

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS**

WASHINGTON SIQUEIRA

**As Duas Faces do Espelho: O Rio de Janeiro como reflexo do
Brasil.
Políticas de Segurança – 1987-2000.**

**VITÓRIA
2008**

WASHINGTON SIQUEIRA

**As Duas Faces do Espelho: O Rio de Janeiro como reflexo do
Brasil.
Políticas de Segurança – 1987-2000.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em História.

Orientadora: Prof^a Dra. Adriana Pereira Campos

Co-Orientadora: Prof^a Dra. Wania Malheiros Barbosa Alves

VITÓRIA

2008

WASHINGTON SIQUEIRA

**As Duas Faces do Espelho: O Rio de Janeiro como reflexo do
Brasil.
Políticas de Segurança – 1987-2000.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Estado do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em História na área de concentração em Estado e Políticas Públicas.

Aprovada em de de 2008.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Adriana Pereira Campos
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a. Dr^a Patrícia Maria da Silva Merlo
Faculdade Novo Milênio

Prof^a. Dr^a Márcia Barros Ferreira Rodrigues
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Sebastião Pimentel Franco
Universidade Federal do Espírito Santo

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

S618d Siqueira, Washington, 1966-
As duas faces do espelho : o Rio de Janeiro como reflexo do
Brasil : políticas de segurança, 1987-2000 / Washington Siqueira. –
2008.
158 f.

Orientadora: Adriana Pereira Campos.
Co-Orientadora: Wania Malheiros Barbosa Alves.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito
Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Descentralização administrativa. 2. Violência urbana – Rio
de Janeiro (RJ). 3. Políticas públicas. 4. Segurança pública. 5.
Criminalidade urbana. 6. Federalismo. I. Campos, Adriana Pereira.
II. Alves, Wania Malheiros Barbosa. III. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. IV. Título.

CDU: 93/99

Dedico à memória dos meus pais, à
Geny e a Amanda Louise.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profa. Dra. Wania Malheiros Barbosa Alves, pela paciência e a dedicação em todos os momentos da elaboração desta dissertação, pelas orientações e correções que indicaram caminhos e alternativas possíveis para este trabalho.

À Profa. Dra. Adriana Pereira Campos, que com suas observações e orientações indicou-me caminhos que vieram a embasar teoricamente esta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação discute como o Estado brasileiro vem implementando políticas públicas de segurança e como os governos estaduais enfrentaram após a ditadura militar a violência urbana, no período de 1987-2000. Relaciona as políticas estaduais com o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), lançado em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Analisa a concepção de descentralização política e administrativa imposta pelo PNSP e como foi articulada a implementação do Plano com os governos estaduais e municipais.

Trata especificamente das políticas de segurança implementadas no Rio de Janeiro, no período de 1987-2000, em três governos estaduais, com o objetivo de analisar tais políticas e demonstrar como os governos estaduais enfrentaram o avanço da violência nas cidades. O estado do Rio de Janeiro, nesse contexto, apresenta-se como um espelho para o restante do país, espelho que reflete e é refletido, devido a sua importância sócio-histórica e cultural e do impacto através da mídia no contexto da violência urbana. Os governos estaduais do Rio de Janeiro são neste trabalho o espelho de gestão que administrou certa concepção de violência urbana, que se tornou modelo para todo o país, e através da análise dessa gestão podemos compreender como as políticas públicas de segurança foram construídas historicamente após a Constituição Federal de 1988, até o advento do PNSP em 2000.

ABSTRACT

The following dissertation discusses how the Brazilian State has been implementing public security policies and shows how the state government faced the urban violence after the military dictatorship over the 1987-2000 period. This paper combines the state policies with the National Public Security Plan (NPSP), launched in 2000 during the government of Fernando Henrique Cardoso. It also analyses the conception of political and administrative decentralisation imposed by NPSP and how the implementation of the Plan was articulated with the state and municipal governments.

This work deals specifically with security policies implemented in Rio de Janeiro for the period of 1987-2000, in three state governments, with the objective to analyze such policies and demonstrate how the state governments faced the advancement of the violence in the cities. The state governments of Rio de Janeiro presented in this paper are the result of the management of a new conception of urban violence and it became a model to the entire country though the analyses of this management we can understand how the public security policies were built historically after the Federal Constitution of 1988 until the advent of HPSP in 2000.

LISTA DE SIGLAS

AISP – Áreas Integradas de Segurança Pública

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

CF – Constituição Federal

CODI – Centro de Comando das Operações de Defesa Interna

CONSEP – Conselho de Segurança Pública

DDH – Disque Defesa Homossexual

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DESIPE – Departamento do Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro

DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito

DOI – Departamento de Ordem Interna

DOPS – Departamento de Ordem Política e Social

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

FUNDEF – Fundo de Educação Fundamental

GEAT – Grupamento Especial de Ação Tática

GEPAT – Grupamento de Policiamento em Áreas Turísticas

GEPE – Grupamento Especial de Policiamento em Estádios

GETAN – Grupamento Tático Móvel

IPA – Academia Internacional de Polícia

ISP – Instituto de Segurança Pública

PC – Polícia Civil

PM – Polícia Militar

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

SNI – Serviço Nacional de Informações

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. CIDADANIA, CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA URBANA.....	24
2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO	35
2.1. O PRIMEIRO GOVERNO LEONEL BRIZOLA.....	41
2.2. O SEGUNDO GOVERNO LEONEL BRIZOLA.....	49
2.3. O GOVERNO ANTHONY GAROTINHO.	57
3. O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	
DESCENTRALIZAÇÃO OU CENTRALIZAÇÃO?.....	73
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
5. FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	110
6. ANEXOS.....	117
6.1. ANEXO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	118

INTRODUÇÃO

Antes de introduzirmos o objetivo deste trabalho sobre a política de segurança implantada pelo Programa Nacional de Segurança Pública (2000) e o seu processo de descentralização, bem como a sua relação com a violência nas cidades, pretendemos expor, sumariamente, onde se insere o trabalho que aqui apresentamos, ou seja, esclarecer alguns motivos de se trabalhar com a *histoire du temps présent* e como esse conceito de história vem sendo construído na historiografia.

Creemos que ao trabalharmos com a história do tempo presente, temos a oportunidade de reavaliarmos fatos recentes e sua influência em um período de curta duração. Neste trabalho temos o objetivo de analisar um período que embora curto, 1987-2002, tem um significado relevante nas relações sociais e de poder no tempo presente.

Ferreira (2000: p.11) lembra-nos que a história dos fatos recentes nem sempre foi vista como problemática. Na Antiguidade clássica, muito ao contrário, a história do presente era o foco central da preocupação dos historiadores. Sendo que as testemunhas oculares eram fontes privilegiadas para a pesquisa.

A história francesa, por exemplo, era dominada inicialmente por autodidatas, advogados e profissionais liberais, historiadores não profissionais, estes que eram responsáveis pela formação da memória histórica, incluindo a formação escolar dos franceses através de manuais e obra de vulgarização que criticavam o regime.

Somente na III República, nos anos 1870 é que a situação se modificou, rumo à profissionalização dos historiadores. Preocupados com a utilização que os conservadores faziam da história, as elites republicanas investiram naqueles que

poderiam lhe ser mais favoráveis na construção da memória histórica francesa: os professores universitários oriundos da *École Normal Supérieure*.

A solução encontrada pelos dirigentes da III República foi a de criar cadeiras nas universidades de história contemporânea. O que não levou a resolver o problema; mesmo com a iniciativa de alguns historiadores das universidades francesas (Louis Halphen, Alphonse Aulard e Pierre Renouvin) com pesquisas de história contemporânea, a história do tempo presente continuava relegada a segundo plano. Para os historiadores profissionais o presente continuaria sendo a história dos não profissionais (FERREIRA, 2000, pp. 114-119).

Com a Escola dos Annales (1929) ou da “*La nouvelle histoire*” que, segundo Burke, realizou uma “*revolução francesa da historiografia*” (BURKE, 1997), os métodos históricos da metade do século XIX (da história do passado) e a história política tornaram-se os principais alvos de ataques, mas conforme Burke (1997:21) os historiadores profissionais desse período não estavam trabalhando exclusivamente com a narrativa dos acontecimentos políticos.

A história do presente novamente não teve destaque. Os Annales valorizaram o estudo das estruturas, a longa duração, fontes seriais, técnicas de quantificação e desvalorizaram o papel do indivíduo, das conjunturas, os aspectos culturais e políticos, os relatos pessoais, histórias das autobiografias, os testemunhos. E ainda, que esses últimos não pudessem expressar uma visão geral de uma dada sociedade, bem como era necessário uma visão retrospectiva, que distanciasse o historiador do objeto de análise para dar-lhe mais segurança e evitar a influência da política do momento. (FERREIRA, 2.000, pp. 117-118).

No século XX, a história do presente continuou sendo considerada problemática devido à falta de distanciamento acima descrita, mas dois acontecimentos, a

Segunda Guerra Mundial e o nazismo, inauguraram a contemporaneidade e a história do presente se tornou necessária para a compreensão dos acontecimentos. (BOUTIER; JULIA, 1998, p. 30). É a Segunda Guerra, seguida da revolução soviética que levaram à discussão de uma história do presente. Se essa história não possui uma cronologia ou mesmo um evento chave, dependerá do historiador e da sua visão das rupturas e das continuidades da história do seu país, por exemplo.

Para nós, dentre as rupturas que constitui um dos momentos importantes para a compreensão da história presente brasileira uma delas é a ditadura militar (1964-1985), inserida no presente trabalho por um viés, talvez, ainda não analisado em relação às políticas de segurança dos governos brasileiros do final do século XX. A sua influência no treinamento das polícias e a herança autoritária que determinou em parte o desinteresse político nas políticas de segurança, sendo estes alguns dos motivos da violência nas cidades brasileiras.

A história do presente, cunhada por François Bédarida, *histoire du temps présent*, nos remete a ter um acurado cuidado com as fontes, com a metodologia escolhida, com a cronologia, pois sabemos que: “Toda pesquisa histórica se articula com um lugar de produção sócio-econômico, político e cultural.” (CERTEAU, 1982, p. 66). E o historiador “[...] trabalha sempre no presente, mesmo que, estudando com as regras da mais estrita erudição um objeto do mais remoto passado, o faça de maneira metafórica.”. (BOUTIER; JULIA, 1998, p. 42).

Uma história do tempo presente exige do historiador uma concentração muito grande no seu objeto de pesquisa, por que muitos eventos ainda não se finalizaram no tempo, como no nosso caso, a discussão está apenas começando.

As políticas de segurança, tema das pautas políticas atuais e no plano da ciência, muito mais explorada pela sociologia estiveram por muito tempo longe das

discussões acadêmicas. Hoje, constitui-se em um objeto de estudo importante dentro da disciplina História das Políticas Públicas e outras afins, como história política, história das cidades, história do direito civil, entre outras e um novo problema para a gestão das cidades, principalmente para os políticos e gestores municipais, que vem sendo cobrados pelos eleitores a, também, envolverem-se com a política de segurança através de ações efetivas, como por exemplo, a criação das guardas municipais.

No pleito eleitoral de 1994, para Presidente da República, foi a política de segurança pública um dos temas mais debatidos durante o embate eleitoral. O candidato Leonel Brizola do PDT teve como um dos seus “pontos fracos” a condução da política de segurança no governo do Rio de Janeiro. Considerado o responsável pelo aumento da criminalidade naquele estado, o que contribuiu para que as diminuíssem as chances do candidato à Presidência da República.

Como a agenda pública não se caracteriza somente pelos ditames dos políticos, a mídia, a sociedade civil, Organizações Não Governamentais (ONGs) e em defesa dos direitos humanos e outras instituições vem a cada dia reforçando a política de segurança como uma das prioridades da agenda política e responsabilizando não só o governo estadual (responsável constitucionalmente pela polícia e pelas políticas de segurança pública), mas também o federal e o municipal.

Mas por que a política de segurança vem se constituindo nessa preocupação? Quais foram os fatores resultantes das políticas dos últimos anos que fizeram com que a violência nas cidades passasse a ser um item imprescindível na agenda política? Como a violência na cidade tornou-se um problema político? Estas são algumas perguntas que este trabalho pretende levantar e apontar caminhos.

Foi a partir do final da década de 1970, que ocorreu o aumento da preocupação com o aumento da criminalidade e da violência nas cidades. Foi também nesse período que os meios de comunicação de massa começaram a abrir espaços cada vez mais amplos para o tema, indo além de documentar um acontecimento, mas colocando-o em debates, com opiniões de autoridades ligadas ao Estado (Governo, Forças Armadas, Serviços de Segurança) (FISCHER, 1985, p. 09). Essa crescente preocupação com o tema da violência urbana criou na TV, rádio e jornais, um espaço onde os acontecimentos passaram a ser processados numa ordem e depois discutidos em outras vertentes, a notícia sobre um determinado crime deixou de ser somente notícia e quanto mais esse crime chocar, mais tempo ele permanece na mídia, ocorrendo somente seu esvaziamento após outro fato, também relevante e assustador, ganhar seu espaço e assim mantém-se o tema da violência urbana na agenda pública.

A preocupação com o aumento da criminalidade, por consequência da violência urbana que se configurava no final da década de 1970, nos anos 1980 entra definitivamente na agenda pública, momento que dispúnhamos, então, de pouca experiência e massa crítica quase nula para lidar com um problema cuja magnitude rapidamente o levou ao centro do debate político. Essa falta de preparo, tanto das agências do Estado quanto dos gestores e políticos que no dia-a-dia tinham que apresentar propostas e sugestões para o enfrentamento do problema, mostrou que havia poucas vozes dissonantes e tentativas tópicas com pouca fundamentação e baixa capacidade de provocar adesões, o que levou a atravessarmos quase duas décadas assistindo ao movimento de escalada dos índices de criminalidade violenta. Da mesma forma, vimos quase impotentes, o aumento do sentimento de insegurança e o acirramento, por parte das agências do Estado, do tratamento

tradicionalmente dado à manutenção da ordem: o uso da força, no mais das vezes de forma excessiva e, sempre que julgado necessário à margem dos preceitos legais. Esta última tendência, em conformidade ainda com procedimentos historicamente consolidados, teve como foco privilegiado as camadas mais desfavorecidas, personagens classicamente identificados como fonte de desordem e do perigo. (SENTO-SÉ, 2005, p.07).

