como objetivo realizar o enquadramento da mídia. O Entrevistado 1 salientou que a intenção da gestão não era que a mídia falasse bem do governo, mas sim direcioná-la para que abordasse os crimes aos quais o Viva Brasília buscava direcionar os recursos policiais. Uma vez que as forças de segurança tinham ampla autonomia e a SSP/DF possuía bastante dificuldade para que se engajassem na política pública proposta, a mídia foi um dos principais instrumentos de governança das polícias durante a gestão do programa. Em outras palavras, a maneira como foi desenvolvido o balanço criminal da gestão foi uma escolha política que deu bons resultados.

No Rio Grande do Sul, o Entrevistado 12 expôs sua percepção de como a mídia agia de maneira hostil, ou não, com a secretaria de segurança. Segundo ele, a diferença se dava no prolongamento da cobertura quando noticiavam mortes violentas.

(...) a mídia se tá do teu lado, hoje tem um homicídio, latrocínio hoje, né, que é um crime. Bom, então a mídia se tá do teu lado, ela vai noticiar o latrocínio, noticiou “lamentável, não temos segurança e tal”, mas daí no segundo dia ela já vai tratar de outro assunto. Se ela é contra ti, ela vai noticiar, no outro dia, ela vai no enterro, vai no velório, vai ouvir os vizinhos do morto, no outro dia ela vai na casa da vítima ver como estão os filhinhos dela e assim vai. (Entrevistado 12 – SSPRS)

Segundo este entrevistado, o fator decisivo para a mídia estar do lado da Secretaria de Segurança, ou não, era uma relação econômica, pois, segundo ele, caso houvesse propagandas pagas do governo na emissora, as críticas ao projeto seriam mais amenas, ao passo que se não houvesse verba publicitária, os jornais não poupariam tais críticas.

Segundo percepção do Entrevistado 2, a mídia possui um caráter sensacionalista:

Então a imprensa tem esse caráter, assim, de sensacionalista. Ser muito assim, não queria usar esse termo irresponsável, mas assim, tem uma dinâmica do caos. E isso não ajuda na área da segurança pública (Entrevistado 2 – BMRS)

No jornalismo, quando o assunto é segurança pública, invariavelmente o tom sensacionalista parece estar presente. David Altheide (2003) argumenta que um dos motivos para haver uma cobertura tão frequente por parte da mídia sobre o crime é que existe a necessidade de os canais de televisão preencherem sua grade horária, e esse tipo de cobertura acaba por se encaixar no formato de jornal da televisão. Isso, sem dúvidas, acaba por contribuir para a maneira como a mídia influencia no cotidiano da segurança pública.

Assim como no Viva Brasília, em ao menos uma ocasião o Entrevistado 2 relatou ter usado a mídia de maneira “instrumentalizada”. Ele relatou o caso de uma greve de ônibus em Porto Alegre que gerou muito desgaste a partir da atuação da imprensa, que cobrava que os policiais militares interferissem nas garagens das empresas de ônibus, onde os grevistas realizaram piquetes, de modo a impedir que os veículos saíssem. Segundo o Entrevistado 2, a mídia constantemente sugeria que a polícia não fazia nada a respeito e que a população precisava daquele serviço, o que acabou por gerar uma pressão interna dentro da própria Brigada Militar para que o comando da corporação interviesse nessa questão¹⁶⁴. A estratégia dos policiais que estavam à frente da gestão da Brigada Militar foi atuar junto com o governo do estado para passar a mensagem, por meio de entrevistas, de que se tratava de um problema trabalhista, em que não cabia atuação da polícia. Segundo o Entrevistado 2, a estratégia de comunicação acabou por acalmar os ânimos e diminuiu a pressão que a Brigada Militar sofria.

¹⁶⁴ Até mesmo o prefeito de Porto Alegre da época fazia pressão para que a BM interferisse, conforme noticiado <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/prefeito-de-porto-alegre-pede-que-pm-garanta-saida-de-onibus-de-garagens,52afb6016c7e3410VgnVCM400009bcceb0aRCRD.html>>. Acesso em 25 jun 2020.

4.12 Orçamento e política pública

A principal estratégia do Viva Brasília para fomentar políticas de prevenção se baseava na aprovação de um financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para isso, a gestão da Secretaria de Segurança do Distrito Federal elaborou uma carta consulta ao BID para conseguir o financiamento. Tal estratégia, segundo o Entrevistado 1, não foi simples, uma vez que havia outra área do Governo do DF que tinha a intenção de elaborar uma carta consulta ao BID, criando uma situação em que o governador deveria indicar uma ou outra área. A princípio, segundo o Entrevistado 1, havia uma conjuntura favorável para que o financiamento fosse cedido para a outra área, no entanto, por questões técnicas, esta outra área não elaborou a carta consulta, fazendo com que a Segurança Pública obtivesse o pedido do Governo do DF junto ao BID.

Ter esses recursos do BID era a principal estratégia de desenvolver programas de prevenção por duas razões. Em primeiro lugar, como já salientado, uma Secretaria de Segurança não tem a capacidade de desenvolver grandes projetos por uma limitação orçamentária e de capacidade técnica, tendo em vista que não possui um quadro de pessoal capacitado em gestão. Em segundo lugar, ter a aprovação de um financiamento com o volume de recursos que se pretendia, criaria a oportunidade de desenvolver parcerias com outras secretarias de Estado para o desenvolvimento técnico de projetos vinculados a uma ideia de prevenção ao crime e à violência, que seria capitaneado pela SSP/DF.

O Entrevistado 15 fez o seguinte relato do processo de solicitação de financiamento, que já movimentava outras áreas do governo mesmo antes da aprovação dos recursos:

A gente fez a carta consulta, a gente pediu um financiamento para o BID, fizemos todo processo formal para isso. No final acho que foram 80 milhões de dólares, um negócio assim, mas não sei se a gente chegou no valor, mas porque, para isso a gente teve que fazer um trabalho de base e foi, e chamou todas as secretarias do governo e todos os órgãos com função administrativa nas cidades e dissemos “olha, a gente tem dinheiro para vocês, a gente tem possibilidade de financiar ações de vocês, desde que elas sejam ações que contribuam com resultados relacionados à segurança pública” (Entrevistado 15 – SSP/DF).

Segundo o entrevistado, o dinheiro foi uma estratégia de governança e de fato houve a parceria e o interesse de outras secretarias de Estado para elaboração de projetos de prevenção na área da segurança pública. No entanto, para aprovação do financiamento, o Governo do DF dependia de uma articulação com o Congresso Nacional, o que não foi possível naquele momento.

Dinheiro é uma boa estratégia de governança. E... fato que a carta consulta ficou pronta, ainda [no começo da gestão Viva Brasília] e por algumas vezes a gente tentou formalizá-la junto ao BID, mas existem passos que dependem do governo federal. A secretaria do Tesouro Nacional precisa ser a fiadora desse processo. E o Congresso estava fechado para isso. A secretaria do Tesouro Nacional diz ok, manda para o Congresso e isso tem que ser votado pelos senadores. E eles ficaram politicamente fechados um tempo (Entrevistado 15 – SSP/DF).

A impossibilidade de financiamento do BID criou uma situação complexa, mas durante todo o processo a SSP/DF obteve bastante destaque como articuladora de uma política pública, uma vez que teria em sua gestão enorme volume de recursos. Segundo o Entrevistado 15, a Subsecretaria de Segurança Cidadã (SUSEC), que seria a responsável pela execução das verbas, teve grande visibilidade nesta situação.

(...) a SUSEC, era, ia ser a principal articuladora da carta consulta. Porque todas as políticas, todos os projetos que a gente tava fazendo, de outras secretarias, tinham muito a ver com atividade de prevenção, né. A secretaria, a SUSEC seria a principal gestora desta grana, não é? Este recurso... ou seja, ela ia articular com isso. Aí foi onde a Márcia percebeu o potencial disso e utilizou o capital disso para crescer politicamente (Entrevistado 15 – SSP/DF).

De fato, a visibilidade e articulação foi bastante efetiva por parte da SUSEC, mesmo sem ter conseguido o financiamento do BID. Após a saída do Secretário de Segurança Arthur Trindade, quem assumiu efetivamente o cargo alguns meses após sua saída foi a Subsecretária da SUSEC, Márcia de Alencar. Isso mostra que durante esta gestão, mesmo sem ter conseguido de fato o montante solicitado ao banco para financiar os projetos, a estratégia adotada se mostrou bastante eficaz no que se refere à capacidade de aglomerar diversas outras secretarias de estado em torno de um projeto.

No Rio Grande do Sul, a questão orçamentária também foi uma das principais dificuldades da política de segurança pública do estado durante o PROESCI. A falta de recursos impactou decisivamente, de maneira negativa, um dos projetos que seria, talvez, dos mais importantes da gestão, que foram os Territórios de Paz.

Segundo nota técnica do PROESCI/RS na Paz, os Territórios de Paz consistem em criar estratégias para garantir o acesso a direitos. Segundo o documento, a ideia do programa é restaurar “o tecido social” em locais em que foram identificadas vulnerabilidades. O projeto busca diminuir as desigualdades sociais, assim como diminuir a violência, através da criação de uma rede de serviços oriundos de diversas secretarias e órgãos de Estado. Em outras

palavras, seria uma estratégia de fomentar a transversalidade de políticas públicas em torno do tema da segurança pública.

Segundo Lívio Silva de Oliveira, a política dos Territórios de Paz foi capaz de reduzir os homicídios nos bairros em que foram implementados, na capital gaúcha, entre os anos de 2011 e meados de 2013, com exceção de Rubem Berta¹⁶⁵ (SILVA DE OLIVEIRA, 2014). Apesar de haver bons resultados, o Entrevistado 11 relatou que o entrave para o Territórios de Paz foi não ter obtido recursos federais, uma vez que havia a expectativa de que o PRONASCI continuasse entre os anos de 2011 a 2014, fato que não se consolidou, uma vez que o programa nacional foi encerrado ainda no começo da gestão de Tarso Genro no RS.

(...) nesses Territórios de Paz, aqui em Porto Alegre, tem quatro bairros que são a Restinga, Rubem Berta, Lomba do Pinheiro e Santa Tereza, quatro bairros, Porto Alegre tem 85 bairros, 4 bairros reúnem 33% da criminalidade violenta de Porto Alegre, por exemplo, então nós estabelecemos ali 4 Territórios de Paz. Bom, um dos exemplos, e foram experiências, logicamente muito aquém das UPP que tinham recursos, até um dado momento, mas a gente sofria porque o PRONASCI tinha terminado, então a gente não tinha recursos federais (Entrevistado 11 – SSP/RS)

O fato de o governador eleito ter sido ministro da Justiça no ano anterior do desenvolvimento do PROESCI fez com que houvesse uma expectativa de que o governo do estado pudesse contar com as políticas do MJ, sobretudo pela capacidade técnica da nova gestão na SSP/RS, que teria todo o aprendizado técnico para lograr todo o caminho burocrático e conseguir recursos federais. No entanto, como já mencionado, o PRONASCI acabaria antes do período imaginado.

O PRONASCI tinha dinheiro, o Tarso tinha conseguido em 2009... 2008... por três anos, o Tarso tinha conseguido 6 bilhões e meio para o PRONASCI, não é muito dinheiro. Mas, o ministério todo, o Ministério da Justiça tinha o orçamento de 1 bilhão e meio. Conseguiu 6 e pouco. Então, e para distribuir em 8 estados só e as capitais do estados mais violentos. E nós contávamos com isso. Nós tínhamos os projetos aqui com algumas prefeituras, mas quando a gente já na transição viu que não ia ter. Por exemplo, esse Territórios da Paz, que é criação do PRONASCI. A gente criou aqui sem recurso nenhum. Aí o que o governador fez? O governador disse o seguinte: como nós não temos PRONASCI, e a visão do PRONASCI é levar às vilas mais pobres os serviços públicos, né? Policiamento comunitário, serviços públicos. Eu crio uma coordenação que fica nas mãos do secretário de segurança de todas as outras secretarias. Para quê? Todos os projetos dessas secretarias devem prioritariamente ser submetidos à secretaria de segurança. Para ver se são ou não úteis ao PRONASCI. (Entrevistado 12 – SSP/RS)

Sem os recursos esperados, o governador tomou a decisão de delegar a coordenação de projetos de todo governo na Secretaria de Segurança/RS. Ou seja, o governo empoderou o

¹⁶⁵ Bairro de Porto Alegre/RS.

secretário de segurança, que tinha o poder simbólico de delegar e decidir em alguma medida como outras secretarias de Estado deveriam executar suas ações.

Tanto o PROESCI como o Viva Brasília se destacam como programas de segurança pública que tinham como finalidade a redução de crimes violentos, assim como um entendimento da existência de áreas vulneráveis que deveriam ter uma atenção prioritária.

Ainda que ambos os programas tivessem um entendimento semelhante, as ações desenvolvidas se diferenciaram. Se o Viva Brasília teve êxito na capacidade de mobilizar os esforços policiais em direção a priorizar certos crimes em sua política de segurança (CVLIs e CCPs), o PROESCI pôde desenvolver programas de prevenção que se articularam principalmente com a Brigada Militar, seja nos Núcleos de Policiamento Comunitário, nas patrulhas Maria da Penha e nos Territórios de Paz.

Ambos os programas sofreram com a falta do orçamento com que a gestão de ambas as Secretarias de Segurança contava para desenvolver uma política pública de prevenção à violência. No entanto, para desenvolver suas estratégias, ambas as gestões dispuseram da expertise de pessoas que tiveram experiência prévia na SENASP, o que parece contar muito favoravelmente para uma boa experiência de como desenvolver soluções e como envolver as polícias em uma política de segurança pública.

No Distrito Federal, parece ter havido uma maior dificuldade sobretudo na relação da SSP/DF com a PMDF. No entanto, a gestão dessa secretaria de Estado teve que desenvolver alguns mecanismos de gestão, como governar a polícia através da mídia. Mesmo que a gestão da PM não colaborasse, os entrevistados relataram que o simples fato de haver reuniões periódicas de AISP contribuíam para criar uma integração entre as forças de segurança e serviços públicos com uma diretriz da SSP/DF.

No Rio Grande do Sul, apesar da grande frustração de os recursos do PRONASCI não terem sido destinados à gestão Tarso Genro, parece ter havido um bom entendimento da Brigada Militar com a SSP/RS, o que, atrelado ao fato de esta secretaria de Estado ter sido superempoderada, possibilitou o desenvolvimento de projetos capazes de melhorar alguns indicadores nas áreas mais vulneráveis.

4.13 Mudanças e continuidades na gestão da política de segurança pública

Como se tem argumentado neste trabalho, o campo da segurança pública, por vezes, se apresenta de maneira bastante instável. Fabia Berlatto (2017) realizou trabalho sobre os secretários de segurança durante um período. A autora construiu variáveis para analisar os

motivos das saídas dos chefes da segurança pública no Brasil, chegando as seguintes razões: “conflito interno”, “escândalo”, “reordenação de gabinetes”, “eleição”, “em exercício”, “término do gabinete com/sem renomeação”, “outros”. Berlatto ainda verifica que os secretários de segurança que tiveram as suas saídas da gestão de maneira menos conflitivas são oriundos das polícias civis e militares.

No PROESCI, o então governador e o secretário de segurança haviam trabalhado juntos no MJ, e seguiram da mesma forma durante toda a gestão estadual no RS. No Viva Brasília, por outro lado, o então secretário que esteve à frente da gestão durante a concepção da política de segurança, saiu ainda no primeiro ano do governo. Como mencionado, houve episódios de atrito entre a SSPDF com as forças de segurança. O estopim para saída do secretário Arthur Trindade foi uma ação da PMDF que entrou em confronto com professores da Secretaria de Educação do DF que reivindicavam por melhores condições de trabalho. Na ocasião, os manifestantes fecharam uma importante via da cidade, momento que a PM dispersou o protesto com bombas de gás, spray de pimenta e balas de borracha. O secretário publicou uma carta na ocasião apontando “graves falhas na cadeia de comando na estrutura de governança da segurança pública do Distrito Federal”¹⁶⁶, problema amplamente mencionado nas entrevistas realizadas no contexto desta tese.

O comando da Secretaria de Segurança do DF ficou interinamente sob o comando da Secretária Adjunta, Isabel Figueiredo. Em seguida foi nomeada para assumir a gestão, a primeira mulher efetivada nesta função, a então Subsecretária da SUSEC, Márcia de Alencar, que atuou nesta função por mais de um ano (sendo a secretária que ficou por mais tempo no comando da pasta nesse governo), saindo em 2017, e por fim outros três Secretários foram nomeados até o final da gestão, todos sendo Delegados da Polícia Federal: Edval Novaes Júnior, Cristiano Sampaio e Alessandro Moretti.

A despeito das mudanças no comando da SSPDF, com alterações na linha de se conduzir a pasta, o programa Viva Brasília manteve sua metodologia, com alguns ajustes que são normais no decorrer de uma política pública. A continuidade também se dava pelo fato de boa parte da equipe de subsecretários e gestores terem permanecido em suas funções, tendo parte dessa continuidade mesmo na gestão seguinte, no governo Ibaneis Rocha (2019-2022).

No caso da gestão do PROESCI, ficou notória permanência da Patrulha Maria da Penha, que tem seu funcionamento até os dias de hoje. Porém, a maior parte dos programas de prevenção do PROESCI foram desmontados nas gestões que se seguiram. No caso do DF, é

¹⁶⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/11/secretario-de-seguranca-do-df-pede-exoneracao-do-cargo.html>>. Acesso em 30 abr. 2022.

possível notar continuidade da existência das reuniões dos Comitês de AISP e RISP, havendo uma permanência da forma de se dividir territorialmente o DF em áreas integradas, metodologia estabelecida na gestão do Ação pela Vida e Viva Brasília. O balanço criminal e a forma de divulgação das informações também permanecem iguais, na forma de CVLIs e CCPs nos moldes estabelecidos pelo Viva Brasília. Essas continuidades podem ajudar a entender a progressiva redução dos homicídios, que atingiu em 2021 o menor índice nos últimos 45 anos, quando foram registrados 10 homicídios para cada 100 mil habitantes.

Analisando a continuidade do que foi feito no PROESCI e no Viva Brasília, observa-se que aquelas ações que mudaram as rotinas das forças policiais parecem ter surtido maior efeito. Uma política de segurança parece enfrentar dificuldades para alcançar algumas mudanças, mas uma vez as polícias acabam por se envolver, pode ser um fator para perpetuação de ações de uma gestão da SSP.

A próxima parte desta tese abordará algumas questões mais teóricas de como surge uma política pública, para em seguida realizar um esforço de juntar o material produzido a partir das entrevistas feitas no contexto desta tese no Brasil em México.

5. A gênese de uma política pública e seus desdobramentos no campo da segurança pública

Este capítulo tem como objetivo realizar um esforço analítico do material empírico utilizado nesta tese, com o intuito de elaborar conexões com algumas teorias de diferentes tradições do conhecimento e com determinadas pesquisas que possuem um diálogo com os assuntos tratados no presente texto.

Buscaremos neste capítulo, de alguma maneira, transitar na complexa teia de relações que está representada no mapa conceitual (figura 5) na primeira parte desta tese, a fim de reforçar, analiticamente, um dos objetivos desta tese, que é estudar como um plano de segurança é concebido pelos gestores governamentais, como é recebido e implementado pelos profissionais que atuam com sua execução em funções mais operacionais, os quais (tanto os gestores como os policiais) estão envolvidos em uma complexa trama com a influência de inúmeras variáveis.

Nesse sentido, irei expor algumas teorias que tratam do “governar”, assim como do “fazer”, que se referem aos profissionais da segurança pública¹⁶⁷, sempre levando em consideração que em todo esse processo permeiam determinadas influências culturais e de valores dos atores envolvidos, tanto na concepção de uma política pública, quanto em sua execução, com diferentes pesos em sua capacidade de influência.

Dentre os percursos teóricos que analisam os processos e ações relacionadas ao “governar”, destacam-se duas tradições que possuem convergências, mas diferentes alcances: as noções de “governamentalidade” e de “governança”, as quais pretendo desenvolver brevemente a seguir. Estes debates são relevantes para esta tese, a qual buscará trazer especificidades do campo da segurança pública, área que tem se mostrado altamente sensível, no sentido de constantemente receber grande atenção da sociedade e provocar intensas emoções nas pessoas; e pela própria natureza da função policial.

Outras discussões relevantes a serem desenvolvidas neste trabalho residem no campo das políticas públicas, como a teoria desenvolvida por John Campbell sobre a relação dos valores e crenças dos formuladores de políticas públicas com o trabalho desenvolvido por eles. Também será analisado um estudo do Michel Lipsky sobre os burocratas de nível de rua para auxiliar na tarefa de pensar especificamente o trabalho da polícia. Neste momento, iremos

¹⁶⁷ Intencionalmente coloco este termo para enfatizar a possibilidade de incluir outros profissionais para além dos (as) policiais.

aprofundar o debate sobre a discricionariedade policial, assim como a problemática de pensar a questão da governança das polícias.

Também será realizado um esforço de aprofundar o debate acerca de planos de segurança pública no Brasil, tarefa que tem sido realizada ao longo desta tese; neste capítulo, buscaremos sistematizar alguns dos principais programas que trouxeram alguma inovação no país nessa área, um levantamento importante para contextualizar e para aprofundar a análise do conteúdo das entrevistas realizadas para este trabalho.

O contexto empírico desta tese possui foco em três programas de segurança pública: a estratégia de segurança por quadrantes, adotada na Cidade do México e em Guadalajara; o PROESCI, do Rio Grande do Sul; e o Viva Brasília – Nosso pacto pela vida, do Distrito Federal do Brasil.

As trajetórias das pessoas entrevistadas para este trabalho ofereceram um arcabouço que envolve uma vivência bastante rica e que transborda a experiência das três políticas públicas que se buscou analisar a princípio. Alguns dos entrevistados tiveram, inclusive, uma trajetória marcada por atuar tanto em âmbito federal como estadual.

As pessoas entrevistadas para esta tese também são profissionais que tiveram uma posição de relevância e/ou com capacidade de influenciar a gestão nacional no campo da segurança pública. O material coletado será analisado com maior destaque neste capítulo, buscando trazer uma visão mais ampla, para além das três políticas públicas analisadas.

5.1 Governamentalidade e Governança: tradições de estudo para pensar o “governar”

Tomando a noção de governamentalidade construída por Michel Foucault, podemos situar alguns conceitos importantes, assim como tornar mais preciso o objetivo deste trabalho. Foucault (1989) elabora esta ideia com o intuito de conceitualizar o Estado moderno, assim como debater a noção do que seria a arte de governar. Para o autor, a governamentalidade seria um conjunto de procedimentos constituídos pelas instituições com uma complexa capacidade de poder e que tem como objetivo atuar sobre a população. O autor traz a ideia de que se trata do triângulo “soberania-disciplina-gestão governamental” (FOUCAULT, 1989).

Karin Amos afirma que esse conceito foucaultiano oferece em si “raízes filosóficas e históricas muito amplas e ricas” (AMOS, 2010, p. 26), trazendo um esforço a partir de sua formação, através do qual se buscou desenvolver um campo de estudo e que dentro da grande obra de Foucault a noção de governamentalidade conecta os dois principais projetos do autor: a genealogia do Estado moderno e a do sujeito (*idem*, 2010).

Em uma análise comparativa, as noções de governamentalidade e governança compartilham como um ponto central a problemática que leva em consideração o ato de governar, conduzir, etc., considerando a complexa relação entre os indivíduos, as instituições, o Estado e a sociedade como um todo (*idem*, 2010).

O conceito foucaultiano traz a noção de uma técnica do que seria governar: o objetivo seria gerenciar o bem-estar daquela população que se governa. Esse conceito parece abarcar uma concepção mais ampla se comparada à noção de governança, a qual também traz uma ideia de governar, de dar uma direção, ditar as regras. Porém, a governança busca investigar as mudanças das práticas políticas e sua relação com as regras desenvolvidas em um determinado âmbito, com o intuito de compreender as mudanças institucionais e a influência das interações humanas nesse processo (KJAER, 2004).

Importante aspecto tratado na tradição de estudos da governança é um interesse no fato de as instituições se desenvolverem por meio de redes que podem ser de diferentes tipos, os quais têm como característica a interdependência e atuam minimizando as fronteiras entre os setores público e privado (RHODES, 2007). Em uma perspectiva das relações internacionais, a governança considera a influência transnacional como forma de transformação dos Estados, de maneira que os torna entrelaçados e gera novas tarefas e modos de atuação (AMOS, 2010).

Domício Proença Júnior, Jacqueline Muniz e Paula Poncioni (2009) realizaram um levantamento bibliográfico de destaque a respeito do conceito de governança, trazendo a seguinte definição do termo:

É possível associá-lo às intensas mudanças percebidas no papel e no modo de atuação do Estado (especialmente, nas sociedades democráticas ocidentais), para regulação da economia e da sociedade. Mais ainda, governança ganhou o valor de uma divisa, de um símbolo, de uma determinada agenda política, sendo objeto de diversas formas relativamente livres de uso (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 18)

Como uma de suas características, a noção de governança traz uma ideia mais ampla, a qual pode se adaptar ao entendimento das diversas práticas que conferem em sua lógica alguma noção de comando, direcionamento, etc., e tem sido utilizada em diversas áreas do conhecimento, onde quer se se encontre um espaço de condução a ser analisado (*Idem*, 2009)

A noção de governança tem sido privilegiada nesta tese. Essa escolha se relaciona ao fato de o conceito ter, de alguma maneira, um enfoque na criação de redes diversas, fazendo com que seja possível elaborar reflexões sobre a diversidade de atores e instituições que

influenciam no cotidiano das forças policiais¹⁶⁸. Um elemento adicional, que torna muito complexa a tarefa de desenvolver uma noção de governança das polícias, é própria definição da atividade policial.