A política de segurança pública, para fins deste trabalho, é compreendida como uma política que devido as suas especificidades históricas recentes, aumento da violência urbana, criminalidade e exploração pela mídia, por exemplo, a colocam como um objeto de estudo em construção, tendo muitos das suas faces a se compreender e discutir.

A política pública de segurança no Brasil, após 1988, vem sendo discutida dentro de propostas que se resumem a maioria das vezes, em aumento do poder estatal nas ruas objetivando a ordem como único fim (como exemplo a utilização do exército em policiamento ostensivo); outras vezes com o mesmo objetivo de “paz nas ruas”, o aumento da força estatal combinada com mais leis punitivas; e por último as propostas progressistas que buscam uma compreensão mais ampla e complexa, incluindo a cidadania como ponto de referência para todas as ações (como exemplo o controle externo das polícias). (PALMIERI, 2003, pp. 13-15).

As propostas progressistas quando são apresentadas ou iniciadas no âmbito do governo estadual esbarram nas mais diversas resistências (de gestores ou da polícia) que impedem que a cidadania possa ser o referencial para todas as ações governamentais, assim sendo propostas como as criações de Ouvidorias de Polícia ou de Comissão de Controle Externo não chegam a sequer serem discutidas como propostas de melhorias nas políticas de segurança pública brasileira. Na maioria das

vezes o corporativismo policial e a própria visão de segurança pública do governo impedem que propostas como essas avancem na discussão, não ocorrendo sequer discussão sobre o tema, prevalece a velha ordem da Ditadura Militar que polícia é para atender o governo e não o cidadão.

Sendo uma área onde as experimentações têm ocorrido com frequência e as inovações muitas vezes copiadas tanto no âmbito nacional quanto internacional, pretendemos nesse estudo refletir como a violência urbana tem se configurado como um problema para a implementação de políticas de segurança descentralizadas, tendo como referência o âmbito da cidadania.

Há várias teorias que sobre o fenômeno da violência: resultante de um processo de “exclusão”, de consequência da urbanização, cerceamento de participação social ou cidadania, pauperismo, desnutrição, dificuldade de acesso aos bens públicos e direitos sociais, discriminações de gênero ou de cor, controles autoritários do comportamento subalterno em locais de trabalho e instituições escolares e na convivência social mais ampla (FISCHER, 1985, p. 12). Preferimos para fins de nosso estudo limitar à violência urbana como fator histórico, primordial para se analisar a implementação das políticas de segurança.

Na transição do regime autoritário (1964-1985) para o Estado¹ Democrático de Direito a maioria das instituições passaram por algum um reajuste. A polícia, entretanto, ficou esquecida. Esta por ser um aparelho repressivo/ideológico do Estado, não foi reformada juntamente com outros aparelhos e também a Segurança Pública, para além da polícia, ficou relegada a segundo plano.

¹Para Weber: “[...] por Estado deve entender-se um instituto político de atividade contínua, quando e na medida que seu quadro administrativo mantenha com êxito a pretensão ao monopólio legítimo da coerção física para a manutenção da ordem vigente [...] devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território [...] reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física [...] o Estado se transforma na única fonte do ‘direito’ à violência.[...] o Estado só pode existir, portanto sob a condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.” (apud ADORNO, 1999, pp. 7-8).

Uma parte da policia, aqui compreendida como Civil e Militar, continuou a agir como no período anterior, ou seja, praticando atos de violência contra excluídos, principalmente pobres e negros, além da prática de extorsão, tortura, chantagem e sendo ineficiente ao combate ao crime, principalmente se os criminosos pertencem ao alto escalão (SOARES, 2003, p.75)

Para melhor compreender por que a segurança pública, após 1988, não passou a se constituir numa política prioritária para o governo federal, ou, por que não ocupava uma posição relevante no rol das políticas públicas, precisamos analisar como se caracterizou a política de segurança nos 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985).

O golpe militar de 1964 substituiu os políticos profissionais pela alta cúpula militar, órgãos de informação e repressão, e por uma burocracia técnica de Estado (FAUSTO, 1994, p. 13), e se caracterizou na área da segurança pública, pela doutrina de segurança nacional que,

[...] partia do pressuposto da divisão do mundo em dois blocos adversários – comunista e capitalista – considerando o dissidente como o inimigo interno. [...] Os inimigos alvos da segurança interna, identificados inicialmente como simpatizantes da doutrina marxista, são logo transferidos para a categoria de criminosos quando suas ações podem afetar a ordem interna. (CERQUEIRA, 2001, p. 63).

A influência dos Estados Unidos no treinamento militar tanto das forças armadas, como das polícias no Brasil era guiada pela ideologia anticomunista e criou uma grande teia de instituições com o objetivo de vigiar o continente americano, principalmente a América do Sul. Como exemplo, em 1962, nos Estados Unidos, no governo John Fitzgerald Kennedy (1961-1963) foi criada a Academia Internacional de Policia (IPA) com o objetivo de policiar o mundo não comunista. Essa academia entre 1963 e 1973 treinou mais de cinco mil policiais estrangeiros (PINHEIRO, 1998, p.XIV). O intercâmbio entre os Estados Unidos e o Brasil estendeu-se por quase todo o período autoritário e teve como resultado a criação de órgãos como o CODI-

Centro de Comando das Operações de Defesa Interna, DOI – Departamento de Ordem Interna, DOPS – Departamento de Ordem Política e Social e outros. Huggins (1998) aprofunda historicamente o tema e traça o relacionamento dos Estados Unidos com os países da América do Sul e a influência na política interna de países como o Brasil.

Por vinte quatro anos (1964-1985) polícia e segurança pública foram compreendidas como palavras sinônimas, da mesma forma que, para os partidos e parte da sociedade civil perseguida pelo regime autoritário, não havia como diferenciar a coerção da polícia e violência do “Estado”. Os temas segurança pública e a polícia foram anulados da agenda pública, como exemplo, na constituinte de 1987, poucas propostas se prestaram à transformação da polícia para o novo contexto institucional, Estado Democrático de Direito. E as mudanças estruturais foram relegadas a segundo plano e, conseqüentemente, mantida parte da estrutura do regime anterior, o que determinou uma preocupação tardia com a área da segurança pública.

Se a política de segurança pública foi relegada na constituinte de 1987, as mudanças ocorridas nas cidades a partir da última década do século XX, pediam uma nova forma de gestão. O aumento populacional, a metropolização²(segundo a ONU, aglomeração com mais de cinco milhões de habitantes é uma metrópole) exigiu um novo arranjo político para a resolução de problemas comuns a regiões municipais. Da mesma forma algumas soluções passavam pela articulação do governo estadual com os municípios para que houvesse a garantia de recursos e, ao

² A Constituição Estadual de 1989 define o que é uma região metropolitana, no seu art. 216:

§ 2º Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresentem cumulativamente grande porte e expressiva densidade demográfica, intensas relações de natureza econômica e social, elevado grau de urbanização contínua entre dois ou mais Municípios, tendo a presença ou de uma aglomeração urbana, ou de uma cidade pólo, ou da Capital do Estado, que comande e estructure a integração regional, caracterizando-se como área de influência sobre outras regiões do Estado ou do País.

mesmo tempo, a equidade na distribuição desses para a resolução de problemas comuns.

O enfoque que dado à política de segurança pública neste trabalho articula a política de segurança com a violência urbana. Para isso utilizaremos como exemplo de gestão de segurança pública as políticas implantadas no Rio de Janeiro no período de 1987-2000.

A escolha do Rio de Janeiro como estado-modelo para a análise de gestão da segurança pública se deu pela influência que ainda o Rio de Janeiro exerce sobre a mídia e por que o peso político das decisões de governo naquele estado tem grande influência sobre a política nacional. A abordagem através de um estado federativo se faz necessária para que possamos compreender como as políticas de segurança no âmbito do governo estadual constituíram-se historicamente até atingirmos a necessidade do governo federal de implantar um Plano Nacional de Segurança Pública. E daí como se articulou a idéia de que também os municípios deveriam implementar políticas de segurança, o que nos leva a uma análise do estado federativo e como a política de segurança deve ser administrada em relação ao pacto federativo.

Em nosso trabalho compreendemos que a relação das políticas de segurança pública com a violência urbana levou os governos estaduais a buscarem soluções imediatas para a escalada da violência nas cidades. Ao mesmo tempo, compreendemos que há uma dificuldade na abordagem deste tema que ainda é pouco pesquisado e discutido academicamente, enquanto na prática dos governos há um vazio por pesquisas que possam auxiliar a compreensão e a inter-relação entre a política de segurança e a violência urbana após a Ditadura Militar e com o advento do Estado Democrático de Direito.

A análise de políticas públicas³ constitui-se numa subdisciplina que vem crescendo no Brasil. Desde os anos 1980, com a criação da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), a produção acadêmica nessa área vem aumentando. Isso se deve às inovações e experimentações nos programas dos governos, a competição eleitoral, programas de reforma do Estado (ARRETCHE, 2003, p. 07), a participação popular, e outros fenômenos que emergiram junto com o processo de democratização do país que aguçaram o interesse acadêmico para uma melhor compreensão do funcionamento da entidade Governo. Analisar uma política pública é ter [...] como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (ARRETCHE, 2003, p.08).

Entendemos que a avaliação de políticas públicas

[...] não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo benefício”. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria do governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas - , que os permite distinguir a “boa” da “má” política. Esses valores e noções fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento.(MELLO, 1998:11).

A análise da política de segurança será compreendida no contexto acima descrito por Mello. Pretendemos nos desvincular tanto quanto possível da idéia de análise de política pública pensada somente na mensuração de sua eficiência, efetividade ou equidade na aplicação de recursos governamentais. O nosso objetivo com a presente avaliação é sistematizar a análise, ou proceder a uma pesquisa avaliativa,

³ “A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional.”(BEYNE apud FREY, 2003,p. 33).

de políticas públicas de segurança a fim de fornecer informações de como as políticas foram articuladas desde o planejamento até a sua implementação e por conseqüência, poderemos analisar historicamente a relação políticas de segurança-violência urbana e como essa articulação teve como conseqüência o PNSP em 2000.

As políticas públicas na perspectiva da avaliação se baseiam em decisões governamentais que geram um impacto tangível e mensurável ou substantivo e altera as condições de vida de um grupo ou população ou produzindo mudanças em atitudes, comportamentos e opiniões. (SILVA, 2001:17). No caso das políticas de segurança gera não somente mudanças no cotidiano das pessoas, mas também faz com que empresas passem ou a investir em determinado local por que há menos riscos de roubos, por exemplo, ou, ao contrário, fazem com que empresas saiam de determinado local e passem a investir em outro que haja menor chance de roubos e furtos a empresas. Da mesma forma, as políticas de segurança geram no cotidiano das pessoas uma mobilidade social maior, pois em locais onde as políticas funcionam e há um nível aceitável de pequenos delitos (como pichações) as pessoas podem sair à noite, estudar, freqüentar vários locais, possibilitando um aumento da sociabilidade comunitária, ocorrendo até o aumento dos empregos noturnos.

A nossa análise⁴ foge da concepção avaliativa de trabalhos da primeira geração de analistas de políticas públicas brasileira, preocupada em mensurar o fracasso da implementação da política pública (SILVA, 2003, p.17). Um dos nossos interesses é a questão política, os processos políticos que influenciaram a decisão dos

⁴ O modelo de análise que seguimos é descrita por Silva como “bottom up”, possui três premissas para a análise de políticas públicas, são elas: “[...] analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores; concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder e descrever e analisar as redes de implementação”.

implementadores, compreender como o político influenciou o resultado da implementação do PNSP. Desta forma a análise de políticas estaduais pode nos ajudar a compreender como o governo federal implementou o PNSP em 2000. A forma como um governo⁵ implementa uma política pública está impregnada de conceitos que os burocratas e técnicos têm de determinado problema. Esses conceitos nos fornecem algumas respostas em relação a como serão ou como foram trabalhadas as políticas durante o governo, nos fornecem indícios de como pensam os gestores e quais os seus principais objetivos diante de determinado problema.

Compreendemos que para a análise das políticas públicas de segurança implementadas no período de 1983-2000, seria necessário uma metodologia que abrangesse parte das políticas que pudessem ser comparadas com a proposição do Plano Nacional de Segurança Pública. Por isso o nosso estudo inicia-se com a discussão sobre a cidadania, a criminalidade e a violência urbana, no capítulo um, onde os três conceitos são trabalhados de maneira a esclarecer historicamente quais são as nossas proposições teóricas em relação às políticas de segurança pública. No segundo capítulo, analisamos como foram construídas as gestões de segurança pública no Rio de Janeiro, analisando as políticas de segurança pública implementadas no período de 1983-2000, em três governos estaduais, objetivando construir historicamente, parte das políticas implementadas antes do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000, pelos governos estaduais. No terceiro capítulo, analisamos o PNSP e o seu processo de descentralização político e administrativo.

1 – CIDADANIA, CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA URBANA.

⁵ Cabe aqui uma segunda definição de Estado diferenciando de Governo, conceitos que guiam esse trabalho: Estado: “Conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército, e outros que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” e Governo: “Conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.” (HOFLING, 2001, p. 31).

Para compreender como a violência nas cidades e principalmente nas metrópoles brasileiras tornou-se um dos maiores problemas para a gestão das políticas de segurança que originaram o primeiro plano nacional em 2000, faz – se necessária articular a idéia de cidadania e de criminalidade conceitos básicos que norteiam este trabalho.

Cerqueira Filho (apud Borges: 2006 p.57) afirma que em vários momentos da história republicana brasileira a questão social, foi tratada como caso de política outras vezes como caso de polícia. Assim, na Primeira República (1889-1930) as demandas sociais foram tratadas tendo ênfase no caráter repressivo-autoritário (caso de polícia); no Estado Novo como caso de política; na ditadura Vargas (1937-1945) como caso de polícia; no período que vai até 1964 como caso de caso de “política”; na ditadura militar como caso de polícia e com a reabertura política a questão social passou a receber tratamento político, não avançando na politização dos conflitos urbanos que em alguns momentos recebeu tratamento como caso de polícia.

Creemos que como a “questão social”, a violência urbana foi tratada ora como questão de política outras como questão de polícia. No período compreendido entre 1964-1985, as políticas de segurança eram destinadas a combater um inimigo interno, os criminosos eram todos que se colocavam contra o governo. A questão da violência urbana era tratada como caso de polícia, ou seja, não existia diferença entre os que eram inimigos do governo e os que cometiam crimes. Criminosos eram os que descumpriam a lei e também os que eram contra o Estado, ambos recebiam o mesmo tratamento por parte dos aparelhos repressores do Estado, não se visava e nem havia uma política de recuperação do criminoso, já que o objetivo era anulá-lo da sociedade e se possível não permitir o seu retorno a ela.

A forma como eram gerenciadas as políticas de segurança no período da Ditadura Militar teve como consequência a despolitização da violência urbana, por parte da maioria dos políticos que acreditavam que a questão da violência não deveria ser abordada com políticas de segurança e que estas deviam ser geridas e gerenciadas pela polícia ou mesmo pelo exército. Exemplo disto é que após o fim da Ditadura os governos estaduais como no Espírito Santo e Rio de Janeiro, tiveram a frente de suas Secretarias de Segurança e no comando das polícias membros do Exército, que inculcados da cultura da guerra, influenciaram desde a formação do policial até o modus operandi do dia – a – dia, resultando em muitos casos de desrespeito aos direitos humanos e continuação de ações como tortura e assassinatos à paga. Somente em 1983 o Exército se retirou dos comandos das polícias militares em todo o país.

A política de segurança foi tratada como questão de polícia mesmo após o fim da Ditadura, persistindo em parte todo o aparato do regime anterior, resultando em criminalizar, não mais os subversivos, ou os contra o Estado, agora os eleitos como novos inimigos do Estado eram os pobres, favelados e moradores da periferia.

O estado brasileiro, pós – ditadura, direcionado por uma ordem mundial, leia-se a globalização, torna-se cada vez menos Estado-providência e cada vez mais um Estado penal e policial. A criminalização das classes populares acompanha um outro movimento do Estado: o aumento do encarceramento, evidentemente, para as mesmas classes populares. Conforme Bauman, a prisão funciona nos dias atuais como forma última e mais radical de confinamento espacial. Encarcerar tem sido em todas as épocas o método primordial de lidar com setores inassimiláveis e problemáticos da população, era assim com os escravos, com os leprosos, os de etnia ou de religião diversas das predominantes. E quando estes podiam se mover,

ou eram autorizados a andar fora das áreas a eles destinadas, ostentavam algum símbolo, para demonstrar que pertenciam a um outro espaço (Bauman: 1998:114). São os estranhos, os da classe perigosos, os outsiders, ou como já apontamos neste trabalho, os das classes populares e moradores das periferias, no Brasil, que são isolados duplamente: primeiro em sua área sócio-espacial, no bairro, na periferia, na maioria das vezes estigmatizada, assim como as favelas do Rio de Janeiro, criadas sobre um estereótipo que a mídia reforça a cada dia, de que são eles os únicos e verdadeiros responsáveis pela violência que grassa nas cidades; segundo, caso este não se adéqüe ao que o mercado de trabalho lhe pede, ou, trabalhar no mercado informal, com salário menor, à margem da economia, mas contente, resta-lhe a prisão. Assim, isola-se duplamente a população das periferias, mantendo-as longe dos direitos sociais e a mercê das forças criminosas locais (como os traficantes de armas e drogas) e oferecendo a criminalização e a prisão, caso, não se adéqüem ao que o mercado de trabalho globalizado exige.

Wacquant, analisando a criminalização da miséria nos Estados Unidos, afirma que a América lançou-se numa experiência social e política sem precedentes nem paralelos nas sociedades ocidentais do pós-guerra, a substituição progressiva de um (semi) Estado providência para um Estado penal e policial, caracterizada pela criminalização da marginalidade e a “contenção punitiva” das categorias deserdadas, fazendo às vezes de política social. Para o autor, os Estados Unidos não possuía ainda um Estado providência tal qual os similares europeus, e, portanto caracteriza-se por um Estado caritativo onde cada vez mais se procurava comprimir os modestos orçamentos em contrapartida aos investimentos em despesas militares e a distribuição de riquezas para as classes mais abastadas. O que teve como consequência a “guerra contra os pobres” que se transformaram nos principais

bodes-expiatórios do país, sendo agora responsáveis pelos seus destinos sob pena de serem punidos, se não a recolocá-los no caminho certo do emprego precário, pelo menos a minorar suas exigências e, portanto, seu peso fiscal.

As primeiras vítimas foram os programas “dirigidos” aos pobres em 1980, que levaram Reagan ao poder. Como exemplo, também, ocorreu no nível municipal o deslocamento de capital que seria investido nos bairros pobres para infra-estrutura, transportes, moradias, assistência social, segurança, educação e saúde, para o apoio a projetos comerciais e residenciais que prometiam atrair grandes empresas e classes mais abastadas; o número de hospitais “da comunidade” caiu de 90 em 1972 para 67 em 1981 em Chicago, chegando a 42 em 1981; o número de pobres chegou a 40 milhões, cerca de 15% do país. Com a diminuição do Estado caritativo ou a rede de segurança, aumentou-se a teia do Estado disciplinar, este seria o responsável agora pelas regiões inferiores do espaço social americano.

Com a política estatal de criminalização das conseqüências da miséria de Estado, ocorreram dois tipos de vigilância: a primeira passa pela transformação de serviços sociais em instrumentos de vigilância, ou seja, o acesso a assistência social é limitada aos que seguem determinadas regras, sejam elas familiar, sexual, educativa, etc.), tal qual aceitar qualquer emprego que lhe oferecerem, independente das condições, caso contrário, perde a assistência social. A segunda é a política de “contenção repressiva” dos pobres, ou seja, o recurso ao aprisionamento, que atinge prioritariamente os negros, calcada em uma “guerra às drogas”, na verdade dirige-se aos vendedores de rua, a juventude dos guetos, para quem o comércio das drogas no varejo é a fonte de emprego mais acessível, sendo que nesses bairros a presença policial é densa, o tráfico é facilmente identificado e a impotência dos moradores permite à ação repressiva de toda liberdade (Wacquant, 2003:19-29).

Tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, assistimos a diminuição do Estado providência e caritativo e a busca cada vez maior de atendimento as exigências às regras globalizadas de mercado. Da mesma forma, enquanto nos Estados Unidos, devido às suas condições históricas, a diminuição do Estado caritativo atinge os pobres e os criminaliza, no Brasil essa criminalização, como veremos, vem sendo construída desde o período pós-abolição, o que em contrapartida fez com que não atingisse um nível de Estado providência, tal qual os países do primeiro mundo.

Podemos afirmar que como nos Estados Unidos, no Brasil cresce a idéia de um Estado Penal em detrimento de um Estado Providência, sendo que enquanto nos Estados Unidos há um recrudescimento do Estado Social, no Brasil a formação histórica, política e social, não permitiu que um Estado Providência fosse enraizado, por isso, a questão social foi pendular, não tendo nesse caso uma diminuição do Estado Providência, pois as experiências nesse setor iniciam-se com mais veemência a partir da década de 1990 com o primeiro governo FHC.

O nosso trabalho se concentra, principalmente, no período de 1990-2002, mas para exemplificar o que estamos apresentando em números, podemos afirmar que o encarceramento no Brasil vem crescendo tal qual em outros países do chamado primeiro mundo, com a diferença de que nos países como os Estados Unidos, há além do aumento da prisionização, o aumento da construção de prisões, com a privatização das cadeias, o que ainda não ocorreu em larga escala no Brasil. Nos Estados Unidos em 1979 haviam 230 prisioneiros para cada 100.000 habitantes e em janeiro de 1997 a proporção chegou a 649 prisioneiros por 100.000 habitantes (Bauman: 1998:23). No Brasil, entre 1995 e 2002, a população carcerária cresceu de 148.760 para 239.345, ou seja, 60,89%. No entanto, as vagas no sistema prisional não seguiram a mesma tendência, enquanto em 2000 haviam 135.710 vagas para

232.755 presos; em 2001 haviam 141.297 vagas para 233.852 presos e em 2002 a proporção de 156.432 vagas para 239.345 encarcerados (DEPEN, 2000-2002). O déficit no sistema prisional em 2002 era de 82.913 vagas. Sendo que o montante acima descrito de presos estão computados os que não são verdadeiramente encarcerados do sistema prisional, pois permaneciam nas delegacias, aguardando vagas no sistema, vagas que muitas vezes não apareciam, ficando a mercê de policiais civis, com desvio de função, pois a polícia judiciária não tem a função, como o próprio nome diz, de ser a guardiã de presos.

O sistema prisional brasileiro, como tantos outros, custa caro. O custo médio de uma vaga na prisão é em torno de quinze mil reais, sendo que o custo mensal para manter um encarcerado chega a, pelo menos, oitocentos reais (Macaulay, 2006:17). Bauman afirma que o aprisionamento tornou-se tão convincente politicamente, que não há diferença de opinião quanto a sua viabilidade, no mais os partidos políticos, tanto de direita quanto de esquerda o celebram como uma solução e tendem a buscar o convencimento da população demonstrando que será mais decidido e impiedoso em prender os criminosos do que seus adversários políticos. O que nos leva a concluir que, as causas do crescimento dos aprisionamentos, na maioria dos países, devem ser de natureza suprapartidária e extra-estatal, portanto, de caráter mais global que local, que estão relacionadas de forma mais do que contingente ao amplo quadro de transformações que ficaram conhecidas pelo nome de globalização (Bauman, 1998:123-124).

Para Neder (apud Borges, 2006, p.29) em vários momentos da história brasileira há a criminalização de algum segmento da população, sendo que essa criminalização histórico-social, tem seu primeiro aparecimento quando na passagem do regime escravocrata para o trabalho livre, foi naquele momento que foi estabelecida uma

ordem jurídica onde as partes seriam teoricamente livres e iguais e poderiam escolher livremente os contratantes, sendo também nesse momento que se constitui uma estrutura de classes onde a burguesia cafeeira procurava deter o monopólio da repressão através do controle do Estado. Há, então, o deslocamento da repressão anterior ao escravo para o trabalhador, não ocorrendo mais a repressão na propriedade rural, assumindo novas formas e conteúdos distintos, sendo deslocada para o Estado, assim a burguesia cafeeira passa para o Estado o papel de repressor da força de trabalho, do mercado de trabalho que ora se formava. É na constituição do mercado de trabalho no Brasil que aparece como sujeito criminoso o “malandro”. Malandro é todo aquele que naquele momento não trabalhava, mas principalmente os negros libertos, daí toda a repressão do Estado aos que vadiavam pelas ruas, sem trabalho, se antes o cativo era punido pelo patrão/senhor, agora a punição viria do Estado, através da polícia, colocando atrás das grades aqueles que não tinham trabalho.

A criminalização histórico-social ocorreu da mesma forma, mas dirigida a uma classe diferente durante o período da Ditadura, como já afirmamos, foram os subversivos, os comunistas, os da oposição ao governo, taxados como criminosos, identificados através dos aparelhos repressores do Estado, sendo que após a Constituição Federal de 1988, há o deslocamento da criminalização para os pobres, favelados e moradores da periferia, ocorrendo não só a criminalização geográfica da população, mas, também, colocando o tráfico de drogas como principal causador dessa criminalização.

A criminalização histórico-social e geográfica dos moradores das periferias das cidades constitui-se uma forma de discussão disfarçada da questão social no Brasil. Não se resolvendo certas pendências históricas com uma população que migrou do

interior para as grandes cidades para entrar no mercado de trabalho, por exemplo, ou que foi obrigada a ocupar determinado território sem a devida tutela do Estado, procura-se encobrir através, novamente dos aparelhos repressores do Estado, as mazelas das desigualdades sociais.

A partir da discussão sobre a cidadania no Brasil, podemos compreender como a criminalização histórica-social-geográfica vem se constituindo como uma resposta à questão social e tendo como consequência o aumento da violência urbana. Não conseguindo o Estado, através dos meios políticos resolver parte, pelo menos dos problemas sociais como o desemprego, falta de moradias, saneamento básico e insegurança, criminalizam aqueles que mais necessitam do seu auxílio, no caso, essa criminalização estigmatiza parte da população das cidades, ficando bem claro essa divisão não só sócio-espacial, mas também política.

As cidades desde a idade média constituem-se em um sonho de vida para o homem. Habitar a cidade significava pertencer à civilização, da mesma forma, a urbanização era sinônima de civilização, já que o conceito de cidade estava vinculado ao progresso e a modernidade, agora a urbanização lembra fragmentação, segregação, divisão e descivilização (Pedrazzini: 2006 p.59). A fragmentação da cidade mostra-nos que parte da população, principalmente das metrópoles, não são considerados cidadãos, seus direitos políticos são lembrados quando há somente pleitos eleitorais e sua população aparece normalmente estigmatizada na mídia, sem representação política e destituídos de direitos sociais e civis. Os habitantes das favelas e dos bairros periféricos, não possuem cidadania plena, daí parte dessa cidadania é requisitada via violência, seja ela entre seus próprios moradores, ou quando, o morro invade o asfalto, os shoppings centers, as zonas mais ricas das cidades, seja com a informalidade, seja com os pequenos

serviços, seja com a violência. O que a maioria dessa população solícita, nem sempre pela violência, é pertencer à cidade, é ser cidadão.