Como noção sociológica do significado de polícia¹⁶⁹, David Bayley argumenta que são “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro desse grupo através da aplicação da força física” (BAYLEY, 2002, p. 20). Esse autor chama a atenção para três pontos essenciais em sua definição: a força física, o uso interno e a autorização coletiva. Bayley enfatiza que esse grupo de indivíduos não se distingue pelo “uso real da força”, mas sim por possuir autorização para aplicá-la. Portanto, mesmo quando os policiais não se valem da prerrogativa do uso força, essa função está por trás das interações que ocorrem com os demais indivíduos da sociedade (BAYLEY, 2002).

Segundo José Vicente Tavares dos Santos, há uma duplicidade na formação do ofício polícia, que seria primeiramente explicitada pela teoria weberiana, do monopólio legítimo da força física, e, em segundo lugar, pela produção de um consenso, que segundo este autor, estaria relacionado com o “monopólio da imposição simbólica” (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 76). Essa duplicidade na formação policial está relacionada com a ideia de que a força física, exercida de forma legítima pelo Estado, também gera uma ordem simbólica, em que as pessoas se submetem às leis e costumes da sociedade.

Ter uma instituição autorizada a utilizar a força, em uma democracia, pressupõe uma “anterioridade constitucional e legal, isto é, presume que existam regras do jogo a serem objeto de *enforcement*, que são a condição de possibilidade do policiamento público estatal e, portanto, o fundamento e a razão de ser da polícia” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 25). Ainda que se criando regras muito claras a respeito do trabalho policial, alguns problemas continuarão a existir:

Que a legalidade tem um papel capital na condição de possibilidade de uma governança de polícia é evidente. O que não é evidente são seus limites; desde logo, a ilusão que pode ser criada pela confiança cega em controles legais. Exemplo disso é a recorrência da pseudo-solução de se subordinar a polícia ao Judiciário, como se tal afiliação pudesse resolver a questão da governança de polícia. Têm-se aqui dois registros que afirmam um erro de partida quanto ao que seja, e o que faz, uma polícia: a crença de que o “verdadeiro trabalho da polícia é o respaldo da lei”; e o desejo, esperança, de que esta

¹⁶⁸ Embora Rhodes não trate especificamente da questão do poder.

¹⁶⁹ Antes de uma definição a respeito da polícia, cabe aqui tratar do monopólio estatal da violência, tema amplamente trabalhado por Max Weber, que define o “Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (2004, p. 60). Weber considera o Estado como uma “empresa com caráter de instituição política que se constitui como tal quando o seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio da coação física” (2006, p. 56).

tarefa seria adequadamente priorizada e controlada se o “comando da polícia fosse do Judiciário (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 27).

Estes problemas de controle esbarram em um tema que tem sido central nas discussões sobre polícia, sua discricionariedade:

Para Lustgarten, todas as expectativas otimistas do quanto se pode controlar com a lei e da suficiência de tais controles para uma governança democrática da polícia naufragam no rochedo da caixa preta da discricionariedade. O uso discricionário do poder coercitivo vai além e fica aquém do mundo da lei. Assenta-se, antes e necessariamente, no impositivo pragmático de ação legítima diante das leis do mundo, com tudo que estas têm de alegal, não-legal, interlegal e mesmo de tolerância diante do ilegal (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 28).

A discricionariedade da atividade policial é um dos temas que mais tem atraído atenção de pesquisas na área da segurança pública. Um dos motivos provavelmente é o fato de ser muito difícil implementar controles muito eficientes no âmbito da atividade policial. Egon Bittner (2003) afirma que “nenhuma medida de esforço será bem-sucedida para eliminar, ou mesmo diminuir de maneira significativa, a área de liberdade discricionária do agente cujo dever é fazer com que as leis se ajustem aos casos” (BITTNER, 2003, p. 97).

Constatada esta ampla discricionariedade policial, derivam diversas outras questões, dentre elas, uma parece ser muito importante dentro da estrutura argumentativa desta tese: as escolhas e atitudes são também políticas, tanto no nível da instituição policial como um todo ou individualmente, sendo exercida pelos profissionais que a compõem. Sobre este aspecto, Herman Goldstein (2003) destaca que:

uma outra concepção errada no que diz respeito às atuais dificuldades é que a função policial é apolítica. Mas o governo municipal é político e, por necessidade, o funcionamento policial é político (...). A ideia de que a polícia é apolítica, vem, em parte da confusão entre o processo político de tomada de decisões em seu sentido mais amplo e a esteira política partidária (GOLDSTEIN, 2003, p. 184).

Essa é uma característica inerente ao cotidiano de uma sociedade, não sendo uma exclusividade das forças policiais, pois “enquanto existir poder discricionário para agir ou poder discricionário na maneira de agir ou aplicar as regras, então os julgamentos de todos incluindo os da polícia, serão políticos e de políticas” (MARSHALL *apud* GOLDSTEIN, 2003, p. 184).

Uma possível saída ou mitigação dos complexos desdobramentos da discricionariedade daqueles autorizados à utilização da força física seria a noção de *accountability*¹⁷⁰:

¹⁷⁰ Segundo o dicionário Oxford de língua inglesa, o significado deste termo, em tradução literal feita por mim, é “o fato ou condição de ser responsável; responsabilidade”. Comumente esta palavra é entendida como “prestação de contas” em estudos realizados no Brasil.

A questão não é qual governança de polícia a *accountability* permite, mas sim qual *accountability* se deve ter para que se possa ter governança de polícia. Controlar para saber, saber para explicar tanto o agir quanto o não agir, apreciando as alternativas de como, à luz do mérito dos porquês, se agiu desta ou daquela maneira. É desta forma que se pode governar a polícia para buscar a sua adesão à democracia. Tem-se então um possível uso para a *accountability* – como uma ferramenta, entre outras (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 29).

Compreender as práticas policiais e seus desdobramentos torna-se, então, uma tarefa relevante. Importante estudo realizado por Michel Lipsky (2019) trata das ações daqueles funcionários públicos que estão mais próximos da população, entregando de alguma maneira os serviços que, por vezes, são formulados por gestores públicos. O autor nomeia esses profissionais como os burocratas de nível de rua, categoria que inclui os policiais.

Se a política do governo é a de entregar “mercadorias” (como bem-estar ou habitação social) ou de conferir status (tais como “criminosos” ou “doentes mentais”), as ações discricionárias dos funcionários públicos são os benefícios e as sanções dos programas governamentais ou determinam o acesso aos direitos e benefícios. A maioria dos cidadãos encontra o governo (se realmente consegue encontrar), não por meio de cartas aos congressistas ou pela participação em reuniões do conselho escolar, mas através de seus professores e dos professores de seus filhos e do policial na esquina ou na viatura. Cada encontro desse tipo representa uma instância da execução dessa política. Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua neste estudo (LIPSKY, 2019, p. 37).

Esses prestadores de serviços, funcionários públicos, são constantemente questionados e cobrados por mais eficiência e/ou para realizar modificações na maneira com que trabalham. Lipsky argumenta que como boa parte do orçamento público é destinado a pagar o salário de servidores, qualquer preocupação recai sobre o “tamanho e conteúdo destes serviços públicos” (LIPSKY, 2019, p. 38).

Essa preocupação com relação ao orçamento público é constantemente pauta das discussões políticas, sobretudo sua composição a partir dos impostos pagos. Há muitas formas de criticar a atuação do Estado, o qual tem um papel constantemente deslegitimado e minimizado. Uma das formas é a crítica ao conceito de “*welfare state*”¹⁷¹, o qual historicamente se relaciona com ações desempenhadas pelo Estado que tem o objetivo de atender ao bem-estar social. Segundo David Garland (2016), uma definição precisa do que seria o *welfare state* é difícil de ser desenvolvida¹⁷², e essa ideia tem sido frequentemente alvo de mal-entendidos, sendo um deles a crença de que isso é uma coisa do passado, localizado historicamente na era

¹⁷¹ Estado de bem-estar social em português.

¹⁷² Sobretudo pela dificuldade de identificar quais instituições e ações deveriam se enquadrar nesse conceito.

do pós-Segunda Guerra Mundial. No entanto, o Estado de bem-estar social desempenha um importante papel nas sociedades modernas. Outro equívoco são as frequentes críticas com relação a uma suposta burocracia que esmagaria as liberdades individuais¹⁷³ (GARLAND, 2016).

Stephen Holmes e Cass Sunstein (2015) argumentam que, a partir do século XX, o populismo norte-americano definiu alguns slogans contra o Estado, dentre os quais o *Don't tread on me!*¹⁷⁴ e a célebre frase de Ronald Regan de que “o Estado não é a solução, mas o problema”. No entanto, os autores chamam a atenção para uma possível contradição de uma pretensa defesa dos direitos individuais com o objetivo de diminuir a atuação do Estado. Os autores argumentam que, ao contrário do que defende essa tese, os direitos individuais terão maior capacidade de serem defendidos através da atuação estatal, a qual depende largamente do orçamento público, e que boa parte da atuação dos agentes públicos é em defesa da propriedade privada, inclusive dos mais ricos, e é paga através dos impostos coletados de toda a sociedade, inclusive dos mais pobres (HOLMES; SUNSTEIN, 2015).

Porém, a atuação estatal parece influenciar de maneira mais decisiva o cotidiano das pessoas de estratos socioeconômicos com menos recursos, pois “quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles” (LIPSKY, 2019, p. 43). Tratando-se do papel policial, essa importância parece ter um impacto ainda mais determinante nas áreas mais pobres, comparado ao trabalho de um “médico, advogado ou assistente social”, pois suas ações são muito significativas, uma vez que o policial está em “posição de salvar, deixar a destruição acontecer ou destruir” (BITTNER, 2003, p. 168).

Como já salientado, os burocratas de nível de rua gozam de ampla discricionariedade. No entanto, isso não significa que eles não sigam regras. A obra de Lipsky nos ajuda a pensar na relação entre os gestores que formulam uma política pública e os profissionais que atuam na execução dos serviços públicos. Segundo o autor, há ocasiões em que os trabalhadores não compartilham das preferências de seus superiores e nem atuam com a finalidade de alcançar os resultados propostos pela instituição em que trabalham:

¹⁷³ Argumento muito presente no debate político americano, rotulando as ações do Estado como “socialismo” ou “luta de classes” (GARLAND, 2016).

¹⁷⁴ “Não pise em mim”, em português, frase da célebre bandeira de Gadsden criada durante a Guerra da Independência dos EUA, na qual figura uma cobra em posição de ataque. Essa bandeira tem sido cada vez mais utilizada por grupos conservadoras e de extrema direita, que manifestam, entre algumas de suas pautas, a contrariedade ao aumento de impostos.

Pelo menos esse é o caso quando os trabalhadores que são contratados sem terem uma afinidade com os objetivos da organização; quando os trabalhadores não consideram as ordens de “cima” como legítimas; ou quando os incentivos disponíveis para os supervisores estão acompanhados de medidas contrárias disponíveis para os participantes de baixo escalão. Pode-se esperar algum grau de não conformidade, se os interesses dos trabalhadores de baixo escalão forem diferentes dos interesses de quem está em posições mais altas, e os incentivos e sanções disponíveis aos altos níveis hierárquicos não forem suficientes para se fazerem prevalecer (LIPSKY, 2019, p. 62).

Uma política pública pode ser concebida de acordo com interesses do alto escalão ou dos gestores,

mas isso deve ser entendido como consequência da adaptação mútua de perspectivas antagônicas, assim como do resultado de interesses compartilhados. Em tais casos, o conflito latente dos interesses dos diferentes níveis é suprimido, ou as partes se tornam indiferentes uma à outra. Essa abordagem toma como problemática a mutualidade de interesses e, em vez disso, procura mecanismos pelos quais interesses essencialmente antagônicos ou divergentes podem ser ajustados (LIPSKY, 2019, p. 63).

Pensar aspectos de uma rede de hierarquia complexa, como no caso do Brasil e México, é desafiador a partir dessa elaboração feita por Lipsky. A complexidade ocorre também em função de o trabalho que envolve a segurança pública nesses países estar fragmentado, existindo diretrizes elaboradas pelos governos eleitos, através de suas secretarias de segurança, além de diferentes polícias na estrutura do Estado, com responsabilidades e funções distintas e complementares, as quais muitas vezes disputam espaços de poder.

Essas disputas também envolvem o cumprimento ou não dos planos de segurança propostos, a depender de os profissionais de uma determinada organização entenderem como sua corporação pode se beneficiar a partir de uma atuação alinhada, ou não, com as diretrizes de uma política pública. Pesa, também, a relação com os gestores que a formularam, pois “os burocratas de nível de rua podem considerar legítimo os direitos dos gestores de dar direcionamentos, mas eles podem considerar como ilegítimos os objetivos da política propostos pelos gestores” (LIPSKY, 2019, p. 65).

Até o momento, tem-se aqui reflexões a respeito das ações dos burocratas de rua. Por outro lado, os gestores ou formuladores de políticas públicas também agem com discricionariedade. Com a finalidade de avançar na compreensão da complexa rede de decisões, situações e ações a respeito do cotidiano da segurança pública, John Campbell (2002) realiza uma reflexão de que os estudiosos têm prestado pouca atenção na relação entre valores e visões de mundo e a formulação de políticas públicas.

Aquelas pessoas que estão em posição de formulação de uma política pública muitas vezes não atuam a partir de formulações racionais ou de causa e efeito, mas sim “segundo uma

lógica de adequação moral ou social” (CAMPBELL, 2002, p. 24 – *tradução nossa*). Alguns exemplos históricos podem ajudar a compreender essa ideia:

que diferentes suposições sobre as tarefas que as famílias desempenham para seus membros afetaram a gama de programas dos Estados de bem-estar criados após a Segunda Guerra Mundial na Europa. Nos países católicos do sul da Europa, os formuladores de políticas tinham como certo que a família realizaria certas tarefas para si mesma, como a prestação de serviços de assistência às crianças. Assim, os formuladores de políticas não forneceram programas de licença-maternidade durante o dia, porque assumiram que as famílias não precisariam deles (ESPING-ANDERSEN, 1999 *apud* CAMPBELL, 2002, p. 23 – *tradução nossa*)

A formulação de uma política pública também pode estar atrelada a ações que podem ser consideradas acertadas de acordo com a conjuntura, ou com o que pode ser apropriado fazer em determinadas circunstâncias, como:

os formuladores de políticas dos EUA - a maioria dos quais eram homens brancos - aprovaram uma legislação de ação afirmativa que concedia privilégios a minorias e mulheres, porque eles perceberam que era apropriado fazê-lo em um clima de guerra fria moral, em que as audiências nacionais e internacionais viam a contínua repressão das minorias como ilegítimas (SKRENTNY, 1996 *apud* CAMPBELL, 2002, p. 24 – *tradução nossa*)

Assim, políticas públicas podem ser finalizadas pelo fato de não darem certo ou não apresentarem os resultados esperados. Da mesma forma, novas políticas podem surgir na medida em que “parecer lógico e que estão em conformidade com suas estruturas normativas e paradigmas cognitivos” (CAMPBELL, 2002, p. 33 – *tradução nossa*).

Para esta tese, busca-se realizar reflexões acerca de políticas públicas de segurança. Este tema é de suma importância, uma vez que o Estado pode ser um indutor e coordenador de ações que promovem a convivência pacífica dos indivíduos em uma sociedade. O êxito desse fenômeno pode ser provocado através de políticas públicas, as quais, segundo Sérgio Adorno “constituem um conjunto articulado de diretrizes impressas à ação coletiva visando alcançar metas determinadas, como sejam o desenvolvimento econômico, a redução de desigualdades sociais, a promoção de direitos ou o controle legal da ordem pública” (ADORNO, 2009, p. 12).

A gestão dos governos que se propõem a implementar políticas públicas de segurança impacta diretamente nas instituições policiais que, por sua vez, podem ser consideradas como um microcosmo, enquanto corporação, dotadas de indivíduos que reproduzem sua própria cultura; ao mesmo tempo, estão inseridos em uma sociedade que também molda seus valores, sobretudo no que diz respeito ao que parece ser uma das principais características que lhe são atribuídas, como o seu papel com relação à punição. David Garland (1990) argumenta que

dentro de qualquer grande instituição ligada à segurança pública, a punição é moldada a partir de um padrão cultural mais amplo, mas que também gera seus próprios significados locais, valores e sensibilidades que contribuem com a instalação e perpetuação da cultura dominante. Essas instituições são, portanto, causas e efeitos do que diz respeito à cultura (GARLAND, 1990).

A relação entre formuladores da gestão pública e os profissionais que entregam o serviço planejado é permeada por conflitos, interesses e pressões. Instituições de segurança pública tendem a valorizam aspectos punitivos, tendo em vista a sua própria natureza de ser. Como tem-se tratado aqui, uma questão importante a respeito da governança policial são as questões relacionadas ao uso da força.

Além disso, um cenário de elevada violência e insegurança cria um ambiente em que respostas a esses problemas tomam tons emocionais e irracionais. Uma importante teoria que pode nos ajudar a compreender algumas movimentações no campo da segurança pública é o da “Cultura do Controle”, de David Garland. Esse autor argumenta que, desde a década de 1970, vêm ocorrendo mudanças nos *habitus* dos operadores do direito, em uma direção que busca soluções mais repressivas em detrimento de modelos correccionais. Segundo Garland, as sentenças condenatórias não são mais inspiradas por conceitos correccionais, pois “as possibilidades de reabilitação das medidas da justiça criminal são rotineiramente subordinadas a outros objetivos penais” (2008, p. 51). O autor argumenta que as sentenças estão pautadas no “condenar mais e compreender menos”. Desse modo, o sentimento de vingança e ressentimento tem sido evocado na retórica que acompanha a legislação penal, causando sistematicamente o endurecimento da pena para os delitos “mais graves” e se estendendo, também, à “própria justiça de menores e às penalidades comunitárias” (GARLAND, 2008, p. 53).

No Brasil, como argumentado nesta tese, em poucas ocasiões existiram planejamentos sistemáticos que buscaram governar o trabalho das instituições policiais. As polícias brasileiras, de alguma maneira, estão inseridas nesse contexto descrito por Garland, em que há no país uma cultura institucional que privilegia um modelo de segurança pública que acaba por deixar boa parte do planejamento das atividades policiais a cargo das próprias polícias.

Em um modelo tradicional de polícia, o uso da força parece ser o único instrumento de intervenção, desde a ditadura militar, embora as instituições policiais brasileiras tenham iniciado, desde a década de 1990, um processo de rompimento desse padrão, sobretudo pelo “crescimento das práticas democráticas e o fortalecimento da cidadania” (BENGOCHEA *et al.*, 2004, p. 119). Esse processo de ruptura é provocado em função de pressões externas às forças policiais, que seriam “consequência da falta de sintonia entre avanço social e a prática policial”

(2004, p. 119). Ainda que exista um movimento que busque romper com formas tradicionais de policiamento, as forças de segurança, sobretudo as polícias civis e militares, parecem ter disseminado em suas instituições uma cultura que reconhece seu trabalho principalmente através do uso da força (MONJARDET, 2003; MONTEIRO, 2017). Egon Bittner (2003) argumenta que dentro das corporações policiais há uma pressão para mostrar resultados, que normalmente se traduz em prisões. Então, os policiais são estimulados, individualmente, a contribuir com esse resultado, para gerar visibilidade no trabalho policial.

Além do desenvolvimento de uma cultura institucional que valoriza a força em detrimento de outras atividades, algo que parece contribuir para essa forma tradicional de policiar seria uma ausência de gestões que fomentem planos que rompam com essa lógica de trabalho. Além disso, aqueles que desempenham a atividade policial realizam seu trabalho diante de certa imprevisibilidade, pois não sabem ao certo o que vão enfrentar no seu dia a dia e não possuem uma determinação clara do que fazer (BENGOCHEA *et al.*, 2004), perpetuando-se assim, práticas policiais estabelecidas a partir de uma cultura institucional baseada em um modelo de segurança pública dentro do que Garland (2008) chama de cultura do controle.

O campo das políticas públicas é uma área do conhecimento de grande importância para pensar ações e o desenvolvimento estratégico do Estado¹⁷⁵. D'Aquino Filocre (2009) sugere classificações de políticas de segurança pública¹⁷⁶. O autor traz debates a respeito do tema e chega a uma distinção entre “política de segurança pública” e “política pública de segurança”. Segundo algumas definições, a primeira categoria teria uma relação estrita com atividades tipicamente policiais e com a manutenção e preservação da ordem pública, ou seja, seriam atividades de polícia. Já a segunda, englobaria aspectos mais amplos, com ações elaboradas pelo Estado ou fora do âmbito governamental, com o intuito de impactar no problema da violência e da criminalidade (OLIVEIRA, 2002 *apud* FILOCRE, 2009). Essas duas noções se relacionam, embora a primeira tenha um caráter mais específico, ao passo que a segunda, uma abrangência mais ampla, tendo em vista a própria noção de “segurança”.

A política de segurança pública possui os elementos que compõem uma política pública, motivo pelo qual se afirma que política de segurança pública é política pública. No entanto, nem toda política pública voltada para a questão da segurança será uma política de segurança pública, pois, para tanto, a política pública deve estar comprometida com o objetivo específico de manutenção da ordem pública, podendo até mesmo não buscar diminuição de criminalidade ou violência quando tal redução, a partir de certo nível, abra vez para, em contrapartida, o perigo de ações arbitrárias do Estado. Política pública

¹⁷⁵ Entre as quais, a implementação de políticas públicas é um campo de estudo próprio com muitas referências e estudos. Ver em Najam (1995).

¹⁷⁶ Para o autor, uma política de segurança pública deve ter em si uma proposta, a qual busca trazer uma organização para as pessoas e de interesse público (FILOCRE, 2009).

de segurança, por sua vez, e como a própria denominação indica, volta-se para a segurança – que é um conceito aberto, demasiadamente amplo –, tendo reflexos genéricos sobre a redução da criminalidade, não compromissada, entretanto, com o controle da criminalidade nos limites da ordem pública. Na política de segurança pública estão incluídas atuações policiais e políticas sociais – ações preventivas e repressivas, portanto, conjugadas ou não –, desde que voltadas especificamente para fins de manutenção da ordem pública (FILOCRE, 2009, p. 149).

Embora alguns debates busquem realizar essa distinção entre “política de segurança pública” e “política pública de segurança”¹⁷⁷, esta tese transita entre ambas as ideias e busca focar a política pública em si, mais especificamente na ideia da tomada de decisões governamentais e seus efeitos nas forças de segurança pública.

Esse debate é importante nesta tese para tentar classificar, de alguma maneira, as políticas públicas que têm sido analisadas aqui, como o Viva Brasília e o RS na PAZ. Se o resultado das ações governamentais são, muitas vezes, políticas públicas, como classificar os planos aqui estudados? Defendo que essas políticas públicas analisadas são entendidas como estratégias sistemáticas no campo da segurança pública. Elas se diferenciam do que tradicionalmente é possível observar nessa área, que costumam ser ações pontuais ou até mesmo a adoção de determinados projetos, mas sem uma diretriz com resultados específicos e um projeto mais evidente e amplo na área.

Por exemplo, no Distrito Federal, desde a década de 1990, a Secretaria de Segurança Pública administra projetos como o Picasso não Pichava e o Esporte à Meia Noite, que são políticas sociais que atendem à população com o objetivo de reduzir a criminalidade. Também no DF, foi adotada a estratégia do policiamento comunitário na Polícia Militar, a partir de 2010, com a implementação de postos comunitários de segurança. No Rio Grande do Sul, uma mudança significativa e pioneira no país foi a permissão para os brigadianos (policiais militares) realizarem termo circunstanciado. Também no estado gaúcho, foi lançado, em 2007, um programa de prevenção à violência coordenado pela Secretaria de Saúde do RS.

Tanto os programas e ações coordenadas pela Secretaria de Segurança do DF ou de Saúde do RS, como a implementação dos referidos postos comunitários no DF ou a adoção do termo circunstanciado pela Brigada Militar no RS, são políticas que interferem de maneira decisiva no cotidiano da segurança pública e da própria população atendida por esses serviços. No entanto, defendo que os programas como o Viva Brasília, o RS na PAZ e algumas outras políticas públicas de segurança (ver a tabela 20), são, para além de políticas públicas, estratégias

¹⁷⁷ No referido artigo de D’Aquino Filocre, o autor vai além dessa distinção e propõe a classificação de diversos tipos de políticas de segurança pública. Embora a tese que desenvolvo busque outros objetivos, é uma interessante discussão que complementa, de alguma forma, alguns temas abordados no presente trabalho.

sistemáticas, as quais possuem uma formulação conceitual em sua concepção, indicadores, estratégia política e alguma coordenação que busca governar as forças de segurança.

Porém, a ausência de uma “estratégia sistemática”, como estou chamando aqui, não significa a ausência de estratégia por parte de um determinado governo. Não apresentar um plano claro de segurança pública, do ponto de vista político, é também uma estratégia, uma vez que um governo ou projeto político escolhe os caminhos que irá priorizar¹⁷⁸. Na área da segurança pública, as sabidas pressões das associações e sindicatos policiais em relação aos governos, e até mesmo a própria autonomia das instituições policiais, tornam muito complexa a adoção, na prática, de um plano de segurança pública, como esta tese tem tentado demonstrar.

Portanto, o não projeto de segurança pública também deve ser considerado como uma estratégia de segurança pública, a qual, por vezes, pode até mesmo apresentar resultados, uma vez que a redução da criminalidade e violência tem uma complexidade de variáveis. Por conta disso, mesmo um plano claro e bem delineado pode se beneficiar de circunstâncias, aparentando um resultado positivo, sem que haja uma relação comprovada.

Este trabalho busca analisar aquelas estratégicas sistemáticas, ou seja, planos de segurança pública com uma estratégia política publicizada, com indicadores, etc. Também tentaremos trazer pistas a respeito da influência dessas estratégicas, com possíveis resultados naqueles indicadores que elas se propuseram a melhorar. A próxima seção fará um breve levantamento de algumas políticas de segurança que poderiam se enquadrar como políticas de segurança com uma estratégia sistemática.