Carvalho (2006:10-11) afirma que o fenômeno da cidadania é bastante complexo e historicamente definido, pois o exercício de certo direitos como o voto, não gera automaticamente outros direitos como o emprego e a segurança. Para o autor a cidadania plena (liberdade, participação e igualdade para todos) é inatingível, mas ela serve de parâmetro para o julgamento da qualidade de cidadania de cada país. Baseando-se na divisão proposta por Marshall, cidadão pleno seria, então, o que seria titular dos três direitos: os civis, os políticos e os sociais. Sendo os direitos civis os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; os políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade (direito ao voto, ser votado, manifestar-se politicamente, etc.) e os direitos sociais garantem a participação na riqueza da coletividade (educação, trabalho, salário justo, saúde, etc.).

A divisão clássica de Marshall ensejou muitas críticas. Dharendorf e Giddens, por exemplo, criticaram quanto à relação entre cidadania e classe, para eles Marshall teria rebaixado a importância do conceito de classe; Bryan Tunner, ao contrário de Dharendorf e Giddens, tende a ver o desenvolvimento da cidadania como uma forma de atenuar a luta de classes, mas todos os autores que discutiram a questão pelo parâmetro Classe X Cidadania, continuaram informados pela lógica do próprio Marshall (Reis, 1999:14).

Tendo como parâmetro a divisão clássica de Marshall vemos que após 1988 no Brasil, com os direitos políticos retornando à maioria da população, o mesmo não aconteceu com os direitos civis e os sociais. A criminalidade que crescera na década de 1990 na maioria das grandes cidades, deve-se em muito à falta de

direitos sociais. Enquanto que a economia local se estabilizava os índices de violência cresciam nas grandes cidades e o tema violência urbana ficava sem o devido tratamento político. A despolitização da violência perpassa pelo enaltecimento do cidadão político em demérito do cidadão social. Enquanto se enalteciam os feitos da política (a volta dos direitos civis), os direitos sociais ficavam sem a devida atenção, pois a violência que ora se apresentava não era caso de política, mas sim de polícia. A mesma polícia que parte ainda continha resquícios do período anterior, enquanto isso as cidades, principalmente as metrópoles brasileiras, inchavam com a emigração, aumentando o número de cidadãos que na maioria das vezes, eram somente eleitores, mas que continuavam sem os direitos sociais.

Carvalho (2006:190-195) avaliando os 21 anos de governo militar sob o ponto de vista da cidadania, afirma que os governos militares utilizaram a mesma tática do Estado Novo, ampliando os direitos sociais e restringindo os direitos políticos. No Estado Novo a tática teve grande êxito, enquanto que na Ditadura Militar o custo para o governo foi maior, devida a situação internacional que não era favorável ao autoritarismo, sendo os custos internos e externos tão altos que os militares mantiveram uma fachada de democracia, com o funcionamento dos partidos políticos e do Congresso.

A queda dos governos militares teve muito mais participação popular do que a do Estado Novo, sendo que com a ampliação dos mercados de consumo e de emprego e o grande crescimento das cidades durante a Ditadura Militar, criaram condições para a ampla mobilização e organização social pós 1984, como o movimento pelas eleições diretas, que serviu de aprendizado para o impedimento do então presidente Fernando Collor de Melo. Mesmo assim com a Nova República (com a morte de Tancredo Neves assumiu o vice-presidente José Sarney) ocorreram avanços nos

direitos sociais e a retomada dos direitos políticos, não resultando em avanços nos direitos civis (os mais prejudicados nos governos militares tais como habeas corpus, privacidade do lar, segredo de correspondência, prisões sem mandado judicial e censura prévia à mídia e as manifestações de professores.) mesmo com restituição destes, apenas uma parte da população (os mais ricos e mais educados) foram beneficiados com a restituição dos direitos civis enquanto a maioria da população ficou longe do alcance da proteção das leis e dos tribunais. Com a metropolização das cidades, a população marginalizada também aumentou, sendo privadas de serviços urbanos, de segurança e de justiça. As polícias militares tornaram-se completamente inadequadas, pela filosofia e pelas táticas adotadas (de guerra) para proteger o cidadão e respeitar seus direitos, tornando-se, ela própria, um inimigo a ser temido do que um aliado a ser respeitado.

Com as metrópoles, também, ocorreram a expansão do comércio de drogas, o surgimento do crime organizado, aumentando a violência urbana e piorando ainda mais a situação da população favelada, que além de reclamar pela falta de segurança passaram muitas a serem controladas pelo tráfico (situação bem clara no Rio de Janeiro), foi nesse momento que as pesquisas de opinião pública apontaram a segurança pública como uma das demandas mais importantes dos habitantes das grandes cidades.

2 – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1983-2000)

Com o objetivo de demonstrar como o PNSP implementado em 2000 constituiu-se em uma resposta a todo o contexto construído através da mídia sobre a violência, desenvolveremos nosso ponto de análise a partir da cidade do Rio de Janeiro. A escolha deve-se ao fato da cidade ocupar no imaginário social o maior destaque em

relação a violência urbana, principalmente por causa da relação da mídia com o tráfico e população. O Rio de Janeiro representa desde quando era capital federal para onde a maioria da população brasileira olha ao analisar a questão da violência urbana, bem como foi se constituindo com o passar dos anos, o principal modelo de cidade onde fica bastante clara a relação entre urbanização-violência e criminalização-pobreza, ou seja, constitui-se como cidade o modelo onde podemos abordar os vários aspectos da violência urbana, bem como a criminalização da população pobre e favelada.

Neder (1994:34-38) faz uma análise comparativa sobre a cidade do Rio de Janeiro em dois períodos: o pós-abolição e o pós-ditadura de 1964. Para Neder, tanto no primeiro momento histórico quanto no segundo, a população do Rio de Janeiro encontrava-se acuada e com medo. No período pós-abolição, o “medo branco” diante dos trabalhadores pobres e negros libertos; no período pós-ditadura de 1964, o medo do Estado com suas múltiplas vigilâncias e repressão. O pânico que a população experimentou nesses dois momentos criou um ambiente psico-social onde eram maximizadas em nível do real as representações sobre o aumento da criminalidade e tendo como consequência a generalização do conflito e para a emergência de propostas calcadas numa argumentação repressora, baseada em um ideário conservador.

Neder afirma ainda que, da mesma forma que as propostas de repressão ganharam corpo a partir da década de 1920, quando se criou um *modus vivendi* que garantia a exclusão dos trabalhadores pobres e negros que foram apartados nos morros e nas periferias da cidade, originando a divisão do Rio de Janeiro em duas cidades: a cidade quilombola e a cidade européia, inscrito em um padrão racista repressivo que inibia o livre trânsito de todos os “cidadãos brasileiros”, conforme a CF de 1891.

Para a autora, após a abolição havia a necessidade de consolidação do projeto republicano e para isto foi necessário a criação de formas de controle social para a massa de ex-escravos, foi nesse momento que o controle que era exercido dentro das fazendas (pelos castigos, capatazes e capitães-do-mato se deslocou para o eixo da produção, exigindo a reformulação das instituições de controle formal, ou seja, a polícia e a justiça. Essas instituições foram reformuladas de acordo com as mudanças a partir do código penal de 1890, bem como as reformas policiais de 1902 e 1907, a criação da primeira escola de polícia do Rio de Janeiro em 1912 e a construção do sistema penitenciário que instalou na capital federal um laboratório experimental, patrocinado pelo Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Ocorreram mudanças na forma de pensar e aplicar as penas, sendo elas aplicadas de formas diferenciadas e de acordo com o crime/delito. Essa diferenciação, conforme Neder se inscreve num quadro de modernização e construção da ordem burguesa, conseqüência do processo de constituição do mercado de trabalho.

Com a modernização de todo aparato de controle social do Estado brasileiro pós-abolição, as várias medidas acima descritas mais o pensamento jurídico-policia procurou formular estratégias que colocassem o espaço urbano sob controle, um exemplo foram as “Conferências Jurídico-Policiais” que em 1917 teve a participação de vários juristas e pensadores, resultando em algumas sugestões como a divisão do espaço urbano em zonas, assim dividiram o Rio de Janeiro em zonas de prostituição (região do mangue), de protesto político(Avenida Central), tendo um espaço de tolerância para a malandragem(Lapa e Estácio) e a cidade européia. Contrastando com as divisão da cidade em zonas edificou-se um “paredão da ordem”, com a construção de várias delegacias de polícia, do Instituto Médico Legal, quartéis e presídios. Estas fronteiras separavam a “ordem” da “desordem”,

disciplinavam o deslocamento e a ocupação do solo, fazendo com que, sutilmente, cada grupo étnico-cultural se encaixasse no seu espaço imposto pelo padrão hegemônico de atitudes e comportamentos, ou seja, imposto pela cidade européia.

Neder (1994:39) aponta em seu estudo comparativo entre o Rio de Janeiro pós-abolição e pós-ditadura (1994), que a população em ambos momentos encontrava-se em uma situação de conflito social aberto, onde uma pequena burguesia urbana ilustrada e formadora de opinião reclamava por disciplina, ordem e repressão(Neder, 1994:39). Para nossa análise essa situação de conflito social aberto no Rio de Janeiro ainda não se esgotou, continuou mesmo após 1994 e em vários momentos que abordaremos aqui, a demanda por mais ordem, disciplina e repressão continuaram, algumas vezes com intervenção do Exército Brasileiro para manter a população da cidade quilombola longe da cidade européia, outras vezes, com a busca de políticas que mudassem a divisão espacial, mas que redundaram, novamente, em mais repressão ou paliativos que mantivessem a separação.

Para nossa análise, o Rio de Janeiro continua, mesmo não sendo a capital federal, mas a capital simbólica do país. É na cidade do Rio de Janeiro que a maioria da mídia se concentra para compreender a violência urbana. Ela serve como um modelo ou de tubo de ensaio para todas as formas que a violência urbana vem se configurando desde a redemocratização do país. Pensar a questão da violência urbana a partir do Rio de Janeiro constitui-se uma tentativa de abordar as várias nuances da violência urbana, bem como as intervenções na cidade através de políticas de segurança, principalmente no período de 1990-2000, quando ela ganhou corpo e adentrou a agenda política.

Para analisarmos como se fez necessário no ano 2000, o lançamento do PNSP teremos como objeto de análise as políticas implementadas na cidade do Rio de

Janeiro, para isso basearemos em dois conceitos, a cidade como “caixa de ressonância” (Neder: 1994) e como “caixa amplificadora”(Borges:2006) para chegarmos a um terceiro conceito que trabalharemos no nosso trabalho.

Neder (1994: 41-45) afirma que apontar fatores que levaram à crise da cidade do Rio de Janeiro é fácil, pois qualquer um com bom senso pode enumerar as seguintes causas: superpopulação, miséria, crescimento urbano desordenado, ausência de saneamento básico, violência urbana e criminalidade, difícil são elucidar as razões históricas que levaram a cidade a este pandemônio, pois para isso faz-se necessário conhecimento e método. Para a autora, a chegada da família real ao Rio de Janeiro constitui-se o primeiro marco na construção histórica da consciência de pertencimento da população à cidade. Com a família real e tornando-se Corte, o Rio recebe um vasto investimento que levou à urbanização, como no caso do aterramento dos mangues e saneamento. A construção de todo aparato que valorizou a cidade, como os palácios, novas residências, teatros que foram construídos ou reformados, ocorrendo embelezamento da cidade, o enriquecimento e, também, o desenvolvimento cultural. Entre 1822 e 1889 o Rio sedia o governo imperial como Corte, capital do Império Brasileiro, tendo seus duques, condes e barões, intelectuais que atuavam tanto no jornalismo, atividades culturais e no funcionalismo público. Com a República, a cidade passa de Corte para Distrito Federal, momento que os investimentos na cidade aumentaram, pois seu orçamento estava relacionado com os recursos da União, privilégio que levou a investimentos em projetos urbanísticos arrojados e modernos. A transferência da Capital Federal para o Planalto Central, fez com que os gastos com o embelezamento da cidade viesse a ficar limitado, mas a cidade continuou como centro cultural do país. Em 1964, com a tomada de poder pelos militares, a cidade que antes havia sido

transformada em Estado da Guanabara, une-se ao antigo Estado do Rio de Janeiro, que tinha como capital a cidade de Niterói, sendo imposto à cidade o peso de um dos mais pobres e historicamente mal administrados Estados da Federação, mesmo assim a cidade continuou a ser a capital cultural do país, como se fosse a “caixa de ressonância” para outras regiões, ditando modas, falando de mudanças e resistindo, como pode, ao autoritarismo do poder central.

Entre 1964 e os anos 1980, a cidade experimentou o ostracismo. Sitiada, não recebia verbas para o planejamento urbanístico, graças às forças conservadoras que despejou sobre a cidade toda a sua ira. Assim, o Rio de Janeiro na análise de Neder constituiu-se na “caixa de ressonância” do país, como um termômetro para a análise da crise das cidades que ela analisava em 1994. Para que redundarmos em anacronismo, achamos por bem utilizar o conceito de caixa de ressonância como base para outra a nossa análise, mas aproveitarmos parte do que se constitui a análise de Neder. Para nós, o Rio de Janeiro continua sendo um referencial para o estudo das cidades, ou , do que acontece na maioria das cidades brasileiras. É ainda para o Rio que os olhos se voltam quando há alguma discussão nacional, como por exemplo, o impedimento de Fernando Collor, quando os “cara-pintadas” tomaram as ruas pedindo o impedimento do Presidente, ou quando da discussão sobre a reeleição no primeiro governo FHC, o Rio teima em ser resistente e discutir a partir de sua realidade o Brasil.