5.2 As inovações na gestão da segurança pública no Brasil

A despeito da violência e da criminalidade serem uma das grandes preocupações de nossa atualidade, a gestão da segurança pública parece ser algo ainda incipiente no Brasil. Se observarmos em longo prazo as instituições brasileiras, o governo federal passou a participar de maneira mais efetiva nessa área recentemente. Por exemplo, a criação de uma secretaria nacional (SENASP) temática ocorreu apenas no ano de 1997. O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado no ano 2000, a Força Nacional de Segurança Pública, em 2004, e, recentemente, houve a criação do Ministério da Segurança Pública (2018) e da Lei de número 18, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Embora o governo federal tenha expandido sua atuação nas últimas décadas, a responsabilidade institucional dessa

¹⁷⁸ Do ponto de vista político, pode até mesmo ser benéfico não apresentar um plano nem indicadores publicizados, uma vez que a mídia e a sociedade não podem cobrar ações e promessas.

área é principalmente das unidades federativas¹⁷⁹, através de suas secretarias de segurança¹⁸⁰ e em parceria com as organizações da segurança¹⁸¹.

Apesar de haver grande diversidade de ações no campo da segurança pública, uma vez que cada uma das 27 unidades da federação desenvolve suas atividades e seus planejamentos próprios, as gestões inovadoras que alcançaram bons resultados nessa área existiram, ainda que possam ser exceções.

Recentemente, alguns planos de segurança pública tiveram projeção nacional e foram reconhecidos especialmente pela redução de homicídios, por exemplo: o Fica Vivo! (2002) de Minas Gerais, o Pacto pela vida (2007) de Pernambuco, o Estado Presente (2011) do Espírito Santo e o Viva Brasília (2015) do Distrito Federal, entre outros.

A tabela abaixo é resultado de levantamentos realizados por dois trabalhos, um conduzido pelas pesquisadoras Ana Beatriz Esteves e Andréia Macêdo (2016) e outro por Felipe Freitas (2015), os quais buscaram sistematizar alguns dos principais planos de segurança pública com foco na redução da criminalidade. Esses levantamentos foram sistematizados na tabela abaixo, à qual adicionei mais programas, conforme tenho analisado nesta tese.

Tabela 20 - Levantamento de programas de segurança pública (até 2015)

UF	Nome	Ano	Órgão Responsável
SP	São Paulo contra o Crime	2001	Secretaria de Segurança Pública
MG	Política Social de Prevenção à Criminalidade (Fica vivo)	2002	Secretaria da Defesa Social
	Integração da Gestão em Segurança Pública – IGESP	2005	
PE	Pacto pela Vida	2007	Secretaria de Planejamento e Gestão
RJ	Unidade de Polícia Pacificadora	2008	Secretaria de Estado de Segurança
	Sistema de Metas	2009	
BA	Pacto pela Vida	2010	Gabinete do Governador
ES	Estado Presente em Defesa da Vida	2010	Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas – SEAE
RS	RS na Paz (PROESCI)	2011	Secretaria da Segurança Pública
PR	Paraná Seguro	2011	Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária
	Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento e Cidadania Sociedade em Movimento para a Cultura da Paz – UPS	2013	Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

¹⁷⁹ Conforme instituído na constituição federal de 1988, que, embora também delegue importantes funções de segurança pública às polícias federal e rodoviária federal, a atribuição das polícias civis e militares acabam por atuar na maioria do cotidiano das pessoas no Brasil.

¹⁸⁰ E outras secretarias e governo.

¹⁸¹ Como a Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiro Militar e Departamento de Trânsito (DETRAN) de cada Unidade da Federação.

PB	Paraíba Unida pela Paz	2011	Secretaria de Segurança e Defesa Social
AL	Alagoas Pela Paz	2011	Secretaria de Estado de Segurança Pública
	Plano Estadual de Segurança Pública	2015	Secretaria de Estado de Segurança Pública
DF	Ação pela Vida	2012	Secretaria de Segurança Pública
	Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida	2015	Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social
AP	Política Estadual de Segurança Pública	2015	Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública

Fonte: ESTEVES; MACÊDO (2016, p. 36); FREITAS (2015, p. 61) - com adaptações¹⁸².

Elaboração própria

Este levantamento revela que houve uma intensificação dos planos de segurança pública a partir dos anos 2010, período coincidente também com os planos de segurança pública estudados nesta tese. Nesse sentido, a própria análise aqui apresentada pode apontar alguns fatores que poderiam ajudar a compreender o contexto no qual houve uma disseminação de planos de segurança entre os estados. Um primeiro ponto importante seria o êxito de alguns dos planos influenciar na “importação” da ideia para outros lugares. No caso do Viva Brasília, buscou-se uma referência através de uma identidade partidária¹⁸³, nesse caso do PSB, que era o partido do então governador eleito em 2014 no DF. No Rio Grande do Sul, o RS na PAZ foi baseado no PRONASCI, do governo federal (2007), com o intuito de criar uma versão estadual do programa. Nota-se nesses dois casos (Viva Brasília e RS na PAZ) a ideia de uma inspiração em experiências anteriores, baseadas em grupos que possuíam relação com a gestão que propôs o plano de segurança.

Os programas de segurança pública anteriores ao ano de 2010, como o Fica Vivo!, o Pacto pela Vida e as Unidades de Polícia Pacificadora, no âmbito estadual, e o PRONASCI, no âmbito federal, parecem ter, de alguma maneira, também influenciado os demais, mostrando que no campo das políticas públicas, as propostas acabam exercendo influências umas sobre as outras, sobretudo aquelas que possuíam êxitos.

A próxima seção buscará realizar um breve resumo de alguns dos programas de segurança mencionados acima, com foco naqueles anteriores ao ano de 2010. Em seguida, buscarei realizar uma análise de alguns dos principais temas que influenciam o campo da segurança pública através do material empírico coletado no contexto desta tese.

¹⁸² Para o propósito desta tese, foram adicionados alguns programas de segurança pública, quais sejam: RS na Paz (2011) e o Ação pela Vida (2012).

¹⁸³ Como o Pacto pela Vida (2007) de Pernambuco e o Estado Presente (2010) do Espírito Santo.

5.3 Os principais planos de segurança e alguns percursos de gestão

Um dos primeiros programas de segurança pública de âmbito estadual e que ganhou reconhecimento é o Fica Vivo! de Minas Gerais, lançado por um decreto estadual em 2003, cujo objetivo era a redução dos homicídios dolosos nas áreas com elevada criminalidade violenta no estado mineiro. O programa ainda focava sua atenção no público jovem com a faixa etária entre 12 e 24 anos, principalmente por meio de oficinas. O programa tinha suas ações divididas em dois eixos: “proteção social e intervenção estratégica” (SOUZA, 2018, p. 19).

No caso do Pacto pela Vida (2007) de Pernambuco, na sua concepção, antes mesmo do início da gestão, o então governador eleito, Eduardo Campos, afirmava que haveria melhoria nas fontes de informações, as quais guiariam e consolidariam diagnósticos mais precisos. Também seria aperfeiçoada a realização do inquérito policial, assim como seriam oferecidas melhores condições de trabalho para os profissionais da segurança pública (MACÊDO, 2012)

Logo no início da gestão do Pacto pela Vida, foram elaboradas dezesseis câmaras temáticas, as quais buscaram discutir diversos temas de relevância para o programa e produziram diversas propostas. Posteriormente, a alta cúpula da administração pública estadual, os comandos das forças de segurança pública, juntamente com representantes da sociedade civil, Poder Judiciário e importantes atores políticos de Pernambuco se reuniram em plenária para definição e aperfeiçoamento dos projetos apresentados pelas câmaras temáticas, resultando, assim, na definição do Pacto pela Vida. As linhas principais do projeto eram: “1) Repressão qualificada da violência; 2) Aperfeiçoamento institucional; 3) Informação e gestão do conhecimento; 4) Formação e capacitação; 5) Prevenção social e 6) Gestão democrática”. Como mecanismos de mensuração da redução da criminalidade, o programa utilizava como referência a categoria “Crimes Violentos Letais e Intencionais” (CVLI) e possuía metas, como a redução desse indicador em 12% ao ano (MACÊDO, 2012, p. 80).

O Pacto pela Vida, além de ter influenciado as estratégias do Distrito Federal na área, também o fez na Bahia, através do Pacto pela Vida da Bahia, concebido no ano de 2010, durante a gestão do então governador Jaques Wagner, do PT. O plano de segurança também utilizou metas de redução de crimes violentos, os CVLIs, como principal indicador. Na Bahia, o programa era articulado através do gabinete do governador, o qual coordenou, pelas secretarias de estado, as atividades estabelecidas pela iniciativa (FREITAS, 2015).

Buscando ainda a gênese de algumas concepções do Pacto Pela Vida de Pernambuco, segundo Andréia Macêdo (2012), dentre algumas inspirações está o *Compstat*, célebre estratégia de policiamento, a qual gerencia os problemas de um determinado território através

de soluções que são focalizadas, estabelecendo uma resposta mais adequada. Essa tática se tornou popular nos Estados Unidos e contribuiu para a redução da criminalidade em diversas áreas desse país (MACÊDO, 2012).

Compstat é uma abreviação de *computer comparison statistics*. Embora haja aqui uma referência a uma solução computadorizada, a ferramenta envolve uma “inovação gerencial abrangente, direcionada, mas não limitada, às agências policiais”, e tem quatro princípios básicos utilizados, por exemplo, no departamento de polícia de Nova York: “1) inteligência precisa e imediata, 2) célere desenvolvimento de recursos e pessoas, 3) estratégias efetivas e 4) rigoroso acompanhamento e avaliação” (JANG, HOOVER e JOO, 2010 *apud* MACÊDO, 2012, p. 92).

Dentre os principais elementos do *Compstat*, algumas características centrais buscam aprimorar a responsabilização interna, estruturar a organização geográfica do comando, uma flexibilidade das ações e a identificação e avaliação do que deve ser feito a partir de dados. As mudanças administrativas que trouxeram maiores inovações a partir dessa estratégia de policiamento foram a descentralização do gerenciamento, delegando o “médio escalão” das instituições a terem mais responsabilizarem na gestão (MOORE, 2003).

De volta às experiências brasileiras, cabe destacar, no ano de 2008, a implementação em uma favela carioca, de maneira piloto, a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), lançada pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SESG) na gestão do então Secretário José Mariano Beltrame, durante o governo de Sérgio Cabral. O objetivo principal das UPPs era recuperar territórios da capital fluminense em que havia constantes conflitos armados em função da presença de grupos narcotraficantes. Isso era feito com a instalação de bases policiais com a ocupação permanente do Estado, chegando em 2018 ao total de 38 UPPs no Rio de Janeiro, com efetivo de 9.543 policiais militares (SILVA DE OLIVEIRA, 2018).

Os planos de segurança pública mencionados aqui, nos quais podemos verificar estratégias sistemáticas, possuem características em comum, sobre as quais esta tese busca refletir, que são as formas como são mobilizadas as articulações entre governo e forças de segurança em torno de um objetivo específico. A próxima seção buscará trazer alguns dos principais temas que surgiram nas entrevistas realizadas no contexto da presente pesquisa.

5.4 A gestão e o cotidiano turbulento do campo da segurança pública

Embora esta tese busque descrever dois planos estaduais de segurança do Brasil e uma estratégia de policiamento do México, as pessoas entrevistadas no contexto da pesquisa, por terem sido selecionadas em função do exercício de um cargo de destaque na gestão da segurança pública, acabam por, naturalmente, desenvolver uma longa trajetória na área, exercendo outras funções as quais podem ajudar a compreender a governança das polícias dentro da proposta que busco desenvolver.

Como evidenciado na comparação entre Brasil e México, a responsabilidade do governo federal parece ter um peso maior no caso mexicano, fazendo com que os estados e municípios acabem deixando a condução da segurança pública para a esfera federal. No Brasil, ao contrário, os estados parecem arcar com maior peso esta responsabilidade. Não obstante, é possível verificar no governo federal algumas ações e aporte de recursos que impactam também na gestão dos estados e municípios. Um exemplo interessante foi o PRONASCI, pois foi disponibilizado um elevado volume de recursos para serem repassados aos estados e municípios a partir do envio de projetos ao Ministério da Justiça, que faria o custeio, a partir das diretrizes do programa. Segundo o Entrevistado 9, um dos entraves para o êxito do fomento aos projetos é a própria dificuldade de concepção das demandas recebidas, através dos projetos:

(...) a gente ia analisar também valores, e tudo porque isso depois a CGU sempre nos cobrava depois a “por que tu aprovou esse valor aqui? Por que isso? Por que aquilo?”. Então a gente tinha que fazer uma nota técnica e dizer por que que aquele projeto era adequado, e sempre num esforço muito grande, porque a parte mais difícil era a questão dos indicadores, né... desde gente que ia erradicar mais de 50% a violência e criminalidade [descrevendo o conteúdo dos projetos recebidos], a gente sabia que não se sustentava, né, até “ah, vou comprar 10 veículos”, que é a meta “vou comprar 10 veículos”, não, isso não é uma meta. Os veículos são um meio para tu fazer alguma coisa, que coisa é essa? Então a grande maioria dos estados tinha muita dificuldade para isso, né, porque era... segurança pública ser tratada como uma política pública, isso não tá sedimentado ainda... no meu entendimento (Entrevistado 9 – Gestão SENASP)

Esse entrevistado toca em uma questão fundamental: a precariedade e ausência de uma gestão sedimentada em um planejamento claro e baseado em evidência empírica. Uma possível explicação, dentre diversos fatores, pode estar relacionada com uma fragilidade institucional da maneira com a qual é possível verificar mecanismos que não fomentam a ideia de se estabelecer políticas de Estado, conforme destaca o Entrevistado 19. De acordo com ele, no México, o planejamento e a política duram o tempo de um mandato do governo executivo.

(...) aqui tem que entender é que existem como, a institucionalidade que tem no México é frágil então ter uma institucionalidade frágil. A maior parte dos acordos que se firmam durante um sexênio tem vigência para esse sexênio. Temos uma política de governo e não uma política de Estado, apesar de que nós temos como um sistema nacional de segurança pública que pode governar isso, temos órgãos decisores como o Conselho Nacional de Segurança Pública, que tem suas competências e também há Conselhos Regionais de Segurança Pública que supostamente tratam de coordenar ações. Em termos teóricos são permanentes, mas, aqui se muda a correlação de forças políticas, muda tudo. Ou seja, não temos uma política de Estado (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

Verifica-se essa convergência entre os Entrevistados 9 e 19, mesmo em distintos países, salientando a não existência clara de um projeto de política pública sedimentado em uma visão de Estado¹⁸⁴. O esvaziamento de propostas no campo da segurança pública, acaba por torná-la uma área fértil para exploração política e emocional de maneiras bastante diversas¹⁸⁵. Um exemplo relatado pelo Entrevistado 9 foi o caso de um prefeito que demandou recursos do PRONASCI, provavelmente para ganhar capital político, e logo após informou que não iria prosseguir com a utilização do recurso, mesmo com apoio e disponibilização de pessoas da SENASP para apoiar no processo.

(...) a gente aprovou o projeto e o prefeito me cai lá de paraquedas [figura de linguagem], “não, eu não quero mais” [afirmou o prefeito], “mas por que o Sr. apresentou o projeto?” [indagou servidor da SENASP], “eu achei que não ia ser aprovado” [respondeu o prefeito]. Aí os caras, aí que eu digo que é só política, “eu mandei um projeto para o governo federal e eles não aprovaram” [reproduzindo uma suposta fala do prefeito fazendo campanha em sua cidade]. Ele disse “é muito difícil executar o recurso do governo federal”, eu disse, “não, a gente te ajuda”, “não, eu não quero” [respondeu o prefeito] (Entrevistado 9 – Gestão SENASP)

Via de regra, recursos na área da segurança pública são escassos no Brasil. Esta tese trabalhar com a ideia de que, além da escassez, verifica-se uma dificuldade de gestão e ausência de projetos para serem implementados pelos mais diversos aspectos, sendo um deles motivações políticas.

Entretanto, nas entrevistas surgiram alguns aspectos interessantes da maneira como o policiamento muitas vezes incorpora saberes e protocolos. O Entrevistado 14, quando perguntado a respeito da Força Nacional de Segurança Pública¹⁸⁶, administrada no âmbito da SENASP, destacou que, segundo ele, o órgão federal atuou no país ao longo dos anos como uma espécie de disseminador de protocolos para as polícias de todo o país:

¹⁸⁴ Aspecto amplamente discutido na parte 1 desta tese.

¹⁸⁵ Sendo a mais comum o uso do medo das pessoas diante de casos de violência, aspecto que será mais bem debatido no próximo capítulo.

¹⁸⁶ Política de Ministério da Justiça que congrega policiais cedidos de todas as Unidades da Federação, que ficam à disposição do governo federal e atuam em momentos de crises.

[a] gente espalhou doutrina para o país inteiro. Então os caras que saíam da Força Nacional e quando voltavam como instrutores para suas polícias militares, diziam, “não pera aí, lá no RS eles fazem assim, em São Paulo eles fazem assim” e a gente criou uma doutrina nacional de policiamento ostensivo. Com base em protocolos da ONU (Entrevistado 14 – Gestão SENASP)

O exemplo da Força Nacional traz um importante aspecto em relação à disseminação de experiências, a despeito das possíveis deficiências dessa política. Nesse caso, vale a pena destacar que uma concepção de gestão que mobiliza policiais de diferentes regiões do Brasil para compor uma tropa única fez com que houvesse um ganho no que se refere à técnica policial.

No entanto, como tem-se argumentado neste trabalho, a polícia também é movida pelos seus próprios interesses no que diz respeito a sua própria carreira. O Entrevistado 5 relata que, na gestão e cultura da PCDF, há uma lógica de cargos comissionados, os quais a hierarquia escolhe, sendo um instrumento de comando das atividades desenvolvidas por essa polícia:

(...) tem 1.200 cargos comissionados [na PCDF], são 5 mil policiais com 1.200 cargos comissionados, né. Tem uma distorção com certeza, então você tem um chefe para cada quatro pessoas, né. É a lógica, (...) cada delegacia, [uma delegacia] tem 6 chefias eu acho, chefe de seção de investigação de crime violento, de menor potencial ofensivo, de crime contra mulher, não sei o que e tal. Esses chefes ganham mil, dois mil reais. São escolhidos pelo delegado chefe (Entrevistado 5 – PCDF)

No caso dos delegados de polícia, essa gratificação pode chegar a R\$ 4 mil. O cargo de diretor geral da PCDF, de escolha do governador, recebe uma gratificação adicional bruta ao salário de mais de R\$ 18 mil¹⁸⁷. Nesse sentido, os cargos da direção podem modificar as equipes de acordo com seus critérios, e certamente a existência de gratificações contribui para o direcionamento e orientação que a polícia deve seguir.

O Entrevistado 17 comentou que a Polícia Preventiva de Guadalajara, na orientação para a segurança por quadrantes, resistia ao cumprimento das ordens dos locais que deveriam ser policiados. O comando da polícia tomou medidas punitivas para fazer com que os policiais cumprissem as ordens:

É simples, embora se revoltam [os policiais], algo que funciona muito bem são os “bilhetes de prisão” [*boletos de arresto*]... se eu te dou uma ordem e você não cumpre, te dou um bilhete de prisão, [que é] uma ordem de permanência, em vez de ir a sua casa, quando já sai [no fim do expediente]... fica aqui por 36 horas [se estende por mais horas]

¹⁸⁷ O cargo de diretor geral da PCDF recebe a gratificação CNP-03, disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/tabela-cargos-comissionados/>>. Acesso em 02 fev. 2022.

o turno do policial]... e continuam a trabalhar, [e] não vão para casa (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara)

Além disso, o entrevistado 17 afirmou que outra maneira de fazer com que os policiais seguissem as orientações era através da “burocracia”, fazendo referência à exigência de colher assinaturas em documentos para comprovação de que estiveram nos locais onde deveriam realizar o policiamento (a estratégia de “*empapelarlos*”), método que nem sempre tinha êxito:

Um exemplo bem simples... anotavam que tinham que passar a cada hora em um ponto X, onde havia um *hotspot*, onde tinham que passar e pegar a assinatura de [uma pessoa designada pelo comando, que comprovaria], um *Oxxo* [franquia de loja de conveniência famosa no México] e logo resulta que no final do turno, checava-se, se o turno era de 12 horas, tinha que ter 12 assinaturas... e não... tinham 3 assinaturas, 4 assinaturas (Entrevistado 17 – Polícia Preventiva de Guadalajara)

Pesquisas a respeito da atividade policial frequentemente focam no tema da cultura policial, analisando os processos subjetivos de tomada de decisão dos profissionais da segurança pública. Não à toa, o tema da discricionariedade é um dos mais frequentes na literatura da área. A presente pesquisa, no entanto, tem dado destaque para as relações interinstitucionais, destacando a relação das polícias com a secretaria de segurança. Segundo o Entrevistado 3, um comando de polícia militar pode simplesmente não cooperar com um secretário de segurança no caso de não haver concordância entre eles.

se o comandante não acredita na política do secretário, ah, ele vai para reunião, vai achar bonito para caramba, vai falar “porra, legal... não... vamos providenciar, vai estar sendo providenciado, vou estar providenciando, secretário” [reproduzindo um suposto diálogo dando a entender que as demandas do secretário seriam proteladas] você não sabe nunca quando vai ser, né (Entrevistado 3 – PMDF)

A própria subordinação das forças polícias ao secretário de segurança não é algo direto, uma vez que esta relação é definida pela pessoa que exerce a chefia dos executivos estaduais, no caso do Brasil. Portanto, os secretários de segurança acabam por ter limitações quando se trata de definir uma política de segurança. O Entrevistado 2, na mesma linha do Entrevistado 3, coloca essa questão:

(...) tanto é que a constituição do estado diz que é o governador é o comandante-em-chefe da brigada. Não fala em secretário, entendeu? (...) O governador nomeia, por isso que eu digo (...) O Secretário, o máximo que ele pode fazer, é pedir para o governador [chamar o comandante da polícia], entendeu? E “olha, o cara não tá me obedecendo” (...) na verdade o secretário, ele dita a política. Agora se essa política vai ser implementada ou não, ele não tem mecanismos de exigir isso, entendeu? (Entrevistado 2 – BMRS)

O tema da cadeia de hierarquia parece ser de suma importância, sobretudo para a Polícia Militar, que tem maior rigidez em sua estrutura, regimento e valores, se comparada com a Polícia Civil.

As relações entre os comandos de polícia, secretário de segurança e governador parecem variar bastante a depender da configuração, período e situação. Na pesquisa, apareceu de maneira unânime, tanto no Brasil quanto no México, o fato de as polícias agirem sem a estreita cooperação de outra polícia, ou seja, a Polícia Preventiva não costuma trabalhar de maneira cooperativa com a Polícia Ministerial. No Brasil, de forma análoga, as Polícias Militares e Cíveis acabam por atuar de maneira separada, embora, em alguns contextos e em ambos os países, haja cooperação.

Conforme relatado no capítulo anterior, uma das facilidades do PROESCI no RS na obtenção de alguns resultados positivos também se deu pelo fato de haver uma boa relação entre o secretário e os comandos que atuaram na Brigada Militar no período. No DF, ao contrário, parte dos obstáculos enfrentados pelo Viva Brasília deveu-se à dificuldade de interlocução entre Secretaria de Segurança e Polícia Militar, muito relacionada a receios de parte dos oficiais da PMDF em ver uma secretaria de segurança superempoderada, o que poderia acarretar que não tivessem suas demandas atendidas e suas expectativas com relação ao planejamento das promoções, frustradas.

Um aspecto que parece influenciar a gestão da segurança pública é a maneira como se estrutura o sistema prisional do estado. Isso impacta o orçamento e a capacidade de fazer a gestão das polícias. No DF, existe um movimento pendular a depender do governo e da gestão. A Subsecretaria do Sistema Penitenciário (Sesipe), durante a gestão do Viva Brasília, ora esteve na Secretaria de Segurança, ora esteve na Secretaria de Justiça. No RS, a Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe) na época era vinculada à Secretaria de Segurança.

A preocupação da vinculação do sistema prisional é vital durante o planejamento de uma gestão. No DF, durante a formulação do organograma da secretaria de segurança, foi feita uma escolha de abrigar a SESIPE na estrutura da Secretaria de Justiça, fazendo com que a pasta da segurança pública se dedicasse exclusivamente à política pública proposta, assim como na articulação com as forças de segurança. Segundo o Entrevistado 1, era vital para a gestão da SSP na época não se preocupar com a gestão prisional no DF.

a gente fez algumas reformulações, a saber as mais importantes na minha opinião: primeira delas, retiramos a SESIPE da secretaria de segurança pública. O ideal é que ela se tornasse uma secretaria própria, mas por causa das restrições orçamentárias ela passou a ser atribuição da secretaria de justiça (...) é uma queda de braço. Sempre é uma queda de braço porque sempre tem questões legais, e como é que vai ficar os policiais

que estão lá servindo (...) não só poder, tem uma série de adequação legislativa, mesmo. (...) Porque se você for olhar uma secretaria de segurança pública que faz gestão penitenciária e segurança pública, no papel, porque ela vai acabar se tornando uma secretaria de gestão penitenciária, né. Ou você faz um ou faz outro. (Entrevistado 1 - SSPDF).

O Entrevistado 12 quando perguntado a respeito do impacto da gestão prisional em uma Secretaria de Segurança, apontou que

É uma bomba. É uma baita bomba (Entrevistado 12 – SSPRS)

Ainda segundo esse entrevistado, no Rio Grande do Sul, havia a intenção da realização de um concurso público para contratação de agentes penitenciários para a SUSEPE, com o objetivo de iniciar um processo de autonomia para essa subsecretaria. O sistema prisional gaúcho possui uma complexidade adicional, se comparada ao DF, que é o fato de a gestão de alguns presídios ser realizada pela Brigada Militar (PASSOS, 2017; SCHABBACH; PASSOS, 2020). Isso significa que a gestão prisional compartilhada com outra instituição, que também faz parte da estratégia da segurança pública do Estado, pode acabar por torná-la mais autônoma, mas, ao mesmo tempo, reduz sua capacidade de atuar na política pública, tendo em vista as centenas de policiais militares alocados no sistema prisional.

As estratégias de segurança pública podem ter sua implementação também sob a influência de outras áreas, de maneira explícita ou não. Segundo o Entrevistado 19, um plano de segurança pode ser implementado em função de exercer um selo de credibilidade e de interesse econômico:

(...) o modelo Compstat na Cidade do México, o interessante é que, o problema de segurança, quando se começa a implementar o modelo Compstat não era tão grave, não somente tão grave, mas o que ele analisa é que esse modelo de segurança, Compstat se amarra com uma estratégia de plano de governo da Cidade do México de todo modo posiciona a cidade como uma entidade global, então o que permite é vender uma marca frente aos investidores estrangeiros, quer dizer “seus investimentos estão seguros” (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

Outra política iniciada no México que tinha um objetivo não explícito, segundo o Entrevistado 20, foi a criação da Guarda Nacional, a qual buscava também “disputar os jovens” com o crime organizado. Pois, segundo ele, essa era uma forma de impedir que os cartéis cooptassem mais pessoas para atuar nestas organizações criminosas:

a Guarda é uma espécie de polícia com características especiais, aqui há um elemento fundamental. Desenvolver uma polícia nova, que afinal de contas é isso a Guarda, nova

polícia. É recrutar a muitos jovens, a muitos que poderiam ser, se não lhes damos alternativas, poderiam ser usados pela delinquência. Para esse ano acredito que vão ser 50 mil que se incorporam à Guarda. São jovens. Lhes dão emprego, estão formando e se tiram 50 mil novos potenciais recrutados pelo crime organizado (Entrevistado 20 – PGCDMX).

A respeito de maneiras de a gestão orientar o policiamento ostensivo, a pesquisa verificou alguns aspectos interessantes, como o uso de novas tecnologias. No Rio Grande do Sul, foi analisado um software de gestão de policiamento que utiliza os dados do GPS das viaturas para determinar os percursos a serem feitos, levando em consideração variáveis como incidência criminal e efetivo policial do batalhão:

o Sistema Avante, ele indica, conforme toda uma parametrização e eleição de indicadores pelos gestores, né, indicou 5 grupos criminais, que eram prioridades da Brigada Militar e outros dois grupos criminais que eram do comando regional, eleitos pelos oficiais. Então foram sobre esses 7 grupos apontados, indicados pela corporação, pela Brigada e por nós, que nós trabalhamos, dentre eles, roubo e furto de veículo, roubo a pedestre, roubo a residência. (...) conforme os *hotspots*, pondera o número de viaturas conforme a criminalidade, então isso fazia conforme no horário de maior incidência tivesse mais viaturas, e no horário de menos incidentes menos viaturas, foi isso que nós fizemos, a alocação de recurso de acordo com a demanda (Entrevistado 13 – BMRS).

O Programa Avante se utiliza de uma metodologia chamada Sistema de Gerenciamento dos Indicadores do Avante (SIGA), que tem o objetivo de gerenciar as localidades em que os policiais militares devem passar de acordo com critérios estabelecidos, que são as ocorrências criminais selecionadas pelos gestores do projeto. O referido sistema se utiliza de algoritmos para determinar as rotas e ainda pondera os recursos humanos disponíveis para realizá-las. Segundo avaliação do Programa Avante feita por Egon Kvietinski e Mauro Mastella, na área em que se utilizou o programa, houve redução de 12,4% nos indicadores de criminalidade ao passo que fora da referida localidade, foi observado aumento de 4,4% (KVIETINSKI; MASTELLA, 2021).

No México, o uso de modelos matemáticos foi utilizado para direcionar o posicionamento das câmeras de vigilância, conforme salientado pelo Entrevistado 19:

(...) suponha que são distintas unidades territoriais, aqui tem uma rua e aqui outra rua, e aqui temos uma torre de vigilância, então o que nós fazemos são o que chamamos “*consignas*” [de *videomonitoring*], então o que se faz é que com o acumulado de dados de 5 anos, se gera um modelo matemático, e com esse modelo matemático se supõe que o que se deveria fazer é predizer o crime, então deveria predizer quais câmaras, em que horários e em quais direções deviam estar monitorando, porque se encontrou aqui nesse ponto existe um padrão de alta concentração de crimes, então a câmara deverá estar direcionada para aqui... se encontrou que nesse ponto, nessa intersecção desse ponto também tem outra concentração de crime em tal horário, as câmaras... e assim... então isso é parte do modelo de C5, então te asseguro que as diferentes burocracias que

também produzem, analisam e sistematizam dados também devem ter modelos preditivos (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

O caso das viaturas que têm sua rota determinada no RS e o direcionamento das câmeras de segurança na CDMX por algoritmos trazem um importante aspecto inovador no campo das políticas públicas, evidenciando novas ferramentas de gestão que influenciam diretamente no cotidiano das polícias.

Um debate a ser considerado, feito por Iara Passos, analisa o uso de algoritmos na avaliação de risco do sistema de justiça criminal norte-americano. O uso de tecnologias no campo da segurança pública deve ser mais bem debatido, uma vez que a existência de uma pretensa neutralidade na construção desses softwares pode gerar distorções, como a penalização com maior frequência de pessoas mais pobres, as empurrando com mais intensidade para situação de pobreza (PASSOS, 2020).

Um tema que aparece com bastante frequência nas entrevistas com interlocutores mexicanos foi a questão da corrupção. Mesmo como um roteiro de entrevistas que não abordava esse problema, a questão foi mencionada em todas as conversas. Nas poucas vezes em que o tópico surgiu entre os brasileiros, houve menção a outras instituições. Esta tese não busca mensurar qual país possui mais casos de corrupção, podendo, no máximo, falar a respeito dos entrevistados que foram selecionados para a presente pesquisa.

Para o Entrevistado 17, inclusive a estratégia da segurança por quadrantes não avançou em função de problemas relacionados também à corrupção, uma vez que os policiais que atuavam nessa estratégia acabavam por terem menos possibilidades de recolher dinheiro em troca segurança privada que ofereciam durante o expediente policial¹⁸⁸.

O Entrevistado 16, da Polícia Preventiva da Cidade do México, fez um relato sobre como alguns policiais fraudam seguro de veículo de alguns modelos específicos de carros. Segundo ele, em algumas ocasiões, denunciante de veículos roubados acabam recebendo a orientação para não registrar o crime naquele momento, para então realizar o seguro do carro. Após 15 dias, o denunciante deveria prestar a queixa de roubo do seu veículo, porém no estado vizinho à CDMX, no estado do México. Nesse ínterim, segundo o Entrevistado 16, o policial corrupto localiza o veículo e o vende no mercado ilícito, enquanto o denunciante tem seu prejuízo ressarcido pelo seguro.

O Entrevistado 19, embora tenha relatado muitos exemplos de corrupção, também pondera que existem ações concretas de combate a esse problema. O Entrevistado 20, da

¹⁸⁸ História relatada com mais detalhes na parte 3 desta tese.

Procuradoria Geral da Cidade do México, também fez relatos a respeito de mudanças em curso no âmbito das instituições mexicanas, com alterações estruturais, inclusive no que diz respeito à própria atuação institucional da função constitucional das procuradorias mexicanas, que além de mudar de nome, mudariam sua atuação na instrução penal.

As mudanças relatadas no México na ocasião das entrevistas que realizei, em maio de 2019, podem ser explicadas em parte pela então recente eleição do presidente da República Andrés Manuel López Obrador, do Partido Movimento Regeneração Nacional (MORENA), sendo considerada uma novidade eleitoral que quebrava uma hegemonia partidária¹⁸⁹ no país.

Verificou-se, portanto, que o problema da corrupção foi um tema que teve muita relação com os entraves de como desenvolver uma política de segurança pública, de maneira decisiva no México. Essa é uma das questões que podem influenciar no cotidiano da segurança pública e na gestão das polícias. Tem-se comentado aqui uma série de ações, situações e exemplos de ações pontuais ou estratégias mais sistemáticas no campo da segurança pública, assim como a maneira com a qual se reverberam no cotidiano dos/as profissionais.

Porém, dois temas pareceram ser transversais nas entrevistas, no que se refere ao desenvolvimento de ações e estratégias na área. A relação da mídia com a segurança pública parece ser central, tanto no modo como os policiais se veem representados, assim como na instrumentalização dos mecanismos de comunicação para a adoção de estratégias pessoais ou de uma gestão. O segundo tema que pareceu ganhar destaque nas falas dos entrevistados foi a relação da política com a polícia. Essa é uma discussão clássica na área da segurança pública e esta tese tem mostrado maneiras pelas quais atores políticos e policiais se relacionam, sendo muito importante compreendê-las para se entender o complexo campo da segurança pública.

Nas próximas seções, serão abordados com maiores detalhes como esses dois temas apareceram nas entrevistas, assim como serão desenvolvidos alguns debates a esse respeito.

5.5 Mídia

A relação entre mídia e segurança pública é um assunto bastante complexo. Tanto pela maneira com a qual a mídia empresarial atua, como pelas consequências dos conteúdos vinculados por ela. O exercício de compreender a mídia também deve levar em consideração a própria mídia, por assim dizer, uma vez que ela “define o objeto do conhecimento público, de acordo com critérios seus e relevância medida por interesses também seus” (GOMES, 2015, p.

¹⁸⁹ Principalmente pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI), que esteve à frente do Executivo por décadas, sendo interrompido apenas uma vez pelo Partido de Ação Nacional (PAN).

14). Além disso, o fenômeno do impacto do conteúdo difundido nas diversas mídias é de grande relevância para entendermos as sociedades modernas, uma vez que essa forma de comunicação “define, muitas vezes, a própria visão de mundo da maioria das pessoas, determinando atitudes e comportamentos” (GOMES, 2015, p. 62). Segundo Maria Stela Grossi Porto, as mídias são uma das principais fontes que produzem representações sociais, “as quais, para além de seu conteúdo como falso ou verdadeiro, têm função pragmática como orientadoras de condutas” (PORTO, 2009, p. 211). Maxwell McCombs desenvolveu um célebre conceito, conhecido como teoria da agenda, o qual analisa os processos que envolvem a maneira como uma notícia é colocada em nosso cotidiano e como os veículos de comunicação atuam na percepção do público sobre “quais são os assuntos mais importantes do dia” (MCCOMBS, 2009).

Dada a importância do tema, esta tese tem argumentado a relação entre uma política de segurança com a mídia, e como esta pode ser utilizada, ou não, como parte da estratégia desenvolvida. Nas entrevistas realizadas, na análise do Viva Brasília e do RS na PAZ, foram ressaltados aspectos que mostram este vínculo, sendo a política desenvolvida no DF até mesmo capaz de superar alguns obstáculos na relação com as forças de segurança através da maneira como o balanço criminal era divulgado.

O Entrevistado 9 comenta a importância da comunicação no desenvolvimento de um plano de segurança:

Eu sempre digo que nós da segurança pública nos comunicamos muito mal, muito mal. A gente não sabe se comunicar. Então, no meu entendimento, tão importante quanto ter um plano, programa de segurança, é tu ter um plano de comunicação dessa segurança. Porque tu não vai conseguir, tu pode conseguir ter uma boa relação, e plantar sempre notícias positivas, mas tu tem que ter planos, formas alternativas também de comunicar o que se tá fazendo, principalmente para as questões de longo prazo (Entrevistado 9 – Gestão SENASP)

Esta importância também se dá pelo fato de a mídia empresarial noticiar de maneira sensacionalista assuntos relacionados à criminalidade, levando muitas vezes a formação de representações sociais sobre o trabalho da polícia, assim como um perfil específico de criminosos, contribuindo para algumas distorções que são possíveis de verificar no sistema de justiça criminal brasileiro (MONTEIRO, 2020).

Nessa perspectiva, o Entrevistado 6 relatou uma estratégia de realizar um curso para jornalistas na área de segurança pública, feito que, segundo ele, modificou a relação dos profissionais de comunicação com a Secretaria de Segurança:

(...) a gente fez dois cursos. Fez um curso para jornalistas, né. Como jornalista se posiciona em caso de manifestações. (...) e fizemos o primeiro curso para jornalistas que iria cobrir manifestações, né. Acho que foi 30 jornalistas se não me engano, ou 25, não lembro. Participou todos... Globo, SBT, Mídia Ninja (...). [as coisas] melhoraram muito, engraçado. A relação mudou, cara. A relação mudou, eu senti, né. Nos quebra queixo¹⁹⁰, já não vinham com a aquelas perguntas que deixa você de saia justa, né cara (Entrevistado 6 – SSPDF)

Além da importância para uma estratégia de segurança, o Entrevistado 5 afirmou que a mídia pode ser utilizada como uma espécie de defesa, uma vez que existe uma trama de interesses no âmbito da gestão policial.

(...) você tem que ter seus instrumentos de defesa, tem que ter uma boa relação com alguns jornalistas, né. (...) você precisa ter relação com apenas três jornalistas dentro da cidade, ter um espaço para fazer barulho e botar pelo menos dois de fora da cidade [ter interlocução com jornalistas de outros estados] porque daqui a uma coisa ou outra que você pode querer divulgar [algo] que não é interesse da imprensa local, né. Por motivo ou por outro, né. E aí você tem que ter uma válvula de escape (...) por exemplo, essas operações aí, da polícia civil, da polícia federal têm uma repercussão danada, né... mas se tem um setor de divisão de comunicação que faz o meio campo né (...) o dia que alguém quiser te atacar da imprensa, você vai ter que mostrar que tem como se defender aqui e fora daqui (Entrevistado 5 – PCDF)

O Entrevistado 5 ainda relatou que um grupo dentro de sua própria polícia havia colocado algumas pessoas para monitorarem o então diretor da instituição com o intuito de produzir fotos que passariam a impressão de ele ter cometido algo antiético. As fotos, então, foram divulgadas na imprensa, o que causou um constrangimento que poderia até mesmo levar à exoneração do então diretor. No entanto, ele possuía credibilidade no governo e conseguiu reverter a situação, também através da mídia. Esse fato revela o jogo de interesses entre diferentes grupos dentro de uma mesma instituição, e como a mídia pode ser instrumentalizada também nesse aspecto.

No México, foi descrito um tipo de relação entre governo e mídia, com aspectos econômicos e de interesses evidentes. Segundo o Entrevistado 19, o governo pode desenvolver uma relação de buscar uma estratégia para que seja bem avaliado por alguns jornais, com a prática do “*Chayote*”¹⁹¹:

(...) aqui há uma coisa que se chama “*el chayote*”, (...) o que é basicamente que você paga a um jornalista para dizer o que você quer. Então no caso da segurança pública existem vários colunistas que, por um lado, têm encontrado um nicho de oportunidade muito forte no tema da segurança pública, então se vendem como especialistas, mas de especialista não têm nada, então [um desses que] escreve no [jornal], mas para entender

¹⁹⁰ A expressão “quebra queixo” refere-se ao momento final das coletivas de imprensa, em que os jornalistas se aglomeram em volta da autoridade para fazer perguntas.

¹⁹¹ Prática de pagar a jornalistas para falar bem do governo (GARCÍA, 2016)

esse senhor, o que tem que ver é que tem relação de poder com organizações da sociedade civil que empurram certas agendas, e essas agendas não necessariamente são muito progressistas (Entrevistado 19 - SSPCDMX).

O relato da existência da prática de pagamento direto do governo para um jornalista em específico é interessante para pensar como essa ideia foi apresentada em muitas das falas dos entrevistados brasileiros, os quais relataram um mecanismo mais sutil. Segundo a percepção deles, haveria uma relação entre o volume de publicidade contratada em determinados meios de comunicação com a maneira como a notícia é relatada. De alguma forma, não seria uma distorção explícita, mas uma maneira mais dura e sistemática de relatar casos de violência, assim como a apresentação de maiores críticas ao trabalho do governo de forma geral, a depender do volume de publicidade paga.

Outro aspecto importante relatado pelo Entrevistado 19 é a construção de uma agenda mais conservadora no campo da segurança pública através do jornalismo “especializado” em crimes, com o impulsionamento de algumas organizações civis. É possível realizar um paralelo com programas televisivos no Brasil que tratam exclusivamente de crimes e do trabalho policial. Esse tipo de abordagem, muitas vezes, estimula ou se aproveita de um sentimento de insegurança e raiva das pessoas que convivem com a violência no cotidiano e pode acabar por contribuir para pressionar o trabalho policial, em uma lógica de que devem sempre estar caçando criminosos, pois a violência seria uma força incontrolável. Ao mesmo tempo, esses programas televisivos também legitimam ações mais enérgicas contra o crime, as quais muitas vezes carecem de um planejamento e gestão baseada em planos claros, transparentes e com indicadores definidos (MONTEIRO, 2020).

A próxima seção tratará da relação entre polícia e política, em diversos aspectos, seja na forma de defender interesses de carreira, eleitorais ou locais.

5.6 Política

A polícia deve também ser entendida pela forma como se posiciona politicamente. David Bayley argumenta que um governo pode ser reconhecido como autoritário ou democrático pela maneira como controla suas polícias, pois “a manutenção de um controle social é fundamentalmente uma questão política”; por isso, a polícia entra na política querendo ou não (BAYLEY, 2002, p. 203). Esse autor escreveu sobre seis diferentes formas de atuação política desempenhadas pela polícia. De forma a organizar o pensamento de Bayley, sistematizamos o seguinte quadro:

Tabela 21 - Formas de atuação política da polícia

Primeira forma	“A polícia frequentemente determina quem pode participar da política através de suas decisões quanto a prisões, detenção e exílio”.
Segunda forma	“A polícia de diversos países tem uma autoridade explícita para regular processos políticos”, nesse sentido “a polícia afeta os processos políticos não apenas pelo que ela pode fazer, mas também pelo que ela deixa de fazer”.
Terceira forma	“Quando os governos são confrontados por uma violenta oposição organizada, a ação policial pode decidir que lado será o vencedor”.
Quarta forma	“A polícia influencia a política através de atividades clandestinas, tais como espionagem e provocações”. Essas práticas são as mais comuns e são entendida com a marca dos “Estados policiais”.
Quinta forma	“A polícia afeta a política diretamente ao se tornar protagonista da criação de diretrizes dentro dos governos”. Contribui para a polícia ter esse poder decisório o fato de possuir informações sobre o governo e poder chantageá-lo.
Sexta forma	“A polícia tem um considerável poder latente no que diz respeito a todas as normas que necessitam de execução da lei como parte de sua implementação”.

Fonte: BAYLEY (2002, p. 204 - 211).

Elaboração própria

Valeria introduzir um episódio descrito por um dos entrevistados no Distrito Federal, um exemplo empírico que demonstra a complexidade dos mecanismos da governança no campo da segurança pública. Durante a gestão do Viva Brasília, foram relatados muitos momentos de tensão entre a SSPDF e a PMDF, criando um ambiente de baixa cooperação e adesão à política pública proposta.

Certa vez, por demanda do governo federal, foi solicitado que a Polícia Militar do Distrito Federal fiscalizasse uma manifestação de caminhoneiros que estaria a caminho da Esplanada dos Ministérios¹⁹². Na ocasião, havia uma restrição legislativa para esse tipo de situação, que poderia impedir os manifestantes de circularem na região. Nesse sentido, havia uma demanda para fiscalizá-los em uma região limítrofe do Distrito Federal com o estado de Goiás.

Feita essa comunicação, a então gestão da SSPDF fez contato com o comando da polícia militar para solicitar que esse, por sua vez, determinasse que o comando do batalhão de polícia militar da região em que os manifestantes entrariam no DF fizesse essa fiscalização conforme

¹⁹² Região central de Brasília e símbolo dos poderes da República. Local onde ocorrem as principais manifestações na capital federal.

a legislação. Toda articulação concluída, então, entrou em cena um deputado federal do DF que fazia oposição ao governo federal e ao governo distrital. O parlamentar era da “bancada da bala” e possuía estreita relação e influência com a PMDF. Ele, então, articulou com o comando do batalhão local para que se ignorasse a determinação do comando da PM e deixasse passar livremente os manifestantes, que tiveram acesso à Esplanada.

Passado o evento, o secretário de segurança solicitou a troca do comandante do batalhão que desobedeceu às ordens do comando geral, fato que não ocorreu, tendo em vista que o comandante optou por preservar seu colega de instituição. Tal evento foi um dos desgastes que a secretaria de segurança teve com o comando da polícia militar e nos ajuda a refletir sobre algumas questões relacionadas ao funcionamento da polícia.

Normalmente se pensa a instituição policial como destinada a fazer um serviço público: “atender à comunidade e o combate à criminalidade”, o que estaria dentro de apenas um dos três principais modos de atuação descritos por Monjardet (2003): (1) Um serviço que pode ser solicitado por qualquer pessoa, (2) um instrumento de poder e (3) uma profissão que desenvolve seus próprios interesses. O caso relatado aqui evidencia as outras duas características descritas por esse autor, que nem sempre caem no conhecimento público, pois normalmente ficam nos bastidores da trama da governança.

A polícia é, então, um instrumento de poder, pois, como vimos, o governo federal buscou influenciar o governo local a fazer com que a polícia reprimisse determinado grupo com potencial de gerar um desgaste político. Também é um instrumento de poder de grupos locais, pois atenderam à solicitação de um deputado para que não fosse acatada a determinação do comando da polícia militar, o que é bem incomum em uma instituição militar, que tem como uma de suas principais características a hierarquia e a ordem.

O desfecho também mostra que a polícia é uma instituição que desenvolve seus próprios interesses, pois o comandante da PM privilegiou seu colega de instituição ao fazer uma opção de aumentar mais ainda o desgaste com a secretaria de segurança pública ao não trocar o comandante do batalhão local que desobedeceu a sua própria determinação. Grupos ligados à instituição e da própria polícia militar provavelmente também pensaram nos interesses dessa corporação ao fazer com que uma ordem fosse descumprida, embora possam parecer pouco evidentes os ganhos institucionais gerados a partir de um desgaste na cúpula da segurança pública.

O fato descrito nos remete às reflexões de David Bayley (2002), pois a polícia também está envolvida em ações políticas pelo que deixa de fazer. Nesse caso, nem ao menos fiscalizou um grupo inteiro que poderia estar cometendo uma infração prevista na legislação.

Seria interessante articular duas ideias desenvolvidas por Egon Bittner (2003) ao analisar a estrutura militar de algumas polícias norte-americanas (no Brasil, além dessa forma de organização, as polícias militares são forças auxiliares do Exército). A primeira seria o caráter corporativista que ficaria evidenciado em uma estrutura militarizada, além disso, “na medida em que o espírito fraternal liga os membros da polícia, ele também os segrega do resto da sociedade” (BITTNER, 2003, p. 155). Ou seja, haveria uma tendência, em determinadas circunstâncias, de a instituição policial ser priorizada em detrimento do serviço público prestado. A segunda ideia seria a possibilidade de haver certa permissão para a indisciplina, pois, segundo o autor, é comum que os comandantes façam vista grossa para desobediência de seus subordinados com o objetivo de obter lealdade deles.

Marcelo Sain traz uma importante ideia a respeito da construção do campo da segurança pública, o qual também exerce poder político:

(...) a segurança pública constitui um campo constituído por atores de detém diferentes orientações e interesses acerca desse espaço e, especificamente, dos conflitos que nele se produzem e reproduzem, de suas abordagens conceptuais e fatos e de suas modalidades de resolução. A partir dele, esses atores também desenvolveram um conjunto de ações e práticas que se inscrevem em uma trama complexa de relações de poder e, particularmente, de poder político (SAIN, 2008, p. 17)

No México, segundo o entrevistado 20, a transformação da Procuradoria em “Fiscalía” teria também uma justificativa política:

vai ser autônoma a Fiscalía, já não depende do governo da cidade. E vai ser autônoma nessa condição histórica para que não esteja vinculada nas decisões de governo, e não esteja vinculada com orientações políticas de acusar a políticos, que não seja um instrumento de denúncia política e que não seja um instrumento de impunidade contra delinquência ou a corrupção (Entrevistado 20 – PGCDMX).

Fica evidente na fala do Entrevistado 20 que muitas vezes as instituições do sistema de justiça criminal acabam por influenciar no campo político.

Um dos aspectos que parecem permear o cotidiano da segurança pública são questões relacionadas às carreiras policiais. Como visto no capítulo anterior, o governador do Rio Grande do Sul, logo no início da gestão, buscou conceder significativo aumento para os policiais da Brigada Militar. No Distrito Federal, um dos fatores de tensão entre a SSPDF e a PMDF era o fato de não haver policiais militares da ativa nomeados em cargos estratégicos da SSP, prejudicando o instrumento da agregação, o qual beneficia a carreira de oficiais da PM.

Com relação à carreira da polícia judiciária, esses entraves também são amplamente discutidos. Um aspecto de desgaste da atividade da PCRS foi relatado pelo Entrevistado 8:

(...) quando tu chega comissário [na carreira de agente de polícia civil], por exemplo, tu não tem comissário de segunda classe, tu não tem... comissário é tua última classe, né... tu não sobe mais, então isso pode causar desestímulo também, porque tu já chegou... “bom, cheguei” [explicando que se estagna na carreira, da maneira como foi estruturada]. Tem lá mais 10 anos ou 5 anos de polícia... e eu tenho que trabalhar só para me aposentar. Por quê? (Entrevistado 8 – Sindicato PCRS)

Além de desmotivação no âmbito da carreira, o Entrevistado 8 relata dificuldades materiais no cotidiano:

os policiais estão extremamente desmotivados. Um caso que, alguns casos assim, por exemplo, para salvar um colega que tava levando tiro numa vila [bairro de periferia em Porto Alegre], entraram num carro, não tinha, o carro não ligou, entraram no segundo carro, foram até aquilo, quando chegaram lá furou o pneu, quando tu foi botar o estepe não tinha estepe... (Entrevistado 8 – Sindicato PCRS)

As dificuldades da carreira e de condições de trabalho são assuntos constantes nas discussões entre os policiais. No caso das polícias civis do Brasil, existe a possibilidade de haver representação sindical, diferentemente das polícias militares, as quais possuem associações (embora possam cumprir o papel do que seria um sindicato). De alguma maneira, parece mais forte no discurso policial militar essa oposição à representação sindical e a possibilidade de fazer greves. Historicamente, as PMs são proibidas pela Justiça de fazerem greve. Recentemente, esse entendimento de proibição da paralisação foi estendido também aos policiais civis¹⁹³.