O outro conceito em que basearemos nossa análise é a de “caixa amplificadora” de Borges (2006:80-81). O autor ao analisar como se constituíram as intervenções feitas pelo Exército na cidade do Rio de Janeiro, na ocasião da Rio-92, Rio I e Rio II, estudando a relação entre a criminalidade, a intervenção das Forças Armadas e o discurso jornalístico(a mídia como um agente político). Para analisar as três

intervenções, Borges afirma que o Rio de Janeiro, ainda não perdeu o papel simbólico de capital cultural do país, por isso ele retoma a idéia de “caixa de ressonância” de Neder, redimensionando-a para o contexto da década de 1990, incorporando a noção de opinião pública, sendo esta o que os jornais, rádio e televisão divulgam através de seus editoriais, reportagens, entrevistas e que acabam refletindo a ideologia, a crença ou a forma de percepção do real daqueles que divulgam ou expõem idéias nos órgãos da mídia. Na análise de Borges, com o fim da Ditadura Militar, os meios de comunicação ganham em importância, ou seja, a política está inserida na mídia. Sendo assim, ele propõe uma reelaboração da noção de “caixa de ressonância” para “caixa amplificadora”, ou seja, o que acontece no contexto da cidade do Rio de Janeiro é irradiado para todo o país, até chegar a outras partes do mundo (Borges, 2006:80-81).

Para não redundarmos em anacronismo, utilizando a idéia de “caixa de ressonância” de Neder, ou, preferimos assim como Borges, ampliar a idéia formulada por Neder, da mesma forma, acreditamos que o Rio de Janeiro funcionou como “caixa de ressonância” durante o período histórico acima descrito, mas também, durante a década de 1990 como “caixa amplificadora”, mas para nossa análise vemos a cidade como um espelho, onde se reflete todas as contrariedades do Brasil. O Rio, em nossa análise, funcionará, às vezes, como “caixa amplificadora” e outras como “espelho”, refletindo em parte o que acontece na maioria das cidades no tocante à violência urbana, ao mesmo tempo, sendo referência de cidade para o resto do país, ou seja, o Rio funciona como espelho, configurando-se num modelo para o restante do país e ao mesmo tempo reflete as decisões políticas no tocante a violência urbana em todo o país. O espelho reflete e é refletido, o Rio de Janeiro reflete a violência urbana de todas as cidades brasileiras e toma a dianteira quando no

tocante às intervenções, espera-se que o que é experimentado no Rio (políticas públicas, decisões governamentais em relação à violência) tenham resultado e de acordo com as experiências, sejam implementados em outras cidades.

2.1. O PRIMEIRO GOVERNO LEONEL BRIZOLA (1983-1987).

Pretendemos analisar comparativamente, parte das políticas de segurança implementadas após a Ditadura, no Rio de Janeiro. E como os modelos de gestão dos governos estaduais modificaram-se com o passar dos anos, tendo como objetivo maior compreender quais foram os pressupostos enfrentados pelos governadores de estado na área de segurança pública até o lançamento do PNSP em 2000.

No Rio de Janeiro, com o primeiro governo Leonel Brizola (1983-1987) iniciou-se uma diferenciação entre a política de segurança pública do período ditatorial e do Estado em transição. A transição democrática exigia dentro dos limites constitucionais um novo modelo de gestão de segurança pública, exigia também uma adequabilidade das instituições policiais e esse fator, como veremos, será a mola mestra das políticas de segurança do governo Brizola: adequar as polícias à nova sociedade, ao mesmo tempo, tratar a questão social como caso de política e não de polícia.

Através do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987”, governo Leonel Brizola (PDT), analisado por Cerqueira (2001:165-177), apresentaremos algumas modificações implementadas no Rio de Janeiro e como elas “refletiram” para o restante do país. O documento informava que a mudança de conduta do governo em relação à comunidade deveria começar pelo respeito aos direitos humanos, em todos os níveis, particularmente no que diz

respeito à segurança do cidadão comum. Esse tópico, como analisa Cerqueira, mostra que o governo não estava preocupado em proteger os criminosos, conforme crítica da época, principalmente por parte da polícia, mas pensando em uma nova forma de abordagem do problema da criminalidade, ou seja, preocupava-se com os direitos humanos, a segurança e o respeito ao cidadão. É claro que para o momento histórico que estavam atravessando a proposta do governo Brizola era inovadora, pois vem desta época o pensamento de que os direitos humanos não são para proteger o cidadão, mas sim os criminosos, idéia propagada dentro das polícias e por parte da elite brasileira. A proposta do governo Brizola, conforme nossa análise apresentava-se inovadora por que se afastava do modelo de segurança pública dos militares, daí a inovação estava em colocar como primordial a proteção à pessoa e não ao Estado. Segurança pública passava a ser pensada em proteção ao cidadão e não ao Estado, modificava-se o objetivo da política e conseqüentemente, tornava os aparatos anteriores e toda estrutura anterior, caso das polícias, instituições de resistência à mudança que se apresentava.

Outro ponto a destacar no documento era a questão da violência do Estado, pois previa o fim da arbitrariedade e da impunidade. Se ainda estávamos no período de transição, o governo Brizola apontava já algumas soluções em busca de um estado menos autoritário, mas que agisse com autoridade restabelecendo a cidadania e o respeito aos direitos humanos. E é claro que esta iniciativa não poderia somente partir da população, acostumada a todos os tipos de desmandos durante o governo militar, a todos os tipos de violências e desrespeito à cidadania. A decisão governamental, em tese, fundamentava uma transição, que não seria aceita sem resistências, pelo menos por parte da polícia. O documento assinalava que o cidadão não deveria temer a polícia e sim acioná-la em caso de necessidade, ela

deveria protegê-lo e não reprimí-lo. Se durante o período da ditadura militar as prisões eram feitas à surdina, na calada da noite, onde os presos suspeitos de atividades políticas contrárias ao governo tinham as suas garantias individuais (constantes na CF) desrespeitada através de seqüestros, sem mandado judicial, nem observância de qualquer lei, como narrado na obra “Brasil Nunca Mais” (1985:77). A mudança de práxis, tanto das polícias, quanto do exército não exigia somente compreensão do cidadão brasileiro, mas sim uma mudança de atitude. O que não ocorreu no período do governo Brizola, mudanças ocorrem com treinamento, persuasão e ao mesmo tempo exige trégua de ambos, no caso, da polícia e dos brasileiros que experimentavam depois de tanto tempo um pouco do vento da democracia, essa mudança não se fez sem rupturas, por que não estava em jogo somente as políticas de segurança, mas todo um *modus operandi* que teimava em se manter e que estava incluído nas relações humanas e sociais daqueles que não se adaptavam ao Estado Democrático de Direito.

O governo Brizola acenava com a não tolerância e a não cumplicidade com a violência policial, o que teve como consequência o desbaratamento dos “esquadrões da morte” na Baixada fluminense e repercutiu negativamente em parte da polícia e em alguns setores da sociedade fluminense que achavam que esta medida de não tolerância com as arbitrariedades policiais, não solucionavam o problema da criminalidade, ao contrário, enfraquecia a polícia. Esta idéia de uma polícia forte e totalmente repressiva contém uma ambigüidade na sua prática do dia-a-dia, pois os mesmos que pediam uma “polícia forte” para os habitantes dos morros e periferias não a queriam na sua vida cotidiana. Por isso que naquele momento, o governo Brizola, recebeu críticas de parte da sociedade fluminense, estes queriam uma

polícia forte, mas para a “sociedade quilombola” e não para a “sociedade européia”, lembrando da divisão de Neder.

Outro ponto que, também, recebeu críticas por parte da sociedade fluminense foi o fato de o governo proibir as chamadas “blitz”, a diretriz indicava que não haveria mais prisões sem ser em flagrante delito e que as blitz de trânsito acabariam, bem como a polícia só deveria entrar na favela com a colaboração da comunidade, indo contra a entrada de “pé na porta”, tão comum no auge da ditadura. A crítica de parte da sociedade fluminense passava novamente pela incompreensão com as classes populares, para estes não necessariamente deveria haver tratamento compatível com os direitos humanos, já que a visão era de que nas favelas estavam os novos criminosos, as novas classes perigosas e estes não mereciam o tratamento de cidadãos da “cidade européia”. A entrada da polícia nas favelas do Rio de Janeiro, com grande aparato bélico, a qualquer momento, do dia ou da noite, não foge à regra do que acontecia em outros estados brasileiros, a população das periferias parecia não pertencer à civilização, o desrespeito ao direito de ir e vir, à integridade física e moral, a liberdade de pensamento, eram todas abolidas quando o Estado adentrava a periferia, compreendendo o “Estado”, nesse caso, como polícia. De acordo com a Diretriz do governo, deveria ser cumprida, o respeito aos direitos individuais e principalmente à integridade física dos moradores, à inviolabilidade de domicílio, deveriam ser respeitadas, mas parte da própria polícia não via com bons olhos os novos ventos da democracia. Há de se acrescentar que as próprias blitzes eram irregulares do ponto de vista legal, constituindo-se em abuso de poder e muitas das vezes serviam somente para levar transtorno para o trânsito e para o direito de locomoção dos moradores da cidade.

Cerqueira, comentando sobre a experiência que tivera como comandante da Polícia do Rio de Janeiro, no momento do lançamento da Diretriz governamental, diz que a crítica naquele momento dirigida à mudança de abordagem às favelas era de que a polícia era impedida de abordagem arbitrária, mas o governo não criara um novo modelo de policiamento para atender a população daquela localidade. Cerqueira, então, afirma que na verdade, a Diretriz não impedia o atendimento da população favelada pela polícia, mas sim a abordagem arbitrária e violenta; o certo é que a cultura policial não aceitava as novas normas, pois acreditavam que os moradores eram cúmplices dos criminosos e que barraco não era domicílio, podendo ser arrombado a qualquer tempo; quanto às blitzes a polícia não compreendia que poderia haver outro diálogo com os favelados senão aquele das blitzes.

A dificuldade da aproximação com a população deveria ser motivada, daí o governo confirmou através da Diretriz quais seriam as novas formas de ação no contato com o público externo, principalmente os moradores das favelas, essa preocupação se dava diante da resistência da polícia em aceitar os novos ditames democráticos. Assim, a Diretriz inovava afirmando que seria através do policiamento preventivo que se manteria a ordem pública, este policiamento deveria ser de forma preventiva, através do diálogo e ação política, sendo que o governo garantiria ao cidadão o direito de se manifestar-se livremente.

As manifestações populares, agora não eram mais para serem gerenciadas pela polícia, mas sim pela ação política. O governo Brizola, demonstra bem qual era a visão de gerenciamento das políticas de segurança no Rio de Janeiro, idéias inovadoras que esbarravam no corporativismo da polícia e na desconfiança das classes médias, empurrando o pêndulo da política de segurança para o autoritarismo anterior a abertura política. As classes populares não acreditaram nas

propostas inovadoras, o que gerou um prejuízo na relação polícia-comunidade. Enquanto a polícia não estava preparada para mudar rapidamente como instituição, que durante mais de duas décadas foi treinada para reprimir os movimentos populares e não acompanhá-los sem o uso da violência, os moradores dos bairros periféricos do Rio de Janeiro olhavam com desconfiança a ordem do governo estadual de aproximação entre a polícia e a comunidade, resultando em um contato sempre cercado de desconfiança e medo por parte dos moradores e de desconfiança e despreparo por parte da polícia.

O Plano reconhecia a violência oriunda de causas sociais, sendo assim a ação da polícia seria a de mediadora de tensões, catalisadora dos movimentos da sociedade, ao invés, de repressão e autoritarismo o que se exigia, pelo menos na Diretriz, era uma polícia que se envolvesse com a comunidade e que resgatasse dela o vínculo com o Estado, principalmente nas favelas.

A Diretriz criava formas de incentivos à valorização do policial, começando com a valorização na comunidade a qual trabalhava, elevando não só a auto-estima do policial, mas também da comunidade, através de um plano de cargos e salários e, da mesma forma o reequipamento da polícia.

O documento previa que através do incentivo do Estado deveria ocorrer uma maior proximidade das Unidades Operacionais com as comunidades, através das associações de moradores, estabelecendo os primeiros passos no Brasil do que ficaria conhecido como polícia comunitária.

Quanto à gestão da segurança pública, o governo criava o Conselho de Direitos Humanos, composto por parte da cúpula ligada à segurança estadual, procuradores e representantes da sociedade civil, ficando responsável pelas questões ligadas à garantia dos direitos individuais e coletivas.

Outra modificação, quanto à gestão, foi alçar o comando da Polícia Militar à categoria de secretaria do estado, extinguindo a Secretaria de Segurança Pública, o que ficou conhecido como a “secretaria da PM”. O comandante da PM passou a ser um oficial (Coronel) da própria instituição em substituição aos oficiais do exército. Lembramos que durante todo o período da ditadura militar, os responsáveis pelo comando da PM provinham do exército, sendo esta uma das principais modificações na gestão da segurança pública no Rio de Janeiro, conseqüentemente, as políticas de segurança a partir daquele momento estariam atreladas a um novo pensamento, ou pelo menos afastar-se-iam da práxis da segurança pública que fora gestada no período da ditadura, orientadas pelo Ministério do Exército e pelo SNI – Serviço Nacional de Informações.