A esse respeito, o Entrevistado 14 comentou:

e se fizer greve é motim, não existe greve de policial militar, greve é expulsão. Tá? Não tem, a polícia militar tem que ser militar (Entrevistado 14 – Gestão SENASP)

Esse tipo de fala é bastante comum entre oficiais policiais militares. No entanto, o Entrevistado 3 relata algumas estratégias de paralisação e movimentos político partidários dentro da própria instituição:

E aí, tinha uma crise instalada tremenda no DF com uma operação de greve branca, tal de operação tartaruga, e aí os índices de criminalidade altíssimo, e aquela loucura total aqui no DF (...) foi um momento muito difícil para parte política, para parte de administração da corporação, porque a corporação ela foi tomada, né, ela foi tomada

¹⁹³ Em 2017, o STF chegou ao entendimento de que os policiais civis não podem realizar greve, por se considerar suas atividades como essenciais à manutenção da ordem pública. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-05/stf-proibe-greve-servidor-ligado-seguranca-publica>>. Acesso em 25 jan. 2022.

por políticos. Então é uma instituição policial, (...) quando ela é dominada por agentes políticos, não de política institucional, mas de político eleitoral, mesmo, de política eleitoreira para dizer... virou caos e foi o que virou (Entrevistado 3 – PMDF)

Embora em termos discursivos seja dito que a PM não faça greve, como verificado no discurso do Entrevistado 14, que é taxativo sobre a não existência deste instrumento, na fala do Entrevistado 3 são descritos mecanismos de greve, sendo sua nomenclatura disfarçada ou amenizada, com a atribuição de nomes como “operação tartaruga” ou “greve branca”. Apesar da decisão de proibição de paralisação, historicamente as polícias realizam greves, tendo neste momento que lidar com novos mecanismos, pela referida proibição.

Todas as polícias brasileiras possuem de alguma maneira algum tipo de representação (PF, PRF, Polícias Cíveis e Militares), sendo feita por um sindicato ou não. Para além disso, pesquisa de João Miranda mapeou a bancada da bala da 55ª legislatura da Câmara dos Deputados (2015-2018) e chegou em 44 deputados federais (recorde à época) com atuação ligada às carreiras policiais no país (MIRANDA, 2019). Nas eleições de 2018, para a legislatura seguinte, houve um aumento expressivo (MACAULAY, 2019), fazendo com que mais de 10% dos representantes da política brasileira na Câmara dos Deputados fossem profissionais ligados às carreiras das forças de segurança ou armadas, sendo um segmento sobrerrepresentado se considerado o efetivo das forças policiais e Forças Armadas, que somam juntas aproximadamente 900 mil profissionais, o que representa 0,42% da população brasileira.

O tema da representação sindical deve ser mais bem estudado, pois há uma falha na compreensão dos grupos de interesses do setor público, pois quando se fala de sindicatos, existe uma tensão entre a construção da identidade de trabalhadores (movimento de trabalhadores) e a construção da identidade policial, enquanto reprodutores da ordem (ERICSON, 1982 *apud* FLEMING; MARKS; WOOD, 2006).

Segundo o Entrevistado 3, a relação de um comandante geral de polícia militar com a tropa deve:

quando eu [estive na gestão da polícia], baixei o cacete e botei para fora os políticos que estavam contaminando a instituição e mexi, tirei todos os comandantes de unidade, botei todos os comandantes da minha confiança e peguei aqueles cabos eleitorais que estavam trabalhando e botei lá no outro ponto, peguei o dali e botei lá, e tirei... e o cara começava a querer aparecer na mídia, eu... pau comia e “vem cá, que negócio é esse?”, e outra coisa que eu falava pro governador, essa é outra questão política também, chegava para o governador e falava para ele assim “olha, governador, vou lhe dizer uma coisa, não existe associação, não existe representação de classe, não existe sindicato, não existe sindicalista, não existe presidente de sindicato e nem presidente coisa nenhuma (...) instituição militar não existe instituições sindicais que representam a categoria, quem representa a categoria é o comandante, se o Sr. não (...) empoderar [o comando] dessa forma eu não tenho como fazer aquilo que o Sr. quer, que é botar ordem

na corporação”, o policial tem que olhar e falar assim, “comandante geral tá brigando por mim, pelo aumento do meu salário, comandante geral tá brigando por mim, vai comprar viatura”, não pode ser o deputado fulano de tal que seja o pai do aumento salarial dos policiais (Entrevistado 3 – PMDF)

Fica evidente essa relação dúbia entre movimentos representativos dentro da Polícia Militar e a própria ideia de militarismo. Outras áreas muito influentes nas estruturas dos governos nem sempre são conhecidas pela sociedade de forma geral. O Entrevistado 15 comenta que a importância da Casa Militar e sua influência no governo:

depende muito do governador, a Casa Militar, em sendo empoderada pelo governador, ela é mais importante do que todas as secretarias. Não precisa nem falar da secretaria de segurança (Entrevistado 15 – Gestão SSPDF).

A Casa Militar é responsável pela segurança do governador e sua família, tendo influência direta em sua agenda, compromissos, entre outras funções. Estar fisicamente próximo da maior autoridade do estado é entendido como algo de grande relevância no campo de interesses da política, segundo a percepção desse entrevistado.

Segundo o Entrevistado 2, um dos momentos mais cruciais para exercer influência na gestão é durante o período eleitoral, quando grupos policiais podem construir propostas.

(...) o governador ou programa de governo ele não brota em nenhuma área da cabeça (...) [os governadores], eles são orientados por quem eles conhecem da área (...) pelos policiais, eles que vão pitacar, né... eles que vão dizer, “olha, tem que extinguir a secretaria de segurança”, aí o cara olha para ti “mas por quê?” aí tu explica e convence (...) é o mais importante. Participar da formatação do programa de governo é mais importante do que governar (Entrevistado 2 – BMRS)

Embora haja essa relação dúbia entre polícia e política, esta tese busca debater e mostrar que em muitos momentos a relação existe de maneira muito intensa e pode até mesmo ser definidora para a política nacional, como tem sido visto cada vez mais frequentemente.

As entrevistas e teorias debatidas neste capítulo nos permitem pensar caminhos e possibilidades para ações policiais que não se referem apenas ao serviço público prestado por elas, aquelas tipificadas em manuais de condutas e na legislação.

Caberia, também, fazer uma analogia com a crítica que se faz do pensamento científico, pois se espera e se atribui à atuação da ciência uma espécie de neutralidade e isenção em suas análises e resultados. Nos dias de hoje, sabemos que isso não procede, uma vez que as trajetórias, valores e desejos influenciam diretamente na atuação dos cientistas que estão produzindo conhecimento. Apesar disso, de maneira alguma a constatação da não neutralidade

científica invalida o pensamento e a produção da ciência, sendo apenas um cuidado à adição de mais essa variável, para se pensar como é realizado o processo de produção científica.

Da mesma maneira, o Estado possui uma arquitetura concebida para prestação de serviços que, em grande medida, é conduzida pelo governo. Ou seja, há todo um corpo administrativo no Estado com funções prescritas, que atuam independentemente do governo eleito. Poderíamos pensar que, da mesma maneira que o pensamento científico não é neutro, a atuação dos funcionários que trabalham para o Estado também não o é.

A atuação da polícia não é neutra pois essa categoria desenvolve interesses, evidencia valores que são expressos em diversas situações, está intimamente envolvida com a política e suas decisões nem sempre são evidentes ou coerentes.

6. Paradigmas de segurança pública: disputas, controvérsias e escolhas

Este capítulo busca fazer uma reflexão a respeito de movimentações oriundas de disputas no campo da segurança pública pelas mais diversas motivações, levando em consideração processos históricos e sociais, para melhor entender os casos empíricos debatidos nas partes anteriores desta tese: a segurança por quadrantes em dois estados mexicanos, o PROESCI no RS e o Viva Brasília do DF.

Dentre alguns dos processos importantes a serem considerados, deve-se indagar como se constroem as percepções da realidade das pessoas que trabalham nas mais diversas áreas que compõe o sistema de justiça criminal, sejam os policiais na modalidade ostensiva ou investigativa, trabalhadores que realizam a acusação pública ou aqueles responsáveis por julgar as pessoas acusadas.

Por outro lado, o entendimento da sociedade, para além das percepções dos operadores do direito sobre seu próprio trabalho, também exerce grande influência no campo da segurança pública, conforme tem se argumentado nesta tese. Aspectos que se desenvolvem no meio político ou midiático também possuem estreita relação com o cotidiano das polícias. Esta parte do texto busca articular algumas teorias e estudos com o propósito de avançar no entendimento sociológico de alguns aspectos do tema da governança das polícias.

6.1 Construção social da punição em Garland e ações estatais contra a população em Harcourt: duas teorias para compreender as movimentações no campo da segurança pública

Uma obra já clássica no campo da sociologia da violência é o livro de David Garland intitulado “A Cultura do Controle”, que trata de processos sociais que levaram a um maior endurecimento penal. Esse autor toma como base empírica os Estados Unidos e a Grã-Bretanha para desenvolver seus argumentos. Certamente esses dois países possuem uma realidade bastante distinta da brasileira, no entanto a teoria de Garland ajuda a compreender alguns processos sociais de mudanças de comportamento frente ao aumento da criminalidade, assim como retóricas que evocam o endurecimento penal como principal instrumento para resolver esse problema e até mesmo a redução de direitos de pessoas que cumprem pena.

De uma certa maneira, o padrão punitivo que alcançamos nos dias de hoje pode ser considerado como uma “surpresa”, pois o modo como se constitui o sistema de justiça criminal

nos dias de hoje subverteu o padrão histórico. Houve uma “aguda descontinuidade”, uma vez que os processos modernizantes que, há tão pouco tempo, pareciam sedimentados nesse domínio – acima de todas as tendências de longo prazo que apontavam para a “racionalização” e para a “civilização” – agora aparentam ter engatado a marcha à ré (GARLAND, 2008, p. 44).

As últimas décadas foram em uma direção oposta às hipóteses e correntes de pensamento que guiaram as formas como se realizavam o controle do crime e da justiça criminal na maior parte do século passado, as quais o autor denomina de “previdenciário penal”: “Valores e práticas institucionais que caracterizam a área entre as décadas de 1890 e 1970, e que ditaram os lugares-comuns de gerações de políticos, acadêmicos e operadores do sistema” (GARLAND, 2008, p. 44). Esses valores tinham como pressuposto a ressocialização das pessoas que cumpriam pena, ou seja, fazer com que aqueles que passam pelo sistema prisional voltem para sociedade e não cometam mais crimes e/ou delitos. Já as práticas atuais de policiamento, sanções, acusações, etc., buscam novos objetivos e interesses, os quais se guiam por novas formas de conhecimento.

Portanto, as bases epistemológicas que guiavam todo o sistema de justiça criminal passaram a operar de outra forma, com outras premissas e objetivos. Garland argumenta que até os anos 1970 havia algum consenso dentro do campo do controle. Os profissionais divergiam, mas havia alguma unidade entre eles, pois havia certa institucionalidade, além de uma identidade profissional. “Hoje em dia, para o bem ou para o mal, não existe tal consenso, nem uma cultura firmemente estabelecida ou mesmo qualquer percepção clara do programa geral” (GARLAND, 2008, p. 46). Esse fato traz instabilidade ao campo, além da possibilidade de haver constantes mudanças abruptas. As linhas ideológicas das mais diversas políticas e formas de ação do sistema de justiça criminal (como por exemplo, leis de vigilância comunitária, justiça restaurativa, monitoramento eletrônico, punições comunitárias) estão longe de ter clareza. Para o autor, a fonte do endurecimento penal e dos determinantes da pena são localizados não apenas em razões do direito, no interesse econômico ou nas estratégias de poder, mas também nas configurações dos valores, sentidos e emoções, os quais estão associados no que chamamos cultura (GARLAND, 1990, p. 249). Para uma análise adequada desse processo, devemos levar em conta algumas questões culturais estabelecidas.

As instituições do controle do crime são parte de uma ordem governamental e social. Em outras palavras, estão na sociedade, ocorrem na sociedade e são suscetíveis a variações e a fenômenos sociais. São parte de uma rede complexa, formada, por exemplo, pelas instâncias do sistema de justiça criminal, do mercado de trabalho, de órgãos de governo, etc. As

transformações desse campo do controle do crime também estão em sintonia com mudanças de outros campos e outras instituições sociais (GARLAND, 2008).

Dentro de seu esquema teórico, haveria duas principais estratégias, sendo a primeira a realização de “parcerias preventivas”, que seria o esforço de dividir responsabilidades pelo controle do crime e de construir uma infraestrutura de prevenção além do Estado; a segunda seria a “segregação punitiva”, que se relaciona a uma nova confiança em métodos cujo principal objetivo é a neutralização prisional, em outras palavras, punir e excluir (GARLAND, 2008, p. 313). Se, por um lado, o Estado passa a acionar atores privados, estabelecendo um estilo de governança que diminui sua responsabilidade e estimula novas formas de controle social, há um apoio cultural que é chave do que o autor chama de segregação punitiva, e permitiu, nos Estados Unidos, a implementação de políticas mais duras de encarceramento.

Essas duas estratégias nos conduzem a diferentes caminhos, porém surgiram sob a mesma conjuntura histórica: “A questão chave da *segregação punitiva* se refere ao seu apoio cultural. Afinal de contas, esta é uma política altamente visível, que desperta discussões acaloradas e jamais poderia operar sem ampla adesão popular”. Sobre as *parcerias preventivas*, as suas “pré-condições” são bem mais diversas. Esse tipo de ação, segundo Garland, não possui muita visibilidade e nem muito apoio eleitoral: “No entanto, elas envolvem a invenção de novos modos de pensar e agir, bem como o surgimento de novos hábitos e rotinas da parte de organizações e atores privados” (GARLAND, 2008, p. 313).

As parcerias preventivas, portanto, estariam relacionadas com o surgimento de um novo conjunto de crenças criminológicas e com uma nova forma de governar, a qual delegaria novas responsabilidades à sociedade, com o intuito de que esta participe mais dos mecanismos de controle social. Essa seria, para o autor, uma forma de “governar à distância”, uma maneira de dissolver algumas das responsabilidades do Estado. Dentro dessa perspectiva, podemos pensar alguns elementos da chamada segurança cidadã – sobretudo o surgimento de práticas que fomentam o envolvimento da comunidade – e a maneira como esse conceito se desenvolveu em algumas unidades da federação no Brasil.

O aumento das penas propostas pelo Estado é uma forma de mostrar a soberania, mas também de confortar as pessoas: “Elas [as penas] são apoiadas pelo público, para quem este processo de condenação e punição serve como uma válvula de escape expressiva das tensões e como momento gratificante de coesão, em face do crime e da insegurança” (GARLAND, 2008, p. 315).

A teoria de Garland aponta que a exploração desse desejo pela punição é realizada por plataformas políticas e eleitorais. É comum observar políticos se elegendo com o discurso de

que irão acabar com a criminalidade através do aumento da punição. Para entender parte da complexidade dessa questão, devemos compreender algumas construções sociais sobre a punição e seus significados em nossa sociedade¹⁹⁴.

Durkheim, ao analisar o ato de punir, corrobora com essa ideia de que este fenômeno é uma construção social, uma vez que se diz que se um ato criminoso quando cometido (ação considerada como uma ofensa à consciência moral, na teoria do autor) não é punido, poderá ameaçar a segurança da vida em sociedade. O autor argumenta que as regras que envolvem a punição não são fundamentais para o funcionamento da coletividade, mas sim para aqueles que a observam. Nesse sentido, para Durkheim, a pena deve alcançar aquele que transgredir uma regra penal, mas também a sociedade como um todo, a qual fica em uma posição de espectadora (DURKHEIM, 2004).

As regras penais possuem uma característica social de cumprir uma função, sob a ótica de Durkheim, e não resultariam nas expectativas que geralmente se coloca por aqueles que propõem o aumento da punição, que seria a diminuição da criminalidade na mesma proporção. Elliott Currie analisou os efeitos de uma sociedade de mercado na construção de um ambiente que favorece a criminalidade violenta. O autor considera que o encarceramento não teria o efeito esperado por aqueles que defendem que essa seja a principal resposta do Estado para combater a criminalidade. Elliott não nega que alguns criminosos perigosos devem ser presos, e que os 2 milhões de presos no sistema prisional norte-americano têm algum efeito na taxa de crime. Ele aponta, no entanto, que aumentar seis vezes o encarceramento no período analisado não diminuiu seis vezes a criminalidade. O autor argumenta que, portanto, as sociedades que encarceram não necessariamente são as mais seguras (CURRIE, 2006).

O efeito desse tipo de exploração política da violência por alguns segmentos da sociedade gera efeitos práticos no cotidiano das pessoas, como o aumento do sentimento de insegurança, algo que está diretamente relacionado com a qualidade de vida. Gabriel Kessler realizou um estudo sobre o sentimento de medo na Argentina e identificou dois tipos de discursos com relação à preocupação com a segurança, bem diferentes. Um deles se configura com uma posição política extremada, que seria um grito de raiva e ódio com relação ao tema, e o outro, uma orientação mais pragmática, que gira em torno do que fazer diante de um mundo considerado muito perigoso (KESSLER, 2015).

O primeiro efeito descrito por Kessler pode se relacionar com a ideia de exploração política do sentimento de insegurança promovida por determinados segmentos políticos. O

¹⁹⁴ Também devemos considerar o debate sobre desvio (BECKER, 2008).

efeito de buscar uma solução extremada para resolver o problema da criminalidade pode implicar no favorecimento de políticos e gestores que buscam práticas que envolvem o fenômeno descrito por Garland da segregação punitiva. Além disso, cria o ambiente onde os *habitus* dos operadores do direito e as sensibilidades das pessoas evocam a retórica da vingança como solução para o problema da criminalidade. Podemos observar um ciclo vicioso, no qual a criminalidade é explorada como plataforma política, gerando medo nas pessoas, que, por sua vez, elegem políticos que propõem respostas irracionais e populistas para solucionar o problema, criando um ambiente que favorece o que Garland nomeia de cultura do controle. Caberia entender qual seria o limite dessas estratégias mais extremadas para o controle da criminalidade. Até que ponto um Estado poderia restringir direitos com o intuito de combater um inimigo?

A obra de Bernard Harcourt, *The counterrevolution: how our government went to war against its own citizens (2018)*, surge a partir do relatório do Senado norte-americano realizadas por pessoas que atuavam a serviço de instituições americanas. Dentre as torturas descritas, constam sucessivos afogamentos, privação de sono, confinamento em caixas pequenas e torturas psicológicas, como ameaças ao filho e/ou mãe da pessoa torturada.

Harcourt pontua alguns tipos de eventos que teriam alguma relação com a flexibilização dos limites de atuação do Estado, dentre os quais: 1) após o ataque de 11 de setembro, George W. Bush assinou decreto com uma lista de “*high-value targets*”, conhecida como lista da morte, que autorizava a *Central Intelligence Agency* (CIA) a matar qualquer alvo da lista sem prévia instrução ou aprovação presidencial; 2) a administração do governo Obama reportou 473 ataques em “áreas hostis”. Em 2017, o escritório investigativo de jornalismo documentou mortes acidentais causadas por drones, vitimizando entre 739 e 1407 civis, dos quais de 240 a 308 eram crianças; 3) a *National Security Agency* (NSA) gravou milhões de ligações de norte-americanos em um só dia; 4) de acordo com o *Washington Post*, em 2010, NSA interceptou e armazenou 1,7 bilhões de comunicações por dia (mensagens privadas do Facebook, e-mails, etc.); 5) entre 2010 e 2015, a polícia de Nova York direcionou 95% de sua vigilância para norte-americanos mulçumanos ou atividades políticas relacionadas ao islamismo.

Segundo o autor, alguns observadores afirmam não haver relação entre esses eventos, os quais seriam casos isolados, mas outros pontuam que seria um novo estado de exceção vivenciado pela sociedade norte-americana. Pois,

longe de ser excepcional, aberração ou isolado (ou temporário), essas medidas exemplificam uma nova forma de vida que nós, nos Estados Unidos, governamos nós mesmos no exterior e no território americano: um novo modelo de governo inspirado

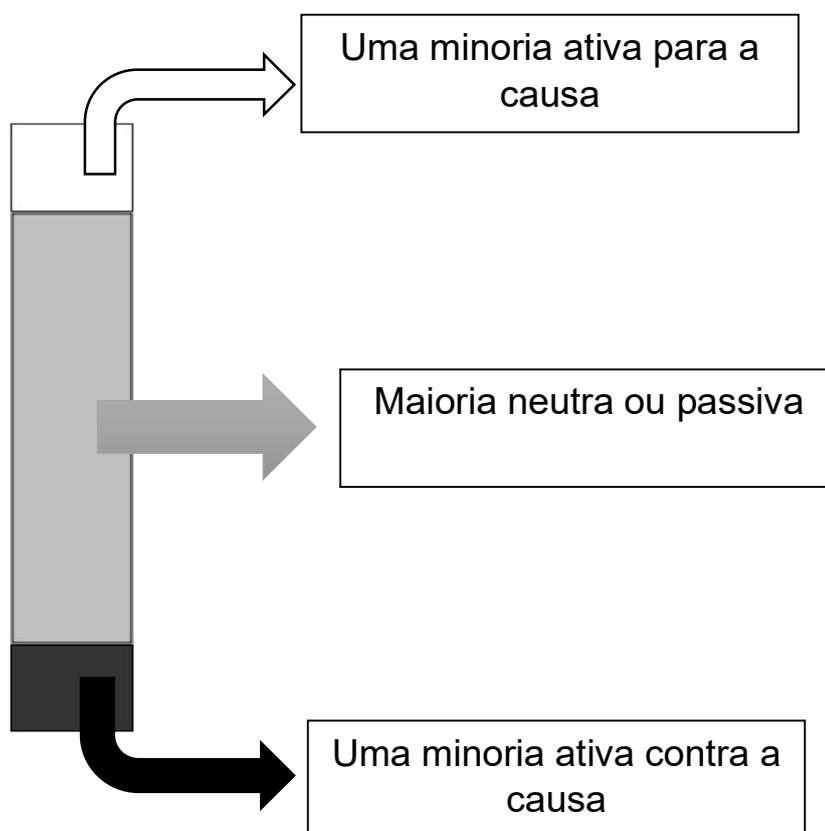
pela teoria e prática da guerra de contrainsurgência (*counterinsurgency warfare*) (HARCOURT, 2018, p. 14 – tradução nossa)

Ruy Marini e Rodrigo Castelo (2018) buscam realizar uma reflexão acerca do que chamam de Contrarrevolução na América Latina. Segundo eles, a contrarrevolução seria uma estratégia dos EUA que surge por volta dos anos 1960 com a motivação da manutenção do capitalismo nos moldes norte-americanos, diante do que era visto como ameaças em processos revolucionários em outras partes do mundo. Para isso, foi utilizada a doutrina de contrainsurgência, a qual teria três aspectos. O primeiro foi “a aplicação de um enfoque militar à luta política”, o que significa trazer o elemento de aniquilação ao oponente, que normalmente não está presente no campo político e tem como um mecanismo de controle o sentido de oposição. O segundo aspecto seria o entendimento de que o movimento revolucionário é algo externo à sociedade, sendo uma “subversão provocada pela infiltração do inimigo”, considerando o agente externo como um mal para a sociedade que está sendo afetada e tornando necessária uma ação de aniquilação desse agente externo. O terceiro e último aspecto é que a contrainsurgência tem como objetivo reestabelecer a “saúde” da sociedade e manter o “sistema político parlamentar e liberal”, se propondo “explicitamente ao reestabelecimento da democracia burguesa” (MARINI; CASTELO, 2018).

Adicionado ao aspecto de reestabelecimento da saúde social, Harcourt afirma que a contrainsurgência, acima de tudo, busca gerar o efeito de conquistar a fidelidade da população, através da obtenção da confiança e simpatia das pessoas. Nessa doutrina, sempre haverá na sociedade dois polos em prol de uma causa e uma maioria passiva entre ambos. Na guerra de contrainsurgência, requer-se eliminar um dos polos para garantir a fidelidade da maioria passiva (HARCOURT, 2018)

Para desenvolver seus argumentos, Harcourt realizou análise em documentos das Forças Armadas norte-americanas. Segundo o General David Petraeus, em qualquer situação, não importa a causa, sempre haverá:

Figura 35 - Estratégia de Contrainsurgência



Fonte: (US DEPARTMENT OF THE ARMY, 2006 *apud* HARCOURT, 2018, p. 33)
Elaboração própria

Conquistar essa maioria passiva seria o principal objetivo da guerra de contrainsurgência. Esse tipo de doutrina, segundo Harcourt, foi empregada em guerras promovidas pelos EUA no Vietnã, Afeganistão e Iraque, especialmente nas guerras mais recentes; no pós-11 de setembro, as técnicas foram aprimoradas, sobretudo as de vigilância e as estratégias “humanitárias”, com o intuito de conquistar “os corações e mentes das massas” (HARCOURT, 2018).

Se anteriormente os EUA adotavam esse tipo de estratégia em outros países, Harcourt argumenta que:

Somos nós, norte-americanos, que nos tornamos alvo das estratégias de contrainsurgência do nosso governo. As três estratégias principais agora moldam o modo como os Estados Unidos, e cada vez mais o Ocidente euro-americano, governa: vigilância total das comunicações domésticas por parte da NSA, alvejamento implacável de minorias suspeitas e o esforço contínuo para conquistar a fidelidade das massas passivas. Do policiamento antiterrorismo doméstico ao policiamento ambulante comum, das escolas às prisões, de nossos computadores e *smart TVs* aos telefones de nossos bolsos, uma nova maneira de ver, pensar e governar se instalou em casa - e se

baseia em um paradigma de guerra contrainsurgente (HARCOURT, 2018, p. 19 – tradução nossa)

Essa estratégia adotada traz uma ilusão de que algum tipo de insurgência estaria sendo desenvolvida, moldando a percepção pública a esse respeito. Isso faria com que as minorias étnicas, bairros específicos e imigrantes se tornassem alvos do Estado. O pós-11 de setembro fez do governo norte-americano uma espécie de “minipoder judiciário”, fazendo com que as práticas arbitrárias não fossem executadas por interrogadores irresponsáveis, mas sim como uma decisão do alto escalão do poder Executivo, “legalizando” determinadas práticas, como até mesmo a tortura. As medidas de exceção passaram a fazer parte do cotidiano da população (HARCOURT, 2018).