Foi criada, também, uma Coordenadoria que era presidida pelo Secretário de Justiça e integrada pela PM, Corpo de bombeiros, defensoria pública e as promotorias do Estado, sendo ela responsável pelo acompanhamento dos programas e das ações na segurança pública, sua função além do acompanhamento das políticas era orientar e definir ações preventivas e repressivas para o controle do crime e manutenção da ordem. Essa Coordenadoria funcionou também como “gabinete de crise”, nos momentos em que necessitava de uma resposta rápida para alguma situação extemporânea e que fosse de grande repercussão na mídia, com reuniões em todo o território do Estado.

As mudanças caminhavam, pelo menos na Diretriz, rumo a uma nova forma de gestão da segurança pública, ela não se configurava como uma mudança palpável, pois estava sendo tratada como “questão de polícia”. Através dos gestores da PM, da cúpula de comando que deveriam irradiar a nova idéia, ou o novo comportamento, de uma polícia cidadã e de um novo policial. Como Cerqueira

observou, o momento democrático solicitava uma nova polícia integrada com a comunidade e uma nova concepção de ordem pública, longe da doutrina de segurança nacional. O contexto social da democracia exigia sim uma nova polícia, mas também exigia um novo direcionamento da gestão das políticas de segurança, no caso, não somente transformada em questão de polícia, mas de política.

O governo Brizola implementou modificações que eram modernizantes, mas não levava a questão para o campo da política e sim da polícia. A polícia, através de seus gestores, iniciou um processo de dentro para fora para adequação ao novo governo, ao mesmo tempo, o governo estadual através da Diretriz encaminhava todos os problemas da segurança pública para a PM, como se fosse somente ela a responsável pela segurança pública. Nesse caso, a polícia ao mesmo tempo em que buscava modernizar-se e adequar-se ao novo contexto tinha que, também, buscar um novo modelo para a gestão da segurança pública, a confusão entre polícia e política de segurança estava colocada e dependia em grande parte de mudanças estruturais que passavam pela modificação do modus operandi da PM, ou seja, reformava-se a PM buscando melhorar uma política, ao mesmo tempo, a compreensão de que a questão da segurança era algo para ser resolvido somente pelo governo estadual, tanto que o governador não abria mão do comando da segurança pública no Estado, com essa afirmativa ele modificou uma última barreira que ainda teimava em permanecer, o comando do PM ser exercido por um oficial do exército, mas não avançava no sentido de além das modificações de dentro para fora (da PM para o Estado), pois confundia o comando da segurança pública com ter o comando da PM, já que o comando da PM passou a ter status de secretaria, respectivamente subordinado ao governador.

A PM do Rio de Janeiro avançou em relação a mudanças estruturais no campo do ensino e instrução (treinamento dos policiais), valorização do policial, na área de saúde, na área de pessoal, na política operacional, na profissionalização, etc. Sendo o objetivo de este trabalho avaliar as políticas de segurança ou como elas foram implementadas nos governos estudados, não nos aprofundaremos nestas questões, pois não é nosso objetivo analisar a PM do Rio de Janeiro, mas sim as políticas de seguranças implantadas no período a que nos propomos analisar.

2.2. O SEGUNDO GOVERNO LEONEL BRIZOLA (1991-1994).

Segundo Cerqueira (2001:177-191), o segundo governo Brizola teve como projeto de governo o “Programa para as áreas de Justiça e Segurança Pública”, que foi elaborado sob a supervisão do vice-governador Nilo Batista, ele abrangia sete campos, eram eles: as relações com o judiciário, assistência jurídica, sistema penitenciário, segurança pública, Ministério Público, Procuradoria Geral do Estado e crianças e adolescentes. Seis pontos foram estabelecidos como objetivos das diretrizes relacionadas com a segurança pública, como no primeiro governo Brizola, destinavam sua preocupação com prevenção (privilegiar a atuação preventiva), participação da comunidade (implicar a comunidade na gestão da segurança pública e tornar os serviços policiais acessíveis a todos, reduzindo a desconfiança por parte das camadas populares mais carentes), intolerância com o abuso de poder por parte dos policiais (impedir toda ação ilegal e abusiva) e a articulação institucional (articular um trabalho cooperativo entre Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros).

Observamos que novamente, a política do Governo Brizola se coloca como modernizante, no sentido de avançar em alguns pontos, como a participação da

comunidade, mas vemos que as mesmas resistências do primeiro governo e também os mesmos problemas relacionados à gestão continuavam. Os projetos do primeiro governo não tiveram continuidade no Governo Moreira Franco (1987-1991), como a Coordenadoria de Justiça e Segurança Pública, tendo como coordenador o Vice-governador, substituindo o posto do Secretário de Justiça que era o coordenador no primeiro governo. Da mesma forma foi ativado o Conselho Comunitário de Direito Social, substituindo o Conselho de justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, que também foi extinto no governo anterior. São criados os Conselhos Comunitários de Defesa Social, formado por autoridades da justiça, da polícia e das comunidades, que tinham o objetivo de organizar programas de prevenção e de cooperação com a polícia e a justiça local. A PM continuou com a implementação do policiamento comunitário e ocorreram alguns avanços em relação ao primeiro governo Brizola, tais como redução da criminalidade policial, Conselhos e Comissões de Ética, curso de prevenção e controle de estresse, Corregedoria Geral da Polícia Militar, Centro Unificado de Ensino e Pesquisa, Núcleo de documentação e editoração, programa de proteção ao turista, etc.

Os governos Leonel Brizola, tanto no primeiro período como no segundo, foram acusados pela mídia, principalmente, por defender os direitos dos criminosos e não ter diminuído os índices de violência em ambas as gestões. Cerqueira ao defender a gestão dos dois governos onde participou ativamente, afirma que as críticas negativas sobre as políticas de segurança dirigidas ao governo Brizola, foram fundados nos relatos da mídia e construídos na maioria das vezes pela crônica policial somados com a incompetência policial de rebater as críticas através de dados confiáveis, pois muitas vezes estes não existiam ou não estavam disponíveis para o público e para os analistas especializados. Para ele, o que mudou nas duas

gestões foi o novo foco dado às políticas de segurança pública, ou seja, passaram a ter a predominância da prevenção com a articulação comunitária e institucional, ou, tendo uma visão social do fenômeno criminal e uma visão humana do criminoso, rompendo a visão tradicional das políticas de segurança que via no crime um fenômeno jurídico e o criminoso como um anormal, má, selvagem e perigoso, tendo como resposta a repressão penal e o criminoso como o objetivo principal da política, privilegiando o aumento das penas, leis mais severas, mais juízes, mais policiais e mais prisões. Em contrapartida a política de segurança do governo Brizola, exigia um novo estilo da atuação policial, daí a crítica à polícia que não ia para o “combate” (da visão tradicional), buscando um maior contato com a comunidade, por entender que a criminalidade é um fenômeno sociopolítico, dependentes de vários condicionadores como o poder, o desenvolvimento, a desigualdade, a condição humana e o sistema penal. Sendo o crime um problema social e comunitário, por isso suas soluções deveriam ser buscadas dentro da própria comunidade, não sendo somente um problema de Estado, mas de todos. Observa Cerqueira, que o policiamento comunitário ensejou uma maior participação política da sociedade com o Estado, através de Conselhos e na administração das estratégias de prevenção, proposta que contrariava o modelo da ditadura militar.

Os governos Leonel Brizola longe de constituírem um modelo para o Brasil podem nos dar pistas ou indícios de uma gestão de segurança pública identificada como inovadora em relação ao momento histórico em que o país vivia. Na segunda gestão do governo Brizola, muitas das instituições ainda estavam se reformando e ajustando-se ao novo contexto político e suas propostas de políticas de segurança eram totalmente diferentes das políticas tradicionais do período anterior. Consideremos, nesse trabalho a seguinte divisão de tradicional e de inovadora e

moderna, baseada nas definições de Cerqueira, ou seja, a política de segurança é inovadora quando busca a participação da população-comunidade, modifica o modus operandi da polícia, articula a polícia com a comunidade e busca a prevenção dos crimes e a defesa e garantia individuais como os direitos humanos, ao contrário, a política é tradicional quando considera o crime um fenômeno jurídico, tendo como resposta pelo Estado a repressão penal, ou seja, o que importava era penalizar o infrator, sem qualquer outra consideração social, econômica ou política.

Vários fatores levaram a “quase intervenção federal” no segundo Governo Brizola, achamos importante para a análise de nosso estudo referenciar a este evento: a participação das Forças Armadas no Rio de Janeiro. Por que demonstra que estava em jogo novamente as duas visões de políticas de segurança: a modernizante e inovadora X tradicional; os que viam a gestão Brizola como “fraca”, pois sua polícia era assim considerada devido a defesa da política de direitos humanos implementada pelo governo (responsável pelo discurso de que enfraquecera a polícia) e os que viam na intervenção das Forças Armadas a solução para a criminalidade do Rio de Janeiro(no caso, mais polícia). Ou como já apontamos em nosso trabalho, estava em jogo se a segurança pública é questão de política ou de polícia.

Borges (2006:13-21) analisando o segundo governo Brizola, apresentou como um dos fatores que levaram o medo à sociedade fluminense no período, a influência da mídia. Para Borges, a imprensa é na contemporaneidade um dos responsáveis pelo enquadramento da memória coletiva e da construção das representações coletivas. Sendo assim, a mídia, através do discurso jornalístico e como um agente político, foi em parte, responsável por irradiar a “cultura do medo” em relação às classes populares.

Borges analisou a relação entre a criminalidade, a intervenção das Forças Armadas no espaço urbano da cidade e o discurso jornalístico. Ele afirma que a mídia atuou disseminando ou esvaziando a cultura do medo, produzindo construções retóricas e interpretações não só acerca do espaço público, mas também das decisões governamentais em relação à violência e a criminalidade na cidade. Independente da ação governamental, a mídia trabalhou disseminando o medo através de uma “coleta” de fatos que juntos constituíram a representação da violência na época, ao mesmo tempo, comparava as tomadas de decisões governamentais como “fracas”, não se constituindo um debate sobre o tema da violência, mas reforçava-se a visão de que um governo “fraco” era representado por uma “polícia fraca” e que este era o motivo da escalada da violência. Neste contexto, as Forças Armadas representavam a “mão forte” do Estado que impedia a violência, o que levava a uma situação ambígua e dicotômica: os moradores da periferia do Rio de Janeiro ao clamarem por mais segurança, pediam a presença do Exército nas ruas, no que na época da Rio 92, foram prontamente atendidos.

A Rio 92 foi a reunião de representantes de 178 países filiados a ONU, que vieram ao Rio de Janeiro para discutir questões como meio ambiente e desenvolvimento. O evento ocorreu entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, direcionando a atenção mundial para a cidade do Rio de Janeiro. O presidente da República era Fernando Collor de Melo que havia assumido o governo em 15 de março de 1990 e o país encontrava-se acompanhando o desenrolar das denúncias de corrupção que levariam ao impedimento do Presidente da República.

O evento foi o “ensaio” para as duas intervenções que as Forças Armadas iriam realizar no espaço do Rio de Janeiro, ou seja, as “operações” Rio I e Rio II(1994-1995). Na Rio 92, devido à necessidade de se criar um ambiente favorável e

mostrar uma cidade civilizada e metropolitana, foram realizadas e terminadas obras, como a Linha Vermelha, pelos diferentes níveis de governo. Através deste evento, as Forças Armadas foram direcionadas a ocupar preventivamente as favelas. Essa ocupação ocorreu no momento em que a discussão sobre a segurança pública ganhava nível nacional, fazendo parte da agenda política e o Rio de Janeiro funcionava como a “caixa amplificadora”, em relação ao restante do país. As expectativas do que acontecia no Rio de Janeiro eram compartilhadas e difundidas pelo país. O Rio de Janeiro era nesse momento, na visão deste trabalho, o espelho para onde as atenções estavam direcionadas; ao mesmo tempo, refletia as expectativas do que poderia ser utilizado na gestão da segurança pública e em relação à violência e a criminalidade no restante do país.

A ocupação das favelas pelas Forças Armadas na Rio 92, trabalhadas e difundidas via mídia para todo o país, demonstrou que as Forças Armadas poderiam ser uma solução rápida para a resolução dos problemas da segurança pública. Borges (2006:65-68) analisando as três operações militares diferencia-as de forma a não vê-las como uma seqüência ou como uma complementaridade, pois enquanto na Rio 92 a preocupação do Exército era com a ocupação dos morros e favelas visando a segurança dos chefes de Estado que ali se encontravam. Nas Rio I e II, o objetivo era mais demarcado, intervir no conflito social, sendo que as operações, quase em sua totalidade aconteceram no espaço urbano carioca e não em todo o estado. Outra diferenciação entre as operações apontadas por Borges era de que na primeira o objetivo era desestabilizar o governo Brizola, que vinha implementando uma gestão onde “desmilitarizava”, conforme aponta Cerqueira, a segurança pública. A desmilitarização consistia em diminuir o poder de influência do Exército no dia-a-dia da Polícia Militar. Enquanto nas duas outras operações (Borges, 2006:103-

114) incentivadas por uma memória construída sobre a primeira intervenção, o Exército fora chamada para intervir na cidade que estava perdendo a “guerra” entre a polícia e os traficantes, estes lançados ao posto de novo inimigo número um das elites. Nessa visão de uma guerra, nada melhor do que o exército para realizar “operações”, visando diminuir a criminalidade que se construía, pelo menos via mídia, crescente, para os moradores da “cidade européia”. Na Rio I, foi assinado um convênio de cooperação entre o governo do estado e o governo federal. O governador era Nilo Batista (abril de 1994 a 01 de janeiro de 1995) vice de Brizola (que licenciou-se para disputar a Presidência da República) o convênio vigeu de 31 de outubro de 1994 a 31 de dezembro de 1994. Após a posse do governador Marcelo Alencar (1995-1999) foi prorrogado o convênio até 03 de março de 1995. Em 04 de abril de 1995 o governo Marcelo Alencar assinou um novo convênio que vigeu até 31 de junho de 1995.