Cabe realizar uma reflexão nesta tese sobre a realidade brasileira a partir dos argumentos de Garland e Harcourt. O Brasil passou por processos históricos diferentes daqueles vivenciados por alguns países do hemisfério norte. Segundo Thomas Marshall, no processo histórico inglês – por exemplo –, a cronologia das diferentes dimensões de direitos conquistados teve em primeiro lugar os direitos civis (a liberdade individual, com a liberdade de expressão, imprensa, acesso à justiça, propriedade, entre outros), no século XVIII; para depois haver a conquista dos direitos políticos (liberdade para votar e ser votado, além de atuar em movimentos sociais e partidos políticos, entre outros), no século XIX; e, por fim, os direitos sociais (direito às necessidades básicas de bem-estar, como direito a moradia, educação, saúde, entre outros), no século XX (MARSHALL *apud* CARVALHO, 2002).

Segundo José Murilo de Carvalho, no Brasil essa cronologia ocorreu de maneira diferente, sendo todas ocorridas no século XX, com a conquista dos direitos sociais em primeiro lugar, seguidos pelos direitos políticos e, por último, os civis. Essa inversão da ordem acabou por gerar algumas dificuldades para o pleno gozo da cidadania no Brasil (CARVALHO, 2002).

Outro aspecto histórico que marca o campo da segurança pública no Brasil é o período ditatorial vivenciado entre os anos de 1964 e 1985. Se Garland fala de um processo histórico que se inicia desde a década de 1960, no Brasil o período da ditadura militar foi marcado por sucessivas arbitrariedades realizadas pelos agentes do Estado, tendo a anuência da gestão governamental da época, tal qual descrita por Harcourt. Portanto, esses aspectos que levaram ao endurecimento penal nos EUA e Inglaterra tomaram uma sucessão de acontecimentos distintos daquele vivenciado pelo Brasil.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 foi um marco que garantiu direitos à sociedade, embora os anos seguintes a sua promulgação continuassem tendo como marca muitas violações, com destaque para a violência policial (MINGARDI, 1992; TAVARES DOS

SANTOS, 1993; KANT DE LIMA, 1994; MISSE, 1999; ADORNO, 1999). No entanto, haver um marco jurídico com mecanismos para coibir as ações violentas do Estado trouxe avanços na área da segurança pública, dando início à criação de muitas ouvidorias e corregedorias de polícia, além de outros mecanismos que garantiram alguns progressos civilizatórios no país.

Vale destacar que a recente democracia brasileira possui muitos aspectos em comum com a cultura do controle descrita por Garland e de arbitrariedades autorizadas pelo Estado, tal como descritas em Harcourt. Muito comum é escutar de policiais brasileiros que a criminalidade era mais controlada durante a época da ditadura, uma vez que não haveria “amarras” na polícia para resolver o problema, referindo-se a direitos humanos. Essa retórica ainda é presente entre políticos brasileiros, que sistematicamente colocam no debate público mecanismos legislativos para aumentar a punição e/ou retirada de direitos de pessoas apenadas como a principal solução para o problema do crime e da violência. Segundo Michel Misse, quando se trata de violência policial, verifica-se em alguns casos ligações com grupos de extermínio, considerando até mesmo a existência da “pena de morte” ilegal que ocorre no Brasil (MISSE, 1995).

Entender os processos históricos do campo da segurança pública no Brasil é bastante desafiador. Vale destacar os esforços realizados por diversas pessoas que refletiram sobre a temática, de modo que iremos desenvolver alguns argumentos centrais na próxima seção.

6.2 Paradigmas de segurança pública no Brasil

Ao analisar os paradigmas de segurança das últimas cinco décadas no Brasil, Moema Freire (2009), destaca três:

- i) Segurança Nacional, vigente durante o período da Ditadura Militar; (ii) Segurança Pública, que se fortalece com a promulgação da constituição de 1988; e (iii) Segurança Cidadã, perspectiva que têm se ampliado em toda a América Latina e começa a influenciar o debate em Segurança no Brasil a partir de meados de 2000 (FREIRE, 2009, p. 50).

Vale ressaltar que esses paradigmas não são estanques e nem uniformes. Possuem diversas características que se modificam ao longo do tempo. Eles também não são excludentes, ou seja, as transições não são bruscas, pois, de alguma maneira, os três paradigmas coexistiram ao longo das décadas (FREIRE, 2009).

O paradigma da segurança nacional se baseava na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento formulada no âmbito da Escola Superior de Guerra (OLIVEIRA, 1976, *apud*, FREIRE, 2009). Esse modelo de segurança buscava, inicialmente, neutralizar um inimigo externo, que se figurava no “combate ao comunismo”. Em seguida buscou-se combater o

inimigo interno, “correspondente a qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente” (FREIRE, 2009, p. 51).

O paradigma da segurança pública aparece no momento da promulgação da Constituição de 1988, que determinou que a segurança pública é “dever do Estado e direito e responsabilidade de todos” e atribuiu às polícias federais e estaduais a incumbência dessa gestão no já mencionado artigo 144. Esse momento também representava uma tentativa de tirar das Forças Armadas essa responsabilidade, pois no artigo 142 fica descrito que para essas instituições ficava encarregada apenas a defesa nacional. Nessa época, também se buscava a descentralização, o que dificultou uma gestão nacional do assunto, embora a década seguinte tenha marcado o surgimento da Secretaria Nacional de Segurança Pública (FREIRE, 2009).

Já a chamada segurança cidadã surgiu na Colômbia, em 1995, tendo como princípio o controle do crime através da repressão e da prevenção. Esse paradigma é definido como um conjunto de intervenções públicas realizadas por diversas áreas do Estado, com atuação da sociedade civil e projetos “voltados para a abordagem e a resolução daqueles riscos e conflitos violentos e/ou delituosos que lesem os direitos e as liberdades das pessoas, mediante a prevenção, o controle e/ou a repressão dos mesmos” (SERRATO, 2007, p. 10). Esse conceito parte do pressuposto de que a violência é complexa e multicausal, e as respostas a esses problemas devem ser realizadas através de políticas complexas que envolvam diferentes áreas do governo, além das polícias. No Brasil, é possível ver uma tentativa da implementação desse conceito a partir de meados dos anos 2000, tendo permanecido em evidência pelo menos por boa parte das duas décadas seguintes (MESQUITA NETO, 2006; FREIRE, 2009; LIMA; GODINHO; PAULA, 2014; TAVARES DOS SANTOS e MADEIRA, 2014).

Jacqueline Muniz (2012) considera que a construção do paradigma da segurança cidadã trouxe um avanço em relação à retórica disseminada de “lei e ordem”. No entanto,

é também óbvio que ele trouxe riscos frente a sua própria pretensão. Uma concepção ampliada de segurança pública traz riscos enormes, nem sempre visíveis. Sobretudo quando ela se faz dissociada do processo de construção participativa e pactuada de uma política declaratória que encerre, de maneira clara, os fins, os meios e os modos que possibilitam a sua implementação (MUNIZ, 2012, p. 2)

Para essa autora, no Brasil, o discurso da segurança cidadã tem se convertido em “pau para toda obra”, pois tem sido utilizado como uma carta curinga que “legitima vias contraditórias e paradoxais muito distantes das expectativas democráticas que possibilitaram sua existência” (MUNIZ, 2012. p. 3).

Durante o período em que passa a ser predominante o paradigma da segurança cidadã, observamos a implementação de outras práticas e estratégias de segurança pública para além da noção de policiamento tradicional, prática entendida aqui como uma estratégia de policiamento baseada principalmente na repressão. Observamos a disseminação da prática do policiamento comunitário, a partir de diferentes experiências em todo o país, ainda que se reconheça resistências em sua implementação (MONTEIRO, 2012). Também foi observado maior pluralidade na formação policial e a inclusão da temática dos direitos humanos nas academias policiais (TAVARES DOS SANTOS, 2014; SCHABBACH, 2015; RODRIGUES, TAVARES DOS SANTOS, 2022). Também pôde ser percebido um aumento do número de programas de prevenção à violência nesse mesmo período (MESQUITA NETO, 2006) e a disseminação de conselhos comunitários de segurança (MORAES, 2011; SCHABBACH, 2014).

No ano de 2018, no âmbito da Câmara dos Deputados do Brasil, foi publicado documento com proposta de uma agenda no campo da segurança pública intitulada “*Agenda de segurança cidadã por um novo paradigma*”¹⁹⁵, cujo relator foi o deputado Paulo Teixeira (2018), do PT de São Paulo. O conteúdo da publicação é dividido em 5 eixos:

- 1) Proposta de novo modelo federativo com objetivo de reconstruir as relações entre entes federados, Estado, sociedade e forças policiais, através de uma proposta de estruturação de um sistema de política pública sobre segurança pública;
- 2) Proposta de reestruturação das polícias, através de criação de uma doutrina do uso da força, criação de mecanismos que impeçam a instrumentalização política da polícia, promoção integração das polícias, garantia de direitos de policiais militares dentro de suas corporações, etc.;
- 3) Busca de redução das desigualdades dentro do sistema de justiça criminal, através da ampliação da justiça restaurativa, mudanças legislativas, criação de mecanismos que fiscalizem os procedimentos do sistema de justiça criminal;
- 4) Traz propostas para melhorar a gestão do sistema prisional, priorização de alternativas penais, estratégias para reintegração e assistência do apenado, estabelecimento de diretrizes transparentes e padronizadas nas unidades prisionais, promoção da redução da influência das organizações criminosas, etc.

¹⁹⁵

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/agenda_seguranca_%20cidadada.pdf>. Acesso em 09 abr. 2022.

- 5) Propõe estratégias para prevenção à violência e redução dos homicídios, com foco em grupos vulneráveis, respeito aos direitos humanos, promoção de política de desarmamento, política de redução de danos para usuários de drogas, fomento a política educacional em que se reconheça o direito à diferença, promoção de direitos e acesso à cidade, etc. (TEIXEIRA, 2018)

O documento traz ainda textos informativos que debatem as possibilidades de reestruturação das polícias, apresentando aspectos positivos e negativos de uma centralização ou fragmentação das instituições, propostas para redução das violências no território, para a promoção de educação policial e para o sistema penitenciário (TEIXEIRA, 2018).

Todas essas mudanças fazem parte do contexto da chamada segurança cidadã. No entanto, como se tem argumentado, as instituições policiais apresentam resistências arraigadas em sua cultura institucional. Também devemos considerar que o paradigma não é desenvolvido de forma uniforme e fidedigna. No país, como se sabe, coexistem as mais diversas ideologias e soluções para o problema da criminalidade.

Segundo Elizabeth Leeds (2013), a noção de segurança cidadã aparece pela primeira vez na linguagem oficial do governo federal no ano de 2009, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Antes disso, no âmbito estadual, a primeira experiência de um programa que trazia este conceito foi o *Fica Vivo!* (2003) em Minas Gerais, que posteriormente se disseminou em outros estados com diferentes nomes. No entanto, no Brasil, quando o assunto é segurança pública, observamos um movimento pendular que oscila entre inovação e retração, ou seja, frequentemente políticas públicas progressistas são seguidas de políticas mais tradicionais cuja solução geralmente tem a ver com a repressão (LEEDS, 2013; TAVARES DOS SANTOS, 2009).

O então vigente paradigma da segurança cidadã pode ter entrado em declínio a partir do ano de 2016, momento em que alguns movimentos sociais conservadores e de direita passaram a ocupar posições de destaque perante o público e acabaram por ter uma maior presença no âmbito do Executivo e Legislativo brasileiro, trazendo pautas com foco em um maior endurecimento penal e tendo como marco dessa mudança as eleições de 2018. Um possível novo paradigma de segurança pública pode ter surgido nesse período. No entanto, é possível compreender, como salienta Moema Freire (2009), que a existência de um paradigma dominante não exclui elementos de outros e a predominância de um não significa uma ruptura brusca em relação ao anterior. Com o intuito de contribuir na análise, propomos chamar esse

paradigma que começa a surgir em 2016 de “Segurança Interior” (TAVARES DOS SANTOS *et al.*, 2020; TAVARES DOS SANTOS, MARENCO, 2020)

A segurança interior poderia ter como principal característica o endurecimento penal, com justificativas mais “morais” sobre como lidar com as pessoas que estaria cometendo crimes. Esse fato se dá também em função da maior representação política de pessoas ligadas às forças de segurança ou militares das Forças Armadas, as quais, muitas vezes, fazem uso de suas posições para propor reformas legislativas que acabem por gerar um maior endurecimento penal, frequentemente com justificativas de proteger aquelas pessoas que não cometeriam crimes, com a célebre expressão de proteger o “cidadão de bem”.

A maior presença política dos referidos profissionais acaba também por influenciar ações do Executivo federal e estaduais, que têm tido como marca priorizar operações policiais, as quais têm indicadores de produtividade policial, sobretudo na apreensão de drogas ilícitas. No entanto, como se tem discutido nesta tese, o Brasil é um país que tem a gestão da segurança pública delegada principalmente às unidades federativas, o que faz com que essa análise não possa ser generalizada para todo o país.

Por outro lado, o ciclo de diversas políticas públicas geradas durante o paradigma da segurança cidadã acaba tendo boa influência nas atuais gestões da segurança pública, seja por inércia, no caso de ações implementadas em uma gestão anterior e que segue existindo, ou pela manutenção de uma política pública que se inspire por esse paradigma nos dias de hoje.

Esses paradigmas de segurança pública acabam por fundamentar propostas de políticas públicas e a existência de mais de uma concepção de projeto acaba por gerar embates de ideias. Cabe destacar que alguns projetos não estão escritos como uma proposta formal, mas se encontram na retórica de políticos, gestores e policiais. A próxima seção irá debater como se constroem as disputas sobre uma agenda de segurança pública.

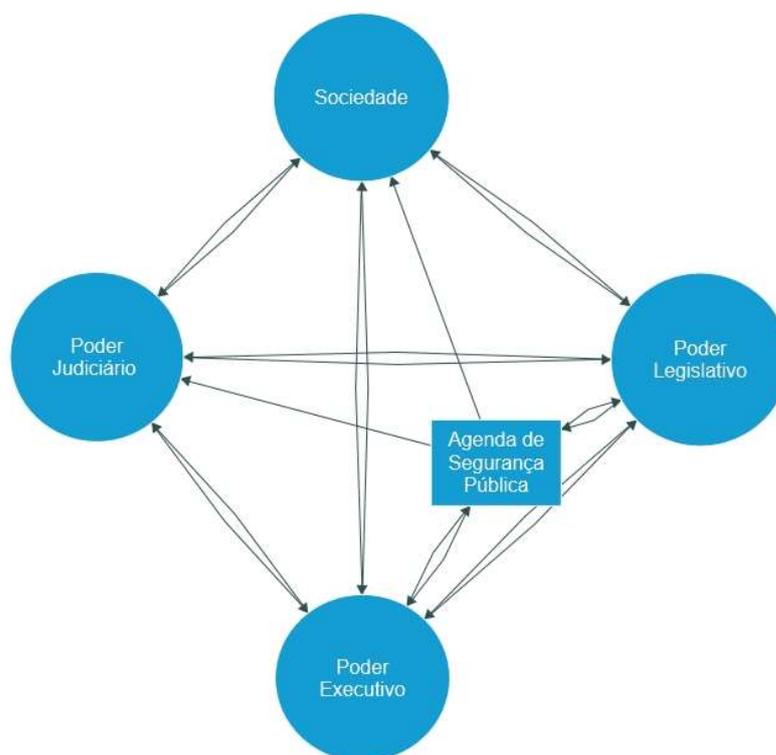
6.3 Agendas de segurança pública: disputas desde sua concepção

Uma agenda de segurança pública acaba por receber influência das diferentes esferas da sociedade, seja pelo poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Esta tese acabou focando suas análises nas ações do poder Executivo, através de projetos desenvolvidos pelos governos federal e estaduais, os quais têm a incumbência de administrar a segurança pública principalmente através das forças de segurança. Também se revela importante nesta área a gestão do sistema prisional, fornecimento de serviços públicos, promoção de políticas públicas que afetem áreas sociais e de acesso à cidade, entre outros. As ações do Executivo dependem

necessariamente do mundo político, uma vez que o chefe do Executivo federal ou dos estados é eleito através do voto popular das pessoas da sociedade, as quais escolhem um projeto com que se identificam; evidentemente, a depender do momento, o debate da segurança pública pode ter maior peso ou não.

Ainda que de forma periférica, o presente trabalho abordou, também, alguns aspectos do Legislativo e Judiciário. Esses poderes possuem grande relevância no cotidiano do campo da segurança pública e, em grande medida, também são influenciados pela política, através da escolha de representantes no parlamento brasileiro, já que de lá sairão leis que afetam diretamente o cotidiano das polícias, sistema prisional e poder Judiciário. Este último possui uma grande interlocução com a atuação policial, uma vez que irá tomar decisões baseadas no trabalho policial. O poder Judiciário ainda é afetado pelo mundo político através do poder Executivo, já que este último tem a prerrogativa de indicar pessoas para ocupar cargos de grande importância no âmbito do Judiciário. Esse tipo de indicação costuma ser afetada também pela relação do poder Executivo com o Legislativo, observando-se o mundo político na prática, com as estratégias e negociações que o caracterizam.

Figura 36 - Poderes e Agenda de Segurança Pública

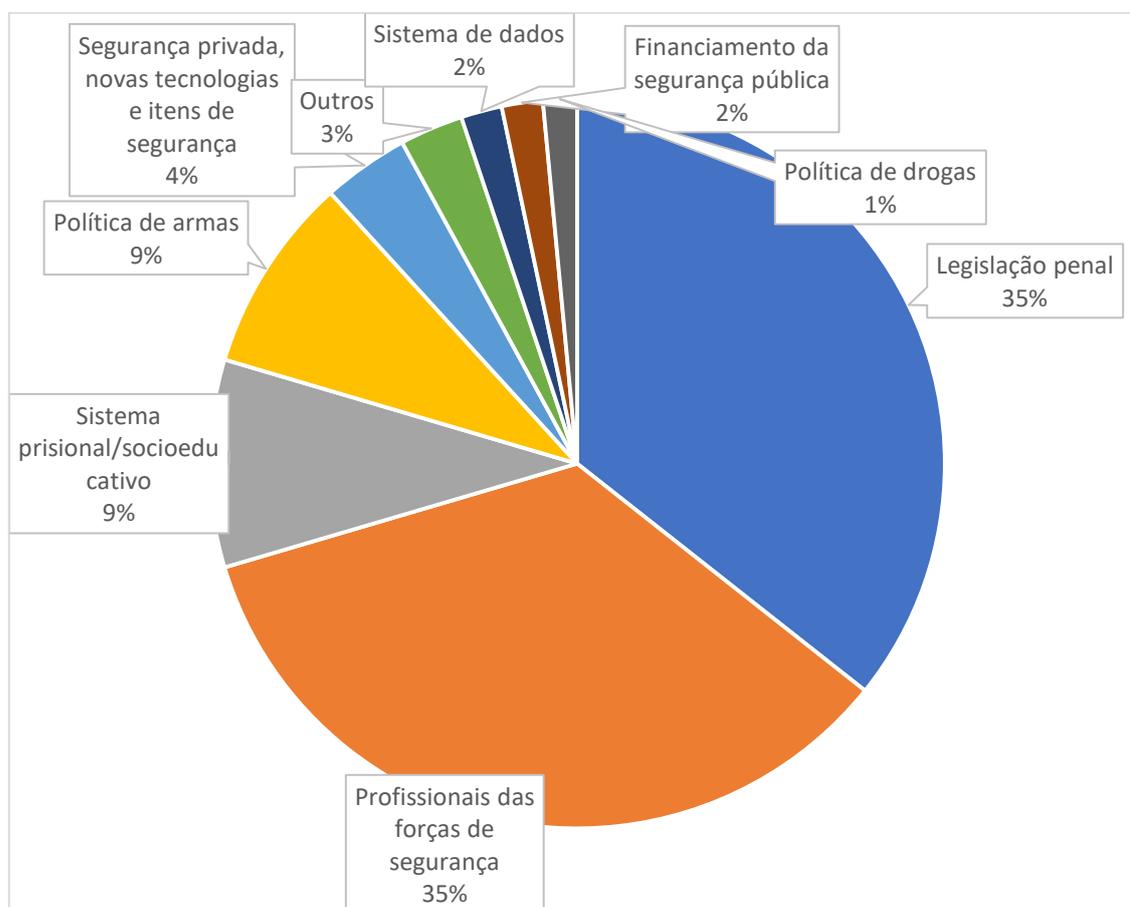


Elaboração própria

A imagem acima representa esta complexa relação entre os poderes e sociedade e como se articula uma agenda de segurança pública. Como é possível perceber, a política atravessa de maneira significativa as possibilidades de atuação dos atores envolvidos no campo da segurança pública.

Por exemplo, nos últimos anos, um grupo político suprapartidário tem surgido com bastante notoriedade nas notícias e na percepção das pessoas a respeito da política, que é a chamada “bancada da bala” (nome amplamente utilizado para nomear parlamentares que costumam atuar em assuntos relacionados à segurança pública). Vale ressaltar que a definição de quem comporia esse grupo pode ter critérios diferentes, na medida em que podem ser considerados aqueles que votam em favor das categorias profissionais ligadas à segurança pública ou aqueles que têm como pauta prioritária o problema do crime e da violência. Eveline Santos (2018) realizou trabalho sobre a “bancada da bala” e em sua análise definiu o grupo a partir de três critérios: 1) aqueles que são signatários da Frente Parlamentar de Segurança Pública, 2) que escolheram fazer parte da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e 3) tenham integrado alguma força repressiva do Estado, seja civil ou militar (SANTOS, 2018). A partir desses critérios, a autora analisou a atuação política de 18 deputados federais durante os anos de 2015 e 2016, fez uma categorização do trabalho realizado e o quantificou, chegando ao seguinte resultado:

Figura 37 - Projetos da bancada da bala em 2015 e 2016



Fonte: Santos (2018, p. 92)
Elaboração própria

Verifica-se que 70% das propostas da bancada da bala se referem à legislação penal e aspectos das carreiras dos profissionais de segurança. Seguindo em sua análise, a autora realiza uma seleção desses projetos e constata que apenas 19% poderiam ser classificados como uma “mudança estruturante”, que teria capacidade de mudar a relação entre os atores do sistema de justiça criminal, o restante (81%) tratando de “mudanças pontuais”, que buscavam alterações específicas (SANTOS, 2018, p. 110).

A agenda de uma política de segurança pública no âmbito legislativo ocorre por meio de propostas de mudanças na lei que impactam diretamente no cotidiano das forças de segurança. Os parlamentares também podem destinar recursos para projetos do poder Executivo e acabam por atuar em áreas de interesse por motivos políticos, como ficou demonstrado no âmbito das entrevistas desta tese.

No âmbito do Executivo, uma agenda de segurança é formada através de diversas maneiras. Uma figura central para condução dessa agenda é a pessoa encarregada pela política

de segurança, normalmente o(a) secretário(a) de segurança pública. Fábila Berlatto (2017) realizou uma tese que trata do assunto; a pesquisadora afirma que:

A politização da segurança pública é, assim, a sua condição definidora, não só porque é, afinal, política de Estado, mas porque é também, ou antes de tudo, um universo de disputas políticas pelos seus nomes, programas, paternidades, etc. O Secretário é, portanto, um político, pois ele, juntamente com o governador, é que fazem uso político e são os porta-vozes dessas políticas (BERLATTO, 2017, p. 88).

A autora apresenta diversos casos que evidenciam um papel de grande relevância para a secretaria de segurança no governo estadual, seja para modificar o papel das forças policiais, para implementação de um programa de segurança pública que apresenta objetivos ou simplesmente para colocar em evidência na política local ou nacional um aliado político, entre outras possibilidades (BERLATTO, 2017).

Com relação às variações de nomenclaturas que as secretarias de segurança possuem em diferentes governos e estados, verifica-se uma intenção na mudança de nome, o que, para Berlatto, não necessariamente significa uma inovação, mas no mundo político as palavras trazem uma intenção de sentido. A autora agrupou dois tipos de nomenclaturas no período em que realizou o estudo, sendo uma mais ligada à “Segurança Pública”, com variações como “defesa civil”, “sistema penitenciário” e “justiça”. O segundo tipo conecta-se à ideia de “Segurança Cidadã”, com termos como “cidadania”, “cidadã”, “defesa social” e “paz social”. Sua análise constata que o primeiro grupo teria um aspecto mais conservador, e o segundo, mais reformista (BERLATTO, 2017). Verificamos, dessa maneira, como alguns aspectos se desenvolvem no âmbito do Executivo e acabam por formar uma agenda de segurança pública.

A autora fez, ainda, uma análise de três possíveis forças sociais que contribuem para a escolha dos perfis de secretários de segurança pública, quais sejam: 1) o “técnico”, 2) o político “profissional” e 3) o funcionário do “partido”. Além disso, foram categorizados seis perfis profissionais prioritários progressos à ocupação desse cargo¹⁹⁶: Policial Federal, Carreiras Jurídicas, Político, Policial Civil, Policial Militar, Oficial do Exército (BERLATTO, 2017).

A despeito da forma como se constituem as agendas de segurança pública, vimos nesta tese que muitas questões influenciam esse processo, como a composição de governos, acomodação de acordos, negociação das carreiras dos profissionais da segurança pública,

¹⁹⁶ Para além dos perfis de chefes da segurança local, a autora fez uma interessante análise da relação política da escolha em relação a suas bases políticas e ideologias, chegando à conclusão de que os perfis mais ligados ao espectro ideológico da direita costumam concluir mais seus mandatos do que aqueles de centro ou esquerda. Da mesma forma, aqueles ligados à polícia militar e à polícia civil também possuem mais chances de conclusão do mandato (BERLATTO, 2017).

relação com a mídia, política, entre outros. Mesmo dentro dessa diversidade de situações, é possível identificar que, no Brasil, têm surgido planos de segurança pública baseados em evidências científicas, ainda que de maneira tímida. Alberto Kopittke (2019) analisou a questão através de revisão de literatura internacional e chegou à conclusão de que:

os princípios gerais da prevenção à violência também se mostraram válidos no Brasil, indicando que, apesar das especificidades culturais, sociais e econômicas, o acúmulo de conhecimento produzido em nível internacional sobre o que funciona e o que não funciona deve ser considerado na busca de soluções para a violência no país (KOPITTKE, 2019, p. 297)

O autor ainda conclui que os planos de segurança mais eficazes para a redução da violência são aqueles que acabam por envolver uma diversidade maior de agências do Estado e com atuação mais proativa do que reativa (KOPITTKE, 2019). Nessa mesma perspectiva, Eduardo Pazinato analisa planos de segurança municipais no Brasil e Colômbia e chega à conclusão de que:

enquanto o Estado lidera a elaboração de diagnósticos e planos locais de segurança baseados em evidências, priorizando a concentração dessas iniciativas multiagenciais e setoriais nos territórios e junto aos segmentos sociais mais expostos a situações de violências e outras vulnerabilidades, ele estimula o engajamento cívico e comunitário com um desenho institucional que favorece o desenvolvimento de políticas integradas e integrais de segurança (PAZINATO, 2021, p. 140).

Os planos de segurança pública podem, então, ser construídos por bases empíricas com o objetivo de contribuir para a redução da violência e a melhora da qualidade de vida da população

No entanto, isso não é evidente no senso comum e nem entre aqueles formuladores de políticas públicas. Ademais, se a solução fosse de fácil acesso e simples, os governos sempre escolheriam propostas com resultados já sabidos previamente, entretanto, a realidade social é demasiadamente complexa. Como vimos nesta tese, a formulação de um plano de segurança pública percorre caminhos bastante heterogêneos, o que torna um grande desafio o desenvolvimento de uma ação que seja mais reformista e que altere de maneira mais significativa o cotidiano dos profissionais que atuam no campo da segurança pública.

7. Conclusão

Esta tese buscou evidenciar que quando o assunto se relaciona com a gestão da segurança pública, a condução será necessariamente complexa. Isso ocorre pelo fato de que geralmente este tema traz aspectos emocionais, os quais afetam diretamente nas sensibilidades, tornando um fenômeno subjetivo. Assim, é comum que o assunto seja explorado de forma política em plataformas eleitorais que utilizam o discurso de medo para êxito. Por sua vez, isso cria entraves para elaboração de planos de segurança pública que tratam o problema de maneira mais complexa, baseados em evidências científicas.

Nesse sentido, o mapeamento de situações e variáveis existentes na criação de um plano de segurança, assim como a relação da gestão com o cotidiano das forças de segurança pública é algo de suma importância na elaboração de estratégias mais sistemáticas. Esta tese buscou fazer um levantamento de aspectos da segurança pública como: a carreira policial, mídia, política, cultura policial, disputas institucionais, gestão policial, orçamento público, entre outros. A reflexão realizada no presente trabalhou se ancorou em três políticas públicas, quais sejam: 1) A estratégia de segurança por quadrantes adotada na Cidade do México e em Guadalajara, e, no Brasil 2) o PROESCI do Rio Grande do Sul e 3) o Viva Brasília – nosso pacto pela vida do Distrito Federal.

Comparar programas de segurança implementados em arquiteturas institucionais é um esforço feito no âmbito desta tese. Analisamos duas capitais nacionais, e constatou-se que tanto no DF brasileiro quanto no mexicano, sediar o governo federal acabam por impactar de alguma maneira o cotidiano da segurança pública. Na realidade mexicana, o comando da Secretaria de Segurança deve ser escolhido com a anuência da presidência da república. No caso brasileiro, a questão orçamentária é facilitada pelos recursos enviados pelo governo federal às polícias do DF¹⁹⁷. Em ambas as capitais, existe uma relação diferenciada a respeito de suas unidades políticas nos territórios em relação ao restante do país. No caso do DF mexicano a divisão por *alcaldías*¹⁹⁸ e no caso do DF brasileiro, a divisão em Regiões Administrativas¹⁹⁹, que possuem suas dinâmicas próprias, mas, sendo policiadas pelas forças de segurança da administração

¹⁹⁷ Apesar de não haver uma regra direta que defina a relação da presidência da república com as forças de segurança da capital, isso cria um vínculo político entre essas polícias com o governo federal.

¹⁹⁸ Equivalente a uma prefeitura.

¹⁹⁹ O DF do Brasil traz um aspecto bastante específico. Esta unidade da federação, segundo sua lei orgânica, é um estado e município ao mesmo tempo. Analisar isso do ponto de vista da segurança pública pode ser bastante interessante, pois se olharmos para o DF como um estado, seria o menor do país, ao passo que se entendermos como um município, seria a maior capital em extensão territorial do Brasil, com um tamanho três vezes maior em relação a cidade de São Paulo.

central, de ambos os DFs. Nesta tese, foi feita uma comparação em cada um desses dois países com outro estado, no caso do Brasil analisou-se o Rio Grande do Sul e no México, o estado de Jalisco.

A segurança por quadrantes é uma estratégia que surge na Cidade do México no ano de 2010, com o objetivo de dividir o território da capital mexicana em diversas áreas menores, delegado responsabilidade aos policiais que atuam na área ostensiva (Policia Preventiva), atuando a partir dos problemas específicos e peculiares de cada quadrante, tendo o estímulo de uma maior interação com a comunidade local. No caso da Cidade do México, foi verificado que a região metropolitana apresenta uma grande complexidade, sobretudo na entidade federativa vizinha, o Estado do México. Apesar da segurança por quadrantes da capital mexicana existir por mais de uma década, ele ainda é bastante desconhecido e tem realizado poucos atendimentos, considerando o tamanho da população atendida. Essa estratégia foi utilizada como modelo para implementação em Guadalajara. No entanto, não teve êxito na própria implementação, tendo em vista obstáculos políticos e o próprio interesse dos policiais que atuavam na rua.

Em matéria de segurança pública, o México acaba por adotar soluções que parecem girar em torno de uma estratégia semelhante primordialmente, que é uma solução militarizada com protagonismo do governo federal. Esse tipo de ação é verificada desde o final da década de 90 (ZACKSESKI, 2006), e segue aparecendo como uma das principais estratégias, conforme discutido nesse texto, com a implementação de uma guarda nacional militarizada na gestão do Lopez Obrador iniciada ao final de 2018. Embora também tenha havido espaço para outros tipos de estratégias, como o Programa Nacional de Prevenção Social e à Violência e Delinquência, lançado no início da gestão de Peña Nieto (2012-2018), e que chegou ao final deste governo com praticamente nenhum recurso (HERNÁNDEZ, 2020), ao passo que durante o mandato deste mesmo governo, o número de militares empregados no combate ao narcotráfico subiu de 34.996 em 2015 para 51.994 em 2016, sendo um aumento de 48% de um ano para outro (BENÍTEZ; AGUAYO, 2017).

No Brasil, o emprego das forças armadas em função de segurança pública ganhou bastante destaque na última década, tendo como um marco a intervenção federal no Rio de Janeiro no ano de 2017 durante a gestão Michel Temer (2016-2018). No entanto, comparativamente com a realidade mexicana, é um emprego bastante tímido, com o total de 14 mil militares empregados entre os anos de 2011 e 2017 (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2019), tendo como média a utilização de pouco mais de 2 mil profissionais por ano.

Esta discrepância se dá possivelmente pela arquitetura constitucional entre esses dois países. Se no México, a carta magna delega aos três entes federativos a coordenação por um sistema de segurança pública, no Brasil, há um maior peso para as Unidades Federativas, uma vez que estes entes federativos têm sob sua responsabilidade a coordenação de 95% do efetivo policial do país, sendo que o governo federal acaba tendo uma gestão tímida, seja pelas ações do Ministério da Justiça ou pelo emprego de forças militares na função de segurança pública.

Portanto, no caso brasileiro é verificado um protagonismo das ações de segurança pública no âmbito dos estados. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania que trouxe alguns aspectos que buscavam uma inovação por meio da alocação de recursos orçamentários com a finalidade de reduzir a criminalidade durante o governo Lula da Silva (2007-2010), no entanto, como o programa de segurança mexicano mencionado assim, foi descontinuado. O PROESCI do Rio Grande do Sul surgiu exatamente no momento desta descontinuidade, tendo como um de seus maiores obstáculos não ter contado com esses recursos. No entanto, ainda assim, foi possível verificar a elaboração de projetos de segurança dentro do contexto deste programa que tiveram alguns resultados, principalmente os “territórios de paz”, a “patrulha Maria da Penha” e o Policiamento Comunitário.

No caso do Viva Brasília do Distrito Federal, foi uma proposta inspirada no Pacto Pela Vida de Pernambuco (2007). A implementação desta política também se beneficiou de sua gestão anterior ter iniciado um programa que também tinha inspiração nesse tipo de política, que foi o Ação pela Vida (2012) no próprio DF. O Viva Brasília teve o êxito de concluir a os comitês de Áreas Integradas de Segurança Pública, que mensalmente promoviam reuniões entre os principais atores da segurança pública de cada região do DF para discutir os indicadores elencados pelo programa, sobretudo os CVLIs e CCPs. Apesar de haver muitos atritos entre a secretaria de segurança do DF com as forças policiais, a existência de indicadores focados nos crimes que se desejava reduzir provocou uma influência positiva no trabalho policial, fazendo com que a taxa de homicídios caísse de 24 mortes por 100 mil habitantes em 2014 para 14 em 2018.

Ao comparar o Viva Brasília do DF com o PROESCI do RS, algo que parece fundamental é o tema do orçamento e alocação de recursos na segurança pública. Nesse sentido, se faz necessário estudar de maneira mais sistemática esta correção em trabalhos futuros, que é a relação entre orçamento e objetivos propostos. No caso das duas políticas de segurança analisadas para esta tese no contexto brasileiro, uma das principais metas a serem alcançadas era a redução de homicídios.

No Viva Brasília, talvez uma condição que fez com que o se alcançassem resultados mais expressivos, seja o fato de que o recurso (orçamentário e de efetivo) já estivesse alocado, na forma da existência de um quadro policial bastante expressivo com uma estrutura capaz de realizar o trabalho proposto pela secretaria de segurança de maneira imediata. O trabalho policial então passou a ser direcionado com foco para um objetivo concreto que era a redução dos CVLIs. Além disso, nessa política, foi feito esforço de estimular o trabalho em conjunto entre as diferentes forças de segurança, através da consolidação de AISPs.

No caso do PROESCI, esse recurso policial existia, embora em menor volume proporcionalmente, seja no orçamento ou efetivo para segurança pública no RS. Porém, o que parece ter sido o foco da política gaúcha, foi a alocação de recursos em programas de prevenção, os quais se mostraram eficazes (SILVA DE OLIVEIRA, 2014), no entanto, tiveram uma menor capacidade de êxito tendo em vista que os recursos federais que este programa planejou receber em sua concepção não chegaram, devido ao cancelamento do PRONASCI no MJ.

Portanto, verificamos que dois caminhos foram trilhados, quando comparamos esses dois programas, e o que parece ter sido decisivo para um resultado mais expressivo, é quando se verifica o volume de recursos orçamentário - considerando também recursos humanos -, que foi o Viva Brasília.

Sob outro aspecto, talvez um dos êxitos do Viva Brasília tenha sido o fomento a prestação de contas, pois com as reuniões periódicas e as diretrizes a serem seguidas guiou o trabalho, induziu a atividade policial. Criou convergências entre as instituições para se alcançar resultados, através do direcionamento da política, com divulgação e comunicação com a sociedade. Por outro lado, o êxito do PROESCI na construção de políticas de prevenção foi um dos aspectos que não foi possível implementar no Viva Brasília conforme planejamento inicial, uma vez que o financiamento do BID acabou não sendo efetivado, o que acabou por desestruturar toda pauta com outras secretarias de governo na construção de uma política intersetorial.

Esta tese mostrou o papel definidor que as polícias possuem dentro de uma estratégia de segurança pública. Essas instituições têm um papel de destaque nas sociedades modernas. Herman Goldstein (2003) afirma que a própria essência da polícia teria uma característica anômala em uma sociedade que se considere livre, tendo em vista que essa instituição é autorizada a restringir liberdades, prender, investigar, deter e usar a força. No entanto, esse autor pondera que, apesar de sua posição anômala, a instituição policial é decisiva para manter o grau de ordem necessária para que uma sociedade possa ser realmente livre.

Observando a realidade brasileira, esta afirmação de Goldstein parece trazer duas reflexões que valeria a pena serem desenvolvidas aqui. Em primeiro lugar, a importância das instituições policiais para uma sociedade livre e democrática, sobretudo no contexto latino-americano, região com as mais altas taxas de mortes violências do mundo. Esse fato por si só já evidencia a necessidade de ações por parte dos Estados para conter a violência, garantindo sociedades mais livres.

O segundo aspecto desta afirmação, é o seu caráter normativo, no qual delega às instituições policiais a responsabilidade de manterem a ordem necessária para obtenção de uma sociedade livre. Neste aspecto, devemos considerar também o envolvimento de um conjunto maior de instituições que contribuem para promoção de uma sociedade livre. Além disso, esse caráter normativo esbarra no fato da sociedade brasileira em muitos aspectos não se vivencia uma liberdade plena diante das lacunas de cidadania já mencionadas nesta tese (CALDEIRA, 2000; CARVALHO, 2002). Tendo a atuação das instituições policiais muitas vezes marcadas pelo exercício ilegal do poder (COSTA, 2004).

Nas últimas décadas, no Brasil, independente da gestão do governo federal ter sido de esquerda ou direita, os resultados pareceram caminhar para uma demanda punitiva bastante clara, se considerarmos a população das pessoas privadas de liberdade ter saltado de 90 mil na década de 90 para mais de 800 mil nos dias de hoje, a despeito de não haver uma relação direta entre maior encarceramento e diminuição da violência (CURRIE, 2006). Inclusive um efeito colateral de uma gestão prisional caótica, é a possibilidade de acabar por ter o crime organizado se alastrando, conforme um caminho trilhado pelo PCC, que acabou se internacionalizando por também atuar em presídios próximos a regiões limítrofes do Brasil com a Bolívia por exemplo, havendo laços dos faccionados com outros criminosos, criando uma relação de dívidas entre eles, fortalecendo assim esta organização criminosa (OLIVEIRA; KRÜGER, 2018).

Esse caminho trilhado no Brasil que fortaleceu demandas punitivistas teve respaldo tanto no sistema de justiça criminal assim como nos governos (AZEVEDO; CIFALI, 2017). Apesar de haver muitos debates e propostas de mudanças no campo da segurança pública, a força descrita no presente trabalho de haver uma tendência de autogovernança no âmbito das organizações policiais parece ser uma evidência de que o caminho nesta área tende a ser pautada principalmente por demandas mais punitivistas, independente de formulações e planos de segurança.

Há uma cultura profissional dentro das instituições policiais que acabam por valorizar mais aqueles saberes relacionados com aspectos que possam ser traduzidos em indicadores do combate ao crime, a despeito da atuação policial abranger uma gama de atividades muito mais

ampla do que a repressão à criminalidade (MONTEIRO, 2017). Há autores que defendem que a polícia não deva tratar de outras questões que não seja o crime, uma vez que especialistas muito mais competentes poderiam assumir questões relacionadas a doença mental, embriaguez, educação, etc. Além de liberar a polícia para atuar de maneira muito mais eficiente. No entanto, segundo Bittner (2003), isso não ocorrerá, uma vez que os profissionais de outras áreas não querem levar seus serviços para o lugar que é necessário, além do fato, dos próprios médicos e assistentes sociais solicitarem o serviço policial, por eles não poderem realizar a coerção que determinadas situações podem exigir.

O problema do crime e da violência fazem parte do cotidiano da vida em sociedade, sendo até mesmo possível se questionar como que tantos milhões de pessoas possam viver juntos em sociedade em uma relativa paz e harmonia sem sentirem medo de morrer por outras pessoas? (ELIAS, 1997). Segundo Norbert Elias, esse estilo de vida foi alcançado através do autocontrole dos indivíduos, característico de um longo processo civilizatório. A respeito do conflito, Georg Simmel (1983) considera que este fenômeno faz parte da vida dos indivíduos, sendo um modo de resolver divergências e algo constitutivo das pessoas e das dinâmicas sociais existentes.

Considerando a complexidade que são as dinâmicas sociais, principalmente a respeito de suas características violentas e conflituosas, a polícia atua muitas vezes como mediadora das relações existentes em uma sociedade, a despeito de não haver uma valorização interna e externa para o desempenho de tais atividades (MONTEIRO, 2013). Um dos fenômenos que parece contribuir de maneira bastante decisiva nas atividades policiais, conforme afirmaram praticamente todos os entrevistados desta tese, é a maneira como o problema da segurança pública é representado pela mídia.

Segundo David Altheide (2003), os crimes que possuem características violentas acabam recebendo maior atenção por parte da mídia. As consequências deste fenômeno seria a criação de uma sensação entre os telespectadores de que o crime é sempre violento. O autor argumenta que “à medida que a audiência se familiariza mais com o significado do termo e o contexto de seu uso, torna-se redundante declarar "crimes violentos", uma vez que a experiência exibida pela mídia de massa sugere que "o crime é violento"” (ALTHEIDE, 2003, p. 15).

A maneira como são vinculadas as informações na mídia, e com a intensificação dos fenômenos midiáticos através das redes sociais, que nos dias de hoje acabam por embaralhar mais ainda todo o conteúdo, acaba gerando representações sociais que irão guiar a maneira como os indivíduos se portarão no mundo, independente da veracidade ou não de tais representações (PORTO, 2014). Um aspecto que influencia bastante, é a comoção da sociedade

diante de crises de segurança, crimes e violências. Este tipo de reação é amplificado pelo que Stanley Cohen conceituou como “pânico moral”, que tem o significado de uma reação extremada e exagerada diante dos fatos apresentados (COHEN, 2002).

Esse tipo de fenômeno acaba por criar um ambiente em que haja um respaldo para existência de uma cultura do controle (GARLAND, 2008), que poderá resultar em políticas penais mais populistas como uma resposta tranquilizadora aos anseios da sociedade. Não se nega o grave problema de violência que existe nas sociedades modernas e da necessidade de punição, no entanto, muitos discursos e propostas sem qualquer evidência para contribuir com a solução do problema tem sido um dos principais entraves para criação de planos no campo da segurança pública que consigam reduzir o grau de violência e sentimento de insegurança nas sociedades de hoje.

Como argumentado nesse trabalho, quando se trata de políticas de segurança, há um movimento pendular que oscila entre inovação e retração (TAVARES DOS SANTOS, 2009), ou seja, ora surgem estratégias que buscam inovar que são seguidas de soluções sem a criação de planos com maior transparência em suas ações. Porém, vale ressaltar que ainda que haja esse embate na criação de políticas, estratégias inovadoras passaram a surgir com maior frequência a partir dos anos 2000, e ainda assim convivem com retrações em políticas que trazem inovações.

Não por acaso essas políticas passaram a serem criadas principalmente a partir dos anos 2000, período que também surgiu o que se chamou paradigma de segurança cidadã. Este movimento trouxe em sua concepção a ideia de tratar o problema da criminalidade a partir de aspectos mais complexos, buscando envolver outras áreas do Estado e também da sociedade civil, surgiu uma série de políticas públicas nas duas décadas que se seguiram, tendo resultados localizados com o PROESCI no RS ou mais expressivos, como o Viva Brasília no DF se considerarmos a redução de homicídios.

A despeito de haver indícios de um caminho para o paradigma de segurança interior (TAVARES DOS SANTOS *et al.*, 2020), que tem entre seus aspectos a acentuação de soluções com respostas emocionais com principal solução o endurecimento penal, dificilmente as políticas públicas que surgiram no período anterior irão deixar de influenciar as estratégias atuais. Talvez pela própria forma como as instituições policiais têm caminhado, tendo feito interlocução com as mais variadas instituições, no caso brasileiro, os mais diversos núcleos de pesquisa, ONGs e programas de Pós-Graduação em Segurança Pública parecem ser um ponto de interseção que abriu caminho para alguma pluralidade nas instituições policiais.

Nesta perspectiva, como indicam Bayley e Shearing (2006, p. 592), o policiamento teria se tornado cada vez mais plural, cada vez mais compartilhado entre agências públicas e privadas (comerciais ou comunitárias). Tal pluralização seria a evidência do enfraquecimento do monopólio estatal sobre o policiamento público e indicativo de sua superação. Estas transformações, e em especial as mudanças efetuadas nas políticas dirigidas especificamente ao controle do crime, têm ocasionado impactos significativos na organização, na filosofia, nos princípios, métodos e estilos de policiamento. Porém, mais do que isso, elas têm trazido importantes consequências para o acesso à segurança como um bem público, em diferentes esferas tais como equidade, direitos humanos e *accountability*, sem os quais se podem produzir efeitos nocivos à própria democracia.” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 21)

Os planos que temos analisado nesta tese, como argumentamos, seguem um caminho de adotar estratégias mais sistemáticas, como convencionamos chamar. Têm a característica de apresentarem seu planejamento, suas propostas e indicadores de maneira mais transparente. Porém, não ter a concepção de um plano de segurança público mais complexo com propostas claras não significa que não seja uma estratégia de segurança pública. De certa maneira, não ter um plano de segurança, significa manter a tradicional receita de deixar a condução da política pública para as organizações policiais, as quais parecem aderir a esse tipo de proposta de maneira orgânica, tendo em vista sua busca por se autogovernarem.

Delegar a responsabilidade para as forças policiais conduzirem a política pública pode ser considerado um caminho que atende a muitos anseios, tanto de uma espécie de clamor popular, quanto da cultura organizacional policial. É um caminho que parece estar pronto desde a partida de um governo toma esta rota, uma vez que as pactuações e relações entre secretaria de segurança com as forças de segurança, quando se trata da implementação de uma política mais sistemática, como evidenciou esta tese, exige um alto grau de articulação, o qual demanda esforço e tempo.

É um erro fazer da gestão policial, que tem seus próprios interesses e problemas, a materialidade da governança de polícia. Primeiro, porque isso apenas cria mais um espaço em que se pode alargar a autonomia policial, que é o que ocorre quando se concede que é a própria polícia que define as metas a serem cumpridas, ou estabelece a forma pela qual estas metas seriam avaliadas, ou define os termos da política pública que deveria governá-la. Segundo, porque isso é de fato uma renúncia à existência de uma governança de polícia cuja primeira lealdade, cuja razão de ser, é permitir ao governo governar a polícia e controlar sua autonomia, aferir sua adesão à democracia em termos de finalidades, meios e modos. Isso permite desdobrar, de maneira qualificada, o elemento diferencial que explica por que a governança de polícia não se confunde, ao contrário, contém e subordina a governança policial (...). O propósito da governança de polícia é governar a polícia assegurando sua aderência à democracia como anterioridade, contexto e ambição. Incorpora a governança policial, concedendo conscientemente a medida de autonomia que se considere adequada para a gestão de sua organização. A governança de polícia articula objetos, mecanismos e controles que instrumentalizam as finalidades, alternativas, modos e meios da polícia para um determinado projeto político. Busca aproximar as metas e determinar as formas de busca de metas expressas em políticas públicas. (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ; PONCIONI, 2009, p. 32)

A autonomia policial também tem sido buscada no campo epistemológico, como constatou Renato Lima *et al.* (2022), que analisam a legitimação das ciências policiais no Brasil como uma estratégia, sobretudo das Polícias Militares de monopolizar o pensamento a respeito do que seria “lei e ordem”, projeto que busca monopolizar o saber policial, contrariando expectativas de democratizar o campo da segurança pública.

Essa luta por autonomia é um conflito permanente entre gestão e os burocratas do nível de rua:

Outro aspecto de interesse para os burocratas de nível de rua é seu desejo de manter e expandir sua autonomia. Os gestores tentam restringir a discricionariedade dos trabalhadores a fim de garantir certos resultados, mas os burocratas de nível de rua, muitas vezes, consideram tais esforços como ilegítimos e, em algum grau, resistem a eles com êxito. Com efeito, na medida em que os burocratas de nível de rua (e isso inclui policiais, professores, assistentes sociais e enfermeiros, bem como advogados) esperam poder tomar decisões discricionárias importante, muitos dos esforços dos gestores para determinar normas de serviços são considerados ilegítimos. Quando este é o caso, descobrimos uma condição para a não conformidade dos trabalhadores de baixo nível hierárquico. Isso não significa que os esforços para restringir os burocratas de nível de rua são, de fato, ilegítimos. Os burocratas de nível de rua têm algumas reivindicações quanto ao status profissional, mas eles também têm um status burocrático que exige o cumprimento das diretivas superiores. Isso significa, no entanto, que os burocratas de nível de rua percebem seus interesses como separados dos interesses dos gestores e procurarão proteger esses interesses (LIPSKY, 2019, p. 67).

Essa tese, portanto, buscou evidenciar esse movimento constante de busca por discricionariedade dos profissionais que entregam um serviço público. O assunto parece tomar outra dimensão tendo em vista a função exercida pelas forças de segurança, as quais lidam com uma das questões que parecem despertar maior interesse do debate público: a violência e o sentimento de insegurança, indicadores essenciais para obter qualidade de vida em qualquer sociedade.

Referências Bibliográficas

ADORNO, Sérgio. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 11, n.2, pp. 129-153, 1999.

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer – Segurança Pública**, Rio de Janeiro, v. IX, n. 4, pp. 9-25, 2009.

ADORNO, Sérgio; BARREIRA, César. **A Violência na sociedade brasileira**. In: MARTINA, C. B; MARTINS, H. H. T. de S. (Org.). Horizontes das ciências sociais no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Barcarolla, v. 1, pp. 303-374, 2010.