Não pretendemos fazer uma análise das ditas operações no contexto da segurança pública, análise realizada por Borges, para nosso estudo enfatizamos que o medo irradiado através da mídia, conjugado com vários fatores políticos, tal como a influência simbólica de Brizola, ou, mesmo a construção de uma desordem baseada no medo das classes populares, redundou em duas intervenções militares que, apontava para o contrário do que estava sendo construído no Rio de Janeiro, ou seja, a visão tradicional da segurança pública, baseada em resquícios da DSN e apoiada por parte da elite que via nos morros, favelas e nos pobres os responsáveis pela desordem.

A mídia, por exemplo, selecionava os assuntos que poderiam reforçar o medo das classes populares, ao mesmo tempo, depositavam todas as fichas na desordem e não publicizavam pesquisas que fossem contrárias à fabricação do medo. Assim

dois eventos de 1993, conhecidos como as Chacinas da Candelária, quando na madrugada do dia 23 de julho próximo a Igreja da Candelária no centro do Rio de Janeiro, foram assassinados seis menores e dois sem-tetos e a Chacina do Vigário Geral, ocorrida no dia 30 de agosto, quando 21 pessoas foram mortas após a invasão da favela por 50 homens encapuzados, também policiais, permaneceram por longa data nos meios de comunicação entre debates, programas específicos, documentários, reforçando o medo e trazendo subsídios para o questionamento da gestão da segurança pública no segundo Governo Brizola; enquanto uma pesquisa (Soares, 1998:57) apontava que nas primeiras décadas de 1990, incluindo aí o segundo governo Brizola (1991-1994) o número de homicídios dolosos por 1000.000 habitantes vinha em decréscimo, passando de 62,02 em 1991 para 58,70 em 1992, 59,07 em 1993, 59,18 em 1994 e aumentando em 1994 para 63,87(momento da Rio I), voltando a decrescer em 1995 para 63,52(momento da Rio II), 1996(54,15) e finalmente o menor percentual em 1997, de 51,17 por 100.000 habitantes.

Assim, a entrada do Exército ou o seu retorno à frente das ações da segurança pública era ao mesmo tempo, a volta da militarização da segurança pública herdada dos anos de ditadura e da visão tradicional da segurança pública como caso de polícia. Se a primeira intervenção das Forças Armadas mostrou que poderia retornar a ordem à cidade, mantendo as favelas sob vigilância. No momento das outras duas intervenções (Rio I e Rio II) aproveitava-se da herança midiática da primeira intervenção e lançava-se o Exército como a esperança de diminuição da criminalidade, que consistia somente em manter, novamente, as classes populares, através da criminalização, longe da “cidade européia”. Para nosso estudo, o que estava em jogo não era somente a “questão social” sendo tratada conforme “caso de polícia”, mas também, a visão tradicional de gestão de segurança pública, de que

mais polícia é que resolve o problema da violência e que quanto mais vigília, mais controle e mais ordem.

A gestão modernizante com foco nos direitos humanos, na cidadania e numa nova polícia perdia campo para os que viam na repressão às favelas e camadas populares a solução para os problemas da segurança pública. O isolamento das novas “classes perigosas” traziam, conforme a visão tradicional da gestão, mais dividendos políticos do que a participação dos moradores das periferias na busca das resoluções dos seus problemas.

2.3. O GOVERNO ANTHONY GAROTINHO (1999-2002)

O governo Anthony Garotinho (1999-2002) encerra no contexto do nosso trabalho o embate que vinha ocorrendo entre as políticas de segurança modernizantes e as tradicionais, ou a gestão de segurança que buscava atender os preceitos do Estado Democrático de Direito e a cidadania e as que compreendiam que a repressão deveria ser o foco central das políticas, com mais polícia, equipamentos e repressão, herança dos anos de governo militares, antes do lançamento do PNSP em 2000.

O governo Anthony Garotinho substituiu o governo Marcelo Alencar. Garotinho quando ainda candidato, traçou um panorama da situação do Rio de Janeiro, através do auxílio do antropólogo Luis Eduardo Soares, que cercado por uma equipe de cientistas sociais, lançou na campanha de Garotinho o livro “Violência e Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro” (1998). Ali se delinearam as primeiras impressões do que poderia ser a gestão da segurança pública no governo Garotinho, bem como se pode analisar, em parte, qual viés, autoritário ou modernizante, eram as propostas do candidato Garotinho.

Fica bem claro que as propostas foram apresentadas pelos cientistas sociais, mas balizadas e assinadas pelo candidato. Dentre as propostas destacaremos algumas, de importância para o nosso estudo, a primeira proposta do candidato Garotinho (1998:141-153) era a de criar o CONSEP - Conselho de Segurança Pública, de este seria presidido pelo Secretário de Segurança e teria representantes do Ministério Público, Defensoria Pública, Sistema Judiciário, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Exército, Marinha, Aeronáutica, DETRAN, Disque-Denúncia, Desipe, Varas Especiais, Instituições de atendimento de crianças e adolescentes, Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e Sociedade Civil. O objetivo do CONSEP seria a coordenação e integração de todas as agências acima citadas, centralizando a tomada de decisões e a coordenação das atividades e das responsabilidades.

A segunda proposta que destacamos era a de “reformular a polícia civil e militar”. Essa “reforma” seria de maneira para que houvesse uma coordenação entre as duas polícias e as outras instituições como a Polícia Federal e o Exército. A reforma seria estimulada através do pagamento de melhores salários para a Polícia Militar e previa também a introdução do policiamento para a cidadania, esta implicaria na mudança da formação e da identidade profissional, tendo como consequência novas imagens da corporação, melhorando a auto-estima e dando mais credibilidade a instituição. A nova política baseava em duas convicções: a lei é o limite da autoridade e que não há contrariedade entre eficiência policial e direitos humanos, ao contrário, são interdependentes. O policiamento comunitário seria adotado pela Polícia Militar tendo como objetivo a maior participação das comunidades para estabelecer prioridades e visando o restabelecimento da legitimidade da instituição policial. Previa, entre outros itens, a valorização e premiação da resolução de conflitos, o atendimento construtivo às comunidades, a capacidade da redução das taxas de

criminalidade, o aperfeiçoamento profissional e a supressão das “premiações por bravura”(prêmios para os militares que se envolviam em trocas de tiros, por exemplo), além de deslocar o maior número possível de policiais civis para a prática investigativa e de policiais militares para a atividade de policiamento ostensivo.

Outro ponto a destacar, eram os investimentos em pesquisas para monitoramento das atividades policiais e no estabelecimento de relações internacionais, que propiciassem o acompanhamento detalhado das experiências bem sucedidas. Tendo como referencial os Estados Unidos, guardadas as especificidades e diferenças da versão fluminense com o decálogo americano, destacamos três itens: o desarmamento das ruas; a recuperação dos espaços públicos degradados, que deveriam ser ocupados pelo policiamento comunitário e o combate a corrupção e brutalidade policiais, prevendo que as comunidades através dos seus representantes avaliassem o comportamento policial, além do fortalecimento das Ouvidorias internas, que deveriam ter autonomia e poder.

Na área do Sistema penitenciário, destacamos as seguintes propostas: o apoio à experiência de “penas alternativas à privação da liberdade” e a implantação do trabalho remunerado nos presídios, sendo que o objetivo deste último era reduzir os custos para o Estado, dando sentido à vida dos presos e recuperá-los psicologicamente.

Quanto às políticas visando à proteção das crianças e adolescentes em risco social, o plano de segurança pública apontava para as seguintes questões: a retirada das crianças das ruas; atendimento adequado em abrigos; investimento em toda uma rede de apoios às crianças vítimas de violência doméstica e a criação de condições para fixação de meninos e meninas nas escolas, no caso, através de bolsas que substituíssem o ganho com o trabalho infantil.

O plano de segurança apresentado ainda previa o investimento em pesquisas, que embasariam as avaliações das políticas de segurança implementadas, criando condições para que dados, fontes, acesso, registro e preenchimentos alcançassem o nível de credibilidade desejável, não se sujeitando a injunções partidárias ou ideológicas.

Analisando todo o programa de segurança pública apresentada pelo candidato Anthony Garotinho, observamos que as propostas previam avanços nas políticas de segurança, sendo que a maioria delas apresentava-se com uma visão modernizadora do sistema. Mediante a criação de um CONSEP, por exemplo, poder-se-ia modificar a estrutura do sistema (torna prioridade a prevenção ao invés da repressão) conforme manda o Estado Democrático de Direito, interligando diversos setores da sociedade, o que poderia fazer com que a tomada de decisões fosse estimulada para ser rápida, bem como poderia levar a um maior entrosamento entre os diversos órgãos, permitindo que o cidadão acessasse com maior rapidez e eficiência os serviços.

Quanto à reforma das polícias, aqui reside um dos maiores problemas para a gestão da segurança pública, pois a polícia após 1988 passou a ser, segundo alguns governos e gestores, a única responsável pelas políticas públicas de segurança, ao mesmo tempo, de acordo com o governo, a gestão na polícia é inovadora ou tradicional (autoritária). Quando o governo é democrático, tendo como parâmetros o respeito aos direitos humanos e a prevenção de crimes, a sua polícia respeita os direitos humanos e busca prevenir delitos, bem como trabalha articulada com a comunidade, procurando resolver os problemas atinentes a sua função através de consultas e das suas organizações representativas. Quando o governo é autoritário, a sua polícia é tradicional (também autoritária) e aguarda que os eventos delituosos

ou crimes ocorram para depois agir, não se preocupando com a prevenção, mas sendo reativa, buscando resposta rápida após o fato delituoso ou crime ter acontecido, mas não se preocupando da mesma forma com a prevenção ao crime. Além de evitar contatos deliberativos com a comunidade, estas somente participam quando são obrigadas através de ações que impedem, às vezes, até certos direitos individuais, como por exemplo, o direito de ir e vir, no caso das blitz policiais.

Ao mesmo tempo em que a polícia se modernizava, ocorriam avanços e retrocessos. Avanços aqui compreendidos como estratégias e ações que visavam o atendimento das demandas do Estado Democrático de Direito; e retrocessos, compreendidos aqui como estratégias e ações que levavam a repetir parte da práxis do período da ditadura, tais como tortura e violência arbitrária.

No entendimento deste trabalho, as reformas da polícia devem ser conduzidas tanto de dentro para fora quanto de fora para dentro, ou seja, treinamento, persuasão, acompanhamento e avaliação contínua. As reformas ditadas de fora para dentro levam à desconfiança, a falta de apoio interno e muitas vezes o corporativismo atrapalha o incremento das mudanças. Havendo resistência, a mudança demora a acontecer e o processo é mais longo e custoso para a instituição. Claramente, esta opção de reforma das polícias passa, também, pela reforma estrutural de regulamentos, salários, estatutos e de ensino e instrução modificadora de comportamentos, ajustando a instituição para atender ao cidadão e não às demandas dos políticos ou da agenda produzida por acontecimentos que estão na moda ou exigem resposta imediata. Para uma agenda de mudanças deve-se efetivar o trabalho de técnicos internos e externos que procurem ajustar a polícia à realidade do Estado Democrático de Direito, evitando o retorno ao modo tradicional de atendimento reativo e sem relação com a realidade da comunidade.

A polícia comunitária foi apresentada como uma solução dentro da proposta do governo Garotinho. Aqui reside um dos problemas-chaves na gestão da segurança; como se fosse uma moda, a polícia comunitária ou as ferramentas que permitem a polícia comunitária, vão e voltam no tempo. Explica-se o fato por um simples motivo, motivados pelas decisões que podem lhe dar crédito junto à população, a maioria dos gestores prefere a repressão como modo de resposta rápida à violência e a criminalidade (como o pacto entre o governo federal e estadual quando na RIO I e Rio II) do que a prevenção. Pois a ação rápida e repressiva simboliza que o governo está agindo e trabalhando para a resolução do problema e que a situação está sob controle. Enquanto a prevenção demanda tempo para que se possa obter retorno político, o que muitas vezes não ocorre na mesma gestão. Um dos motivos que leva a sazonalidade da aplicação do modelo de policiamento comunitário é que o modelo é substituído todas as vezes que o gestor valoriza a repressão, buscando uma resposta imediata para os problemas da violência e da criminalidade. Entendemos que todas as vezes que acontecimentos como o da Candelária ou Vigário Geral ocorrem fazem com que haja desconfiança quanto ao policiamento comunitário, pois aumenta a desconfiança na ação da polícia.

O candidato Garotinho passou no teste das urnas e assumiu o governo do estado do Rio de Janeiro a 01 de janeiro de 1999, em substituição a Marcelo Alencar. A questão da violência urbana continuava como um desafio a todos os governadores do Brasil, ao mesmo tempo, a cidade do Rio de Janeiro tornava-se cada dia mais emblemática quanto à violência urbana e a criminalidade. Garotinho tinha planos que deveriam ser colocados em prática, ou seja, as promessas de campanha e o livro com as diretrizes delineadas lhe davam o caminho, mas como veremos não seria fácil e nem tão simples quanto ao planejado e proposto no palanque.

Se o livro lançado na campanha eleitoral nos mostrou as propostas de Garotinho para o estado do Rio de Janeiro, será através de outra obra, de um dos autores do livro de campanha, Luiz Eduardo Soares, “Meu casaco de General” (2000), que poderemos compreender como se desenvolveu na prática as propostas e quais foram as políticas implementadas, as dificuldades e o resultado final delas. Soares relata no livro os 500 dias em que permaneceu a frente da segurança pública do Rio de Janeiro, precisamente do dia 01 de janeiro de 1999 a 17 de março de 2000. Apesar do relato de Soares, soar monofônico, para o objetivo de nosso trabalho nos servirão os relatos das implementações, bem como foram gestadas as políticas de segurança, como foram acompanhadas, avaliadas e implementadas, por isso cremos que neste contexto o texto de Soares nos dá a visão de dentro da gestão da segurança pública no Rio de Janeiro, principalmente que o período coincide com o lançamento do PNSP em 2000.