ALMEIDA, Fabricio. **Segurança Pública, Federalismo e Relações Intergovernamentais: Uma Análise Do Programa Nacional De Segurança Pública Com Cidadania (Pronasci)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ALTHEIDE, David L. Mass media, crime, and the discourse of fear. **Hedgehog Review**, 5, no. 3, Spring pp. 9-25, 2003.

ALTUS GLOBAL ALLIANCE. **Police Stations Visitors Week: Global Report 2010**. Rio de Janeiro: Altus Global Alliance, 2011.

ALVARADO, Arturo. **El tamaño del infierno**. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ciudad de México, Colégio de México, 2012.

AMOS, Karin. Governança e governamentalidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n. especial, pp. 23-38, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; CIFALI, Ana Cláudia. **Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades**. In: SOZZO, Máximo (org); CIFALI, Ana Cláudia *et al.* Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

BARROS, Betina Warmling. **COERÊNCIA DA CRUELDADE: OS SIGNIFICADOS DA VIOLÊNCIA EXTREMA PARA OS ENVOLVIDOS NO TRÁFICO DE DROGAS NO RIO GRANDE DO SUL**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

BAYLEY, David. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A transição de uma Polícia de Controle para uma Polícia Cidadã. São Paulo, **São Paulo em Perspectiva**, 18(1), pp. 119-131, 2004.

BENÍTEZ, Raúl; AGUAYO, Sergio. **Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016**. Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2017.

BERLATTO, Fábila. **SOCIOLOGIA POLÍTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: Um estudo dos Secretários Estaduais**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

BERNARDES, Bruno. **A HISTÓRIA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: UMA NARRATIVA BRASILEIRA**. **Observatório Político**, 2012.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BRASIL. **Código Penal Militar**. Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Políticas sociais** – Acompanhamento e análise - Vol. 7. IPEA, Brasília, 2003.

BRASIL. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Coordenação: Andréa da Silveira Passos *et al.* Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

BRASIL. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BRASIL. **Boletim de Análise Político-Institucional 11** - Política Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, jan-jun., 2017a.

BRASIL. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Volume 21 Nr. 249. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, 2017b.

BRASIL. **Pesquisa perfil das instituições de segurança pública ano-base2017**. Brasília, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019.

BRITTO, Cristiano. **VIOLÊNCIA E HOMICÍDIOS RELACIONADOS AO TRÁFICO DEDROGAS, EM UBERLÂNDIA - MG**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

CALDEIRA, Tereza. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo, Edusp, 2000.

CAMPBELL, John. IDEAS, POLITICS, AND PUBLIC POLICY. **Annual Review of Sociology**. n 28, pp. 21-38 2002.

CAMPOS, Marcelo; ALVAREZ, Marcos. Pela metade: implicações do dispositivo médico-criminal da “Nova” Lei de Drogas na cidade de São Paulo. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 29, n. 2, pp. 45-74, Agosto de 2017.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 3 n. 5, São Paulo, pp. 136-155, Dezembro de 2006.

CARUSO, Haydée; SILVA, Juliana; SUASSUNA, Rodrigo; MONTEIRO, Claudio; ALBERNAZ, Elizabete; FIGUEIRA, Marcele; MELO, Luciana; OLIVEIRA, Raissa; MORAES, Yuri. **Educação à Distância em Segurança Pública no Brasil**: Um estudo sobre os efeitos Rede EAD-SENASP na trajetória dos seus discentes. In: PARESCHI, A. C. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C.; NEVES, J. N. (Org.). (Org.). *Investigação criminal e avaliação de políticas de segurança pública*. 1ed. Brasília, Ministério da Justiça, v. 7, p. 215-256, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CEARÁ. **ESTATUTO DOS MILITARES ESTADUAIS DO CEARÁ**. Lei Nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006, 2016.

CERQUEIRA, Daniel. **Mapa dos Homicídios ocultos no Brasil. Texto para Discussão**. Brasília, Ipea, 2013.

CERQUEIRA, Daniel. *et al.* **Atlas da Violência**. Brasília, Ipea, março de 2016.

CERQUEIRA, Daniel; MELLO, João. **Evaluating a national anti-firearm law and estimating the casual effect of guns on crime**. Rio de Janeiro, PUC-Rio, mar. 2013.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Motivação dos crimes de homicídios**. Brasília, CNMP, 2012.

COHEN, Stanley. **Folk Devils and Moral Panic: The Creation of the Mods and Rockers**. London/New York: Routledge, 2002.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Como as Democracias Controlam as Polícias. São Paulo, **Novos Estudos** nº 70, pp. 65-77, 2004.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** - Vol. 8 - no 4, pp. 607-632, 2015.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, nº 2, pp. 6-20, 2007.

CURRIE, Elliott. **Crime in a Market Society**. In: CULLEN, Francis T.; AGNEW, Robert. *Criminological Theory: Past to Present (Essential Readings)*. Third Edition. Los Angeles: Roxbury Publishing Co. pp. 318-329, 2006.

DEA - Drug Enforcement Administration. **National Drug Threat Assessment**. U.S. Department of Justice, 2018.

DISTRITO FEDERAL. **Programa de segurança pública e cidadania do Distrito Federal: PROSPECI – DF**. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2010.

DISTRITO FEDERAL. **Documento Orientador do Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida**. Brasília: Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social, 2015.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ELIAS, Norbert. **Os Alemães**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

ESCALANTE, Fernando. **Homicídios 2008-2009 La muerte tiene permiso**. México: Nexos, 2011. Disponível em <<https://www.nexos.com.mx/?p=14089>> acesso em 06 jun 2019.

ESCOBAR, S.; MUNIZ, J.; SANSEVIERO, R.; SAÍN, M.; ZACCHI, J. M. **La Seguridad Ciudadana como política de Estado**. Ediciones Nueva Sociedad, Caracas 2005.

ESTEVES, Ana Beatriz; MACÊDO, Andréia. **Produto III – Documento Técnico conteúdo avaliação final do Projeto BRA/04/029, incluindo lições aprendidas e recomendações de sustentabilidade dos resultados alcançados** – Consultoria especializada para realizar a avaliação final do Projeto BRA/04/029 Segurança Cidadã. Brasília: Consultoria para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

FERNANDES, Fábio Duarte. **Ambivalência das políticas de segurança pública: os governos de Antônio Britto e de Olívio Dutra e os novos atores**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FERREIRA, Helder; MARCIAL, Elaine. **Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo**. Rio de Janeiro, Ipea, 2015.

FILOCRE, D’Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3 Edição 5, pp. 146-158, 2009.

FLEMING, J; MARKS, M; WOOD, J. Standing on the Inside Looking Out: The Significance of Police Unions in Network Police Governance. **The Australian and New Zealand Journal of Criminology**, Vol. 39 (1), pp. 71-89, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FREIRE, Moema. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias: **AURORA** ano III número 5, pp. 49-58, 2009.

FREITAS, Felipe. **DISCURSOS E PRÁTICAS DAS POLÍTICAS DE CONTROLE DE HOMICÍDIOS: UMA ANÁLISE DO “PACTO PELA VIDA” DO ESTADO DA BAHIA (2011 2014)**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GARCÍA, Víctor. Cambio y continuidad en el periodismo mexicano: una revisión bibliográfica. **Comunicación y Sociedad**. no. 27 Guadalajara, pp. 79-96, 2016.

GARLAND, David. **Punishment and Modern Society**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro, Revan, 2008.

GARLAND, David. **The Welfare State: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma Sociedade Livre**. São Paulo: Editora USP, 2003.

GOMES, Marcus Alan. **Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

GRILLO, Carolina; POLICARPO, Frederico; VERÍSSIMO, Marcos. A “DURA” E O “DESENROLO”: EFEITOS PRÁTICOS DA NOVA LEI DE DROGAS NO RIO DE JANEIRO. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, pp. 135-148, out. 2011.

HAMÚ, Donald M. 2009. **Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública**. In BRASIL. Ministério da Justiça. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça: 2009**. Brasília: SEMJ/MJ, 2009.

HARCOURT, Bernard. **The counterrevolution: how our government went to war against its own citizens**. New York, Basic Books, 2018.

HERNÁNDEZ, Anabel. **Los Señores del Narco**. Cidade do México, Grijalbo, 2010.

HERNÁNDEZ, Gerardo Hernández. Análisis de la política de seguridad en México 2006-2012. **Política y Cultura**, número 44, pp. 159-187, 2015.

HERNÁNDEZ, Gerardo Hernández. La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito. **Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad**, Vol. XXVII, No. 77, pp. 43-79, 2020.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

INEGI. **Encuesta Intercensal (2015)**. Panorama sociodemográfico de Ciudad de México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, INEGI, 2016.

INEGI. **Alcanza Área Metropolitana de Guadalajara los 5 millones de habitantes**. Nota técnica – Boletín USD 17.11.06. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Zapopan, INEGI, 2017.

INEGI. **Comunicado de Prensa número 548/18**. Primera Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap). Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI, Ciudad de México, 2018a.

INEGI. **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018**. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Ciudad de México, INEGI, 2018b.

INESC. **Segurança Pública e Cidadania: Uma Análise Orçamentária do Pronasci**. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.

KANT DE LIMA, Roberto. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1994.

KASPERISKI, Kátia. **Que polícia é esta? Estudo sócio antropológico sobre a segurança pública a partir do estudo de caso das gestões dos últimos Governos do Estado do Rio Grande do Sul**. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

KESSLER, Gabriel. **El sentimiento de Inseguridad: sociología del temor al delito**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

KJAER, Anne Mette. **Governance**. Polity Press, 2004.

KOPITTKE, Alberto. **SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS: A REVOLUÇÃO DAS EVIDÊNCIAS NA PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO BRASIL E NO MUNDO**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

KVIETINSKI, Egon; MASTELLA, Mauro. Impacto da gestão nos indicadores de criminalidade: aplicação do Método SIGA de tecnologia embarcada em áreas de maior ocorrência de delitos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 15, n. 1, p. 92-111 fev/mar 2021.

LEEDS, Elizabeth. A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 7, n. 2, Ago/Set, 2013, p. 134-142.

LIMA, Renato Sérgio de. Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil. **International Journal of Criminology and Sociology**, 7, pp. 159-172, 2018.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **ESTUDOS AVANÇADOS**, 33 (96), pp. 53-68, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **7º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **10º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **11º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2017.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **12º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira. **13º anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de; GODINHO, Leticia; PAULA, Liana de. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. Washington: BID, 2014.

LIMA, Renato Sérgio de; VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha; VIANNA, Fernando Ressetti Pinheiro Marques; ALCADIPANI, Rafael. Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das ciências policiais no Brasil. **REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**. vol. 37 nº 108, pp. 1-21, 2022.

LIMA, Raphael Camargo; MEDEIROS FILHO, Oscar. **O PAPEL DO EXÉRCITO BRASILEIRO NO SETOR DE SEGURANÇA: IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA E O EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS**. In: ANDRADE, Israel, *et al.* Desafios Contemporâneos para o Exército Brasileiro. Brasília, Ipea, 2019.

LIPSKY, Michel. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019.

MACAULAY, Fiona. **Bancada da Bala: the growing influence of the security sector in Brazilian politics**. In: Foley C (Ed) *In Spite of You: Bolsonaro and the New Brazilian Resistance*: New York, OR Books, 2019.

MACÊDO, Andréia de Oliveira. **Polícia, quando quer, faz!** Análise da estrutura de governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MANSO, Bruno; DIAS, Camila. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo, Todavia, 2018.

MARINI, Ruy Mauro; CASTELO, Rodrigo. O Estado de Contra-Insurgência. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as América**, v. 12 n. 3, pp. 1-15, 2018.

MCCOMBS, Maxwell. **A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas Municipais de segurança cidadã: Problemas e Soluções**. In: *Análises e propostas*, nº 33. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Promulgada em 5 de fevereiro de 1917.

MÉXICO. **PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA 2014-2018**. Diario Oficial de la Federación 30/04/2014, México, 2014.

MINGARDI, Guaracy. **Tiras, Gansos e Trutas**: cotidiano e reforma na polícia civil. São Paulo, Editora Página Aberta, 1992.

MIRANDA, João Vitor. **COMPOSIÇÃO E ATUAÇÃO DA “BANCADA DA BALA” NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil. **ESTUDOS**, Rio de Janeiro, v. 91, p. 23-40, 1995.

MISSE, Michel. **MALANDROS, MARGINAIS E VAGABUNDOS**: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999.

MISSE, Michel. CRIME ORGANIZADO E CRIME COMUM NO RIO DE JANEIRO: DIFERENÇAS E AFINIDADES. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 40, out, pp. 13-25, 2011.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia**. São Paulo, Edusp, 2003.

MONTEIRO, Claudio. **Os Postos Comunitários de Segurança do Distrito Federal**. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MONTEIRO, Claudio. **Mudança do Policiamento Tradicional para o Comunitário**: obstáculos desde a Política Pública até o Policial. In: Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), n. 7, 2012.

MONTEIRO, Claudio. **O atendimento ao público no balcão de uma delegacia**: um estudo sobre o serviço da Polícia Civil do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MONTEIRO, Claudio. **Desmistificando o Uso da Força**: o cotidiano da prática policial. In: PORTO, Maria Stela Grossi. Violência, Democracia e Segurança Cidadã: O caso das polícias no Distrito Federal. Brasília: Verbena, 2017.

MONTEIRO, Claudio. **Mecanismos de participação do programa Viva Brasília (2015-2018): Um estudo sobre os conselhos comunitários e audiências públicas sobre segurança pública**. IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, ST08, Porto Alegre, 2019.

MONTEIRO, C. ‘Pebas’ e ‘vagabundos’: A representação midiática de criminosos no programa DF Alerta. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** – Rio de Janeiro – Vol. 13 – no 3 – pp. 827-848, 2020.

MONTEIRO, Claudio; GUELLATI, Yacine; FERREIRA, Helder. Brasil 2035: Tendências de peso e incertezas para segurança pública. **Texto para discussão**. Brasília: Ipea, 2017.

MOORE, Mark H. Sizing up COMPSTAT: an important administrative innovation in policing in: **Policing, Criminology and Public Policy**, Vol. 2, no. 3, 2003.

MORAES, Luciane Patrício de. **“Falar, ouvir e escutar” Etnografia dos processos de produção de discursos e de circulação da palavra nos rituais de participação dos conselhos comunitários de segurança.** Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, 2011.

MUGGAH, R.; DINIZ, G. **Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade”** contra o crime organizado transnacional. Instituto Igarapé, 2013.

MUNIZ, Jacqueline. **Despolitização da segurança pública e seus riscos.** In: SOUZA, R.; GRACINO JÚNIOR, P. (Orgs.). *Sociedade em perspectiva: cultura, conflito e identidade.* Rio de Janeiro: Gramma, pp. 119-134, 2012.

MUNIZ, Jacqueline; CARUSO, Haydée; FREITAS, Felipe. Os estudos policiais nas ciências sociais: um balanço sobre a produção brasileira a partir dos anos 2000. **BIB**, São Paulo, n. 84, pp. 148-187, 2018.

NAJAM, Adil. **Learning from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective.** IIASA Working Paper. IIASA: Laxenburg, Austria, 1995.

OECD. **Territorial Reviews: Valle de México.** Mexico, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015.

OLIVEIRA, G. F., KRÜGER, C. As relações de reciprocidade e dívidas morais entre o presídio e a rua: A expansão e transnacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira Brasil-Bolívia. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** – Vol.11 – no 1, pp. 28-52, 2018.

OLIVEIRA JR, Almir. **Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios.** Estado, instituições e democracia: república – Perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, pp. 277-314, 2010.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir; GUELLATI, Yacine. **SEGURANÇA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DISTRITO FEDERAL.** In: *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais.* Ipea, Rio de Janeiro, 2016.

PAEZ, Carlos Augusto; PEÓN, Ignacio Enrique; BARACALDO, Sandra Milena. Programa de cuadrantes en Ciudad de México: diagnóstico según el modelo de sistema viable. **Revista Científica General José María Córdova** – Vol. 18 N. 2, Bogotá, pp. 27-58, 2020.

PAIRÉ DA SILVA, Mário Sérgio. **A QUESTÃO DA INTEGRAÇÃO DAS POLÍCIAS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2003 E 2011.** Monografia (Especialista em Segurança Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PASSOS, Iara Cunha. **BRIGADA MILITAR NO PRESÍDIO CENTRAL DE PORTO ALEGRE: O TRABALHO DO POLICIAL MILITAR E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS.** Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PASSOS, Iara. **CONTROLANDO RISCOS: a construção dos algoritmos de avaliação de risco no Sistema de Justiça Criminal dos EUA**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

PAZINATO, Eduardo. **ENTRE HERMES E NARCISO: VIDAS E MORTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA EM CANOAS, NO BRASIL, E EM MEDELLÍN, NA COLÔMBIA**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

PINHEIRO, Paulo; MESQUITA NETO, Paulo. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, vol.11 n. 30, São Paulo, pp. 117-134, 1997.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Violência e representações sociais**. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, pp. 60-70, 2014.

PORTO, Maria Stela Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 21, n. 2, pp. 211-233, 2009.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 3 Edição 5- Dossiê Governanças Policiais, pp. 14-50, 2009.

RHODES, Roderick. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, n 28, pp. 1243-1264, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 47.934**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 5 de abril de 2011a.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 48.611**. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 22 de novembro de 2011b.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Orçamentária Anual**. Porto Alegre, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2020. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201912/16145033-volume-i.pdf>>. Acesso em 29 mai 2020.

RODRIGUES, Francisco; GONZÁLEZ, Martha; VALDÉZ, Salvador; RAMÍREZ, Adriana. **Perfil psico-socio-laboral del agente de policía em Jalisco y la Zona Metropolitana de Guadalajara**. In: MOLOEZNIK, Marcos; HURTADO, Javier. Seguridad pública y justicia penal em Jalisco y zonas metropolitanas. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2019.

RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães; TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. Ensino Policial e Segurança Cidadã: as experiências brasileiras e o caso da PM do rio grande do sul. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, FBSP, v. 15 n. 2, pp. 50-69, 2022.

RUDNICKI, Dani. O Ingresso de Bacharéis em Direito na Polícia Militar gaúcha. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 10, nº 20, jul./dez, pp. 108-137, 2008.

SÁ E SILVA, Fábio. 'Nem isto, nem aquilo': trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, pp. 412-433, 2012.

SÁ E SILVA, Fábio de. Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Boletim de Análise Político-Institucional nº 11, janeiro - junho 2017**. Brasília: IPEA, 2017.

SAIN, Marcelo. **El Leviatán azul: policía y política en la Argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

SANTOS, Eveline. **A BANCADA DA BALA NA CÂMARA: QUEM SÃO E O QUE PROPÕEM ESSES DEPUTADOS**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SAPORI, Luiz; SENA, Lucia; ALVES DA SILVA, Braulio. Mercado do crack e violência urbana na cidade de Belo Horizonte. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 5 - no 1**, pp. 37-66, 2012.

SAVIANO, Roberto. **CeroCeroCero: Cómo la cocaína gobierna el mundo**. Barcelona, Editorial Anagrama, 2014.

SCHABBACH, Leticia Maria. **A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas**. In: MADEIRA, Lígia M. Avaliação de Políticas Públicas. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2014. V. 1, p. 216-231.

SCHABBACH, Leticia Maria. "Com a lei debaixo do braço": Direitos humanos, formação e trabalho policial. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social - Vol. 8 - no 1**, pp. 157-632, 2015.

SCHABBACH, Leticia M.; PASSOS, Iara Cunha. A produção da ordem no Presídio Central de Porto Alegre pela Polícia Militar. **Revista Direito GV (Online)**, v. 16, n. 2, Pp. 1-28, 2020.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, pp. 49-87, 1998.

SENASP – SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISAS; CRISP – CENTRO DE ESTUDOS DA CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa Nacional de Vitimização**. Brasília: Senasp, 2013.

SERRATO, Héctor. **Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2007.

SILVA, Carlos. **Policía y encuentros con la ciudadanía en Ciudad Nezahualcóyotl**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Colégio do México, Cidade do México, 2008.

SILVA BORGES, Samuel. **IMAGENS DA IDEOLOGIA PUNITIVA – UMA ANÁLISE DE DISCURSO CRÍTICA DO MOVIMENTO BRASIL LIVRE**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA DE OLIVEIRA, Lívio. **Limites e potencialidades da participação civil na segurança pública: um estudo de caso sobre as equipes técnicas do Território de Paz no Guajuviras**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

SILVA DE OLIVEIRA, Lívio. **A SOCIEDADE URBANA E O DIREITO À CIDADE NO RIO DE JANEIRO: Entre o ideal global e o real local no contexto de mundialização das violências**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SIMMEL, Georg. **Sociologia**. São Paulo, Ática, 1983.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: Quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Aline Cristina Campos de. **Fica Vivo!: Imperativo de vida, cotidiano de morte**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOZZO, Máximo. **Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução** In: SOZZO, Máximo (org); CIFALI, Ana Cláudia *et al.* Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

SZKLAROWSKY, Leon. Distrito Federal: município ou estado e a lei de responsabilidade fiscal. Brasília, **Revista do TCU**, v. 32, n. 89, jul/set, pp. 62-67, 2001.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A construção da viagem inversa: ensaio sobre a investigação nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 03, pp. 55-58, 1992.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A Cidadania Dilacerada. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n 37. Junho de 1993.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violências e Conflitualidades**. Porto Alegre, Tomo editorial, 2009.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Dilemas do ensino policial: das heranças às pistas inovadoras**. In: Segurança, Justiça e Cidadania / Ministério da Justiça. – Ano 4, n. 7. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. **Paradoxos da segurança cidadã**. Porto Alegre, Tomo, 2016.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MADEIRA, Lígia Mori. **Segurança Cidadã**. Porto Alegre: Rede Escola de Governo do RGS/TOMO, 2014.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MACHADO, Elisabeth Mazon; MELLO, Liciane Barbosa de; SALVARREY, Gabriela; OLIVEIRA, Lívio Silva de. Violencias y conflitualidades: elementos teóricos y realidades actuales en Brasil. **Espacio Abierto**. Zulia, Venezuela, Univ. de Zulia, Volumen 29 N° 1, pp. 102-126, 2020

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; MARENCO, André. Autoritarismo y democracia en Brasil: desarrollo inclusivo y dependencia conservadora neoliberal. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, Año 11, número 22, pp. 83-91, 2020.

TEIXEIRA, Paulo. **Agenda de segurança cidadã: por um novo paradigma**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

UNODC. **World Drug Report**. Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, 2016.

VARJÃO, Suzana. **Violações de direitos na mídia brasileira: um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa**. Brasília, Andi, 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade** vol. 1. São Paulo, Editora UnB, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e Política Duas Vocações**. São Paulo, Martin Claret, 2006.

WILSON, James; KELLING, George. “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”. **The Atlantic Monthly**, n° 249, 1982.

ZACKSESKI, Cristina. **A construção do conceito de ordem pública nas políticas de segurança dos distritos federais do Brasil e do México (1980-2005)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

Anexos

Anexo 1

Roteiro de entrevista

1) Caracterização do/a entrevistado/a

Trabalho relacionado a qual instituição da segurança pública: PM PC SSP

Caracterização da ocupação profissional (instituição):

Qual cargo ocupa dentro da polícia?

Qual cargo ocupou na gestão/qual órgão?

Quais outros cargos de relevância ocupou na área da segurança pública?

2) Governança

Explorar as atividades cotidianas que desempenhou na gestão

Durante o período em que trabalhou, existiu um plano de segurança pública?

Qual instituição foi responsável pela elaboração do plano?

Em qual contexto esse plano ou ações foram elaboradas?

Como foi a articulação para o desenvolvimento de tais atividades?

Como as forças de segurança agiram em relação ao plano e às ações?

Como a sociedade, mídia e outros atores reagiram ao plano e às ações do governo e das polícias?

As polícias possuíam planos ou ações paralelas ao plano desenvolvido pelo governo ou pela SSP?

Como foi a participação de outras pastas do governo na gestão da segurança?

Quais foram os resultados do plano e das ações?

Houve diminuição da violência, da sensação de segurança? Qual instituição foi o protagonista?

3) Práticas policiais

Como era a relação da gestão com a polícia civil e militar?

A secretaria de segurança tomou protagonismo para as possíveis pactuações com as polícias?

Como era a relação entre a polícia civil e militar?

Como foi a pactuação para o desenvolvimento do plano ou ações?

Como as instituições de segurança atuaram em relação à própria carreira?

Como o serviço policial foi desenvolvido?

Quais as expectativas dos policiais com uma atuação mais conservadora que tem emergido com maior presença por parte alguns setores da sociedade e do governo federal/estadual?

Anexo 2

Guion de preguntas

1) Caracterización del entrevistado

¿Dónde trabajó?

¿Cuál cargo ocupa/ocupó en esta institución?

Caso sea policía, ¿Cuál policía y cuál cargo ocupa/ocupó? ¿Cuándo ingresó en la policía?

2) Gobernanza

¿Durante el período que trabajó, existió un plan de seguridad pública?

Si hubo un plan, ¿Cuál institución fue responsable por la elaboración del plan?

¿En qué contexto ese plan o acciones fueron elaborados?

¿Cómo actuaron las policías en relación a este plan?

¿Cómo la sociedad, los medios de comunicación y otros actores reaccionaron al plan y a las acciones del gobierno y de las policías?

¿Las policías tenían planes / acciones paralelas a lo que fue desarrollado por el gobierno o por la secretaría de seguridad? ¿Otras secretarías de gobierno apoyaron el plan (cultura, educación, deportes, etc)?

¿Cuáles fueron los resultados del plan y de las acciones?

¿Hubo disminución de la violencia, de la sensación de seguridad? ¿Qué institución fue protagonista?

3) Prácticas policiales (la cultura policial)

¿Cómo es la relación entre las distintas policías que actúan bajo un mismo territorio?

¿La secretaria de seguridad tiene la capacidad de coordinación?

¿Cuáles son las tensiones entre diferentes policías que actúan bajo un mismo territorio?

¿Cómo las policías actuaron en relación a su propia carrera?

¿Hubo tensión por mejoras de la carrera? ¿Cómo fue la actuación de las asociaciones o sindicatos policiales?

¿Cómo se desarrolló el servicio policial?

¿Cómo se establece la confianza en cada policía?