O governo Marcelo Alencar teve na sua cúpula da segurança dois personagens opostos: o General Newton Cerqueira, Secretário de Segurança durante três dos quatro anos de governo, conhecido pela natureza e pela inclinação ideológica conservadora e o delegado Hélio Luz, Chefe da Polícia Civil e um “xerife da esquerda”, crítico mordaz das elites e do senso comum, que depois foi eleito deputado estadual pelo PT, nas mesmas eleições que levaram Garotinho ao poder (Soares, 2006:53) No governo Garotinho a experiência de colocar dois gestores de “escolas” diferentes de pensamento também prosperou. Assim, Luis Eduardo Soares, antropólogo, foi designado para o cargo de Subsecretário de Pesquisa e Cidadania da Secretaria da Segurança Pública, tendo como Secretário de Segurança o General José Siqueira (01 de janeiro de 1999 a 06 de abril de 1999).

Se nos dois governos Brizola as idéias sobre a segurança pública, ou pelo menos sua gestão era de caráter modernizante, com propostas buscando o respeito à vida e aos direitos humanos, os governos que se seguem, confirmam a encruzilhada onde a gestão ora é modernizante e outras vezes, sob a pressão da mídia e das classes média e alta, a gestão se torna tradicional, de forma a produzir mais repressão, seja pelos aparelhos do Estado, seja pelo clamor público para leis mais repressoras.

O governo Garotinho desde o início mostrou-se pronto a arriscar o máximo, assim colocava na mesma mesa para discutir a gestão da segurança pública, um General do Exército, de ideologia anticomunista, treinado para pensar a sociedade dentro da Doutrina da Segurança Nacional (DSN) e o antropólogo com idéias modernizadoras, militante de partido da esquerda (PT) que previa reformas da polícia, por exemplo. Essa mistura eclética e desestabilizadora foi a responsável pelas idas e vindas das propostas delineadas pelo candidato Garotinho, mas acreditamos que simbolicamente, essa dicotomia se apresentava não só no governo Garotinho, mas sim permeava todas as gestões de segurança no Brasil, nem sempre colocadas da forma que se apresentava no Rio de Janeiro, mas de outras formas, como por exemplo, com gestões que em momentos seguem modernizando a política de segurança e outras vezes voltam a ter uma gestão tradicional com o objetivo de, por exemplo, dar uma resposta rápida a um problema, como o alto índice de homicídios por 100 mil habitantes para determinada região.

Após a ditadura militar as duas vertentes entram em um embate por espaço dentro dos governos estaduais, de um lado uma ala mais conservadora, ligada à direita (utilizamos aqui a definição de direita e esquerda conforme as difere Bobbio (1994:118-119)) com idéia de que a repressão e a produção de mais leis resolviam

em parte, a questão da violência urbana e por outro lado, a esquerda vencedora da abertura democrática que concordava com a direita na questão de que havia a necessidade de modificar a gestão da segurança pública, mas não produzia alternativas à proposta da direita, preferindo as denúncias contra os excessos praticados pela polícia do que propostas efetivas sobre a questão da violência.

A idéia de que mais repressão pode solucionar em parte a questão da violência urbana, não só está ligada a criminalização sócio-histórica e geográfica, criando cinturões de resistência às classes populares, isolando-os da civilização, mas também, à forma de se pensar a solução, no caso, está no mundo das idéias. Essas idéias não se constituem no tempo sem a repetição pelas gerações futuras, assim a Doutrina da Segurança Nacional que criminalizava todos os adversários da ditadura militar, se deslocou do cerne da defesa nacional (anticomunista) para o debate interno das políticas de segurança pública. Ao deslocar-se a DSN foi alocada no treinamento das polícias militares e civis, deslocando o conceito de “guerra externa” para um combate interno entre o Estado, representado pela polícia e as classes populares, representadas na maioria das vezes, pelos favelados e negros.

As principais políticas de segurança implantadas no governo Garotinho consideradas por este trabalho foram: a “Delegacia Legal”; AISP(Áreas Integradas de Segurança Pública); conselhos comunitários de segurança; ISP(Instituto de Segurança Pública); políticas de proteção às mulheres; política de defesa das minorias, das crianças, dos adolescentes e do meio ambiente; na PM: a criação de GEPAT (Grupamento de Policiamento em Áreas Turísticas), GEAT (Grupamento Especial de Ação Tática) e GEPE (Grupamento Especial de Policiamento em Estádios); policiamento comunitário; ocupação social e policial das favelas e

comunidades pobres (o Mutirão pela Paz) e o Conselho Estadual de Segurança (Soares, 2000:58).

O principal projeto implantado pelo governo Garotinho, a Delegacia Legal, teve o seu primeiro protótipo inaugurado em 29 de março de 1999 (Soares, 2000:100), sendo que conforme Garotinho (2005:15), o Programa Delegacia Legal só foi oficializado em 22 de setembro de 1999 pelo Decreto 25.599. O decreto instituiu o Grupo Executivo do programa, responsável pelo planejamento, coordenação e controle de todas as ações necessárias à implantação das novas delegacias.

Soares (2000:85) afirma que nas delegacias tradicionais, antes da Delegacia Legal, havia falta de investigação, falta de confiança e falta de informações, o que levava a uma baixa elucidação de crimes contra a vida (homicídios). A baixa produtividade da polícia necessitava de uma intervenção política que devolvesse ao sistema a confiança (dependia de resultados e esforços visíveis de moralização institucional), coleta e processamento de informações (exigia tecnologia e modernização do aparelho policial) e agilização das investigações (requeria nova forma de gestão). A Delegacia Legal era o início da reforma de toda a polícia civil. A modificação de maior impacto foi na parte arquitetônica da delegacia, retiraram-se asarceragens, daí liberando os policiais para a investigação dos crimes. Os presos foram encaminhados para as Casas de Custódia que foram construídas a partir do momento que foram sendo construídas as Delegacias Legais, ficando os presos a disposição da Secretaria de Administração Penitenciária. Além de não possuir cadeia, a Delegacia Legal possuía acessos especiais para pessoas portadoras de necessidades especiais; balcão de atendimento, entrada para preso, salas de custódia (uma para cada sexo), auditório, sala de reconhecimento (instalação onde

vítimas e testemunhas ocupam o mesmo espaço sem se verem); salas para delegados e instalações de apoio.

A Delegacia Legal diferia, então, das tradicionais devido à inexistência da cadeia e embora a legislação brasileira não tenha clareza ao tratar das delegacias com cadeias, não há previsão de presos provisórios, portanto ainda não levados a julgamento e condenados, em delegacia. Ao contrário, a lei de execuções penais prevê que todos os presos devem ser de inteira responsabilidade do sistema de administração penitenciário e que estes devem ficar em cadeia pública. Para que a Delegacia Legal permanecessem sem o acolhimento de presos uma medida complementar foi realizada: a construção de casas de custódia, estas sim responsáveis pelas pessoas presas pela polícia em flagrante delito ou devido a mandados judiciais. (Garotinho, 2005:12-13).

Uma das inovações da Delegacia Legal foi a inovação no atendimento das pessoas que a procuravam, pois o primeiro atendimento não era realizado por policiais civis, ao contrário, o primeiro contato do cidadão que procurava a polícia era com um acadêmico de psicologia, comunicação ou serviço social, assim havia a liberação do policial para o trabalho de investigação de crimes, enquanto os acadêmicos orientavam as pessoas corretamente para a solução de seus problemas, pois muitas das vezes o que o cidadão necessita ao procurar uma delegacia é de uma orientação para que possa resolver o seu problema de forma legal (Garotinho, 2005:16).

No programa Delegacia Legal foram investidos em 1999: R\$7,2 milhões; 2000: R\$17,6 milhões; 2001: R\$58,1 milhões; 2002: 60,7 milhões (Garotinho: 2005: 18). O gasto com o programa não se ateve a construção das delegacias, mas também os

gastos com o projeto, casas de custódia, centros de polícia técnica mobiliário, equipamento, sistemas de informática, treinamento e capacitação de policiais.

A segunda política que destacamos são as Áreas Integradas de Segurança Pública-AISP (daqui por diante citada pela sigla), que uniam os trabalhos das polícias civis e militares em uma determinada circunscrição territorial. A redefinição de território de responsabilidade dos batalhões da PM e das delegacias de polícia se adequou de modo a coincidir ao desenho dos municípios e do Estado, adequando-se assim aos planos estratégicos, às regiões administrativas, aos bairros, aos limites municipais, tornando melhor a comparação entre áreas em relação a dados criminais e ainda a análise do desempenho policial e a disponibilização de recursos. Aqui estava inserida a articulação entre as polícias previstas no início do governo Garotinho, além de que havia a vantagem da integração com a comunidade através dos Conselhos Comunitários de Segurança, pois cada AISP correspondia à criação de um Conselho (Soares, 2002:19).

A terceira política de segurança a ser destacada por este trabalho é o Instituto de Segurança Pública (ISP). Instituído em dezembro de 1999, tinha como um dos objetivos e respeitando os direitos constitucionais, celebrar um contrato de gestão com o Estado para re-selecionar os policiais (conforme critérios éticos, psicológicos e profissionais), estes seriam alocados em um dos departamentos dos dois departamentos criados, o Departamento de Polícia Ostensiva ou o Departamento de Polícia Judiciária. A idéia inicial, conforme Soares (2002:17) era de transferência dos policiais das antigas polícias para o ISP, sendo que essa transferência só seria totalmente concluída após os policiais passarem por um curso de capacitação ou requalificação. Os reprovados seriam afastados definitivamente da polícia, seja por motivos éticos ou criminais. O ISP seria o reorganizador das especializações

ocorridas nas polícias, sendo também através dele que ocorreria a integração entre as polícias quanto às atividades diárias, sendo seu presidente o Secretário de Segurança Pública e tendo como diretores de Departamento de Polícia Ostensiva o Comandante Geral da PM e Diretor do Departamento de Polícia Judiciária, o chefe de Polícia Civil. Essa organização não teve aprovação do governador Garotinho. Em 28 de dezembro de 1999, através da Lei nº 3329 foi instituído o ISP. A lei em seu artigo primeiro previa que a finalidade do instituto seria a de ser o gestor das políticas de segurança pública, além do aprimoramento profissional das polícias. As polícias civil e militar deveriam ter suas atividades otimizadas através da gestão do ISP, que assim desencadearia ações coordenadas e integradas das polícias. A lei previu em seu Art. 2º, dez princípios na consecução de suas finalidades, destacamos entre eles: proposição de um sistema eficiente de segurança pública; a compatibilização das doutrinas das duas polícias; aprimoramento, técnica e permanentemente, dos policiais civis e militares para o desempenho de suas funções, promovendo o desenvolvimento de uma polícia científica e a definição de áreas e de progressividade de implantação do novo sistema que integra as ações e procedimentos das polícias, avaliando seu cumprimento com periodicidade a ser estabelecida.

A lei que instituíra o ISP como uma autarquia subordinada à Secretaria de Segurança Pública e em seu art.5º estabeleceu suas competências, entre as quais destacamos: elaborar o planejamento da força policial face ao cenário existente e futuro; estudos sobre a qualidade dos atos da Polícia Judiciária; desenvolvimento das áreas de pesquisa e inteligência; elaboração de normas e procedimentos de conduta policial para as operações; dirimir conflitos de competência entre as polícias civil e militar e promover estudos sobre a qualidade do serviço público de sua competência com

vista sua maior eficiência e eficácia. Há de se lembrar que todas estas atividades seriam coordenadas através da subordinação da autarquia ao Secretário de Segurança.

Do projeto original ao Instituto criado em dezembro de 1999, acreditamos que as várias resistências ao modelo apresentado por Soares (2002:17) e descritas no livro “Meu Casaco de General” são devidas às mudanças estruturais previstas por ele nas polícias, como a re-seleção de todos através de critérios éticos, psicológicos e profissionais, o que demandaria um grande esforço por parte do governo estadual, além da reorganização estatal prevista, com o secretário de segurança acumulando a direção do ISP e da secretaria de segurança, além dos comandantes das polícias que teriam ambos, também, dupla função, acumulando os cargos de Diretor de Polícia Ostensiva (PM) e de Polícia Judiciária (PC). As resistências partiram, também, contra o modelo de gestão que se propunha, mesmo que o Soares afirme que o objetivo era de levar a formação comum a todos os policiais, se a gestão saísse da ambigüidade dada às políticas de segurança pública quando é tratada no âmbito da polícia, cada uma querendo resguardar o seu quinhão e seu devido território, foi o medo das mudanças e o espírito corporativista (aqui de forma negativa) que minaram a idéia original e colocaram o ISP como mais uma Instituição de apoio à Secretaria de Segurança, não que o modelo não fosse necessário, ao contrário, provou-se no Rio de Janeiro que a reorganização dos dados e da gestão, tanto no tocante ao conhecimento quanto às atividades das polícias necessitavam de uma instituição para geri-las, administrá-las, tecnicamente e cientificamente, fornecer dados e informações, monitorar e medir a eficiência e a efetividade das políticas, mas também se provou que as mudanças no caso da segurança pública denotam tempo, espaço e muito debate político, seja ele na mídia, no interior dos

governos ou mesmos nas corporações que são atingidas pelas mudanças direcionadas pelos gestores.

Outras políticas que destacamos foram a criação de Centros de Referência contra o Racismo, a Homofobia, de Proteção ao Meio-Ambiente e de Proteção de Crianças e Adolescentes que foram articuladas com a sociedade civil. Conforme Soares (2002:21) foi identificada uma agenda de problemas através da articulação com a sociedade civil, sendo escolhidas as prioridades que através de comissões representativas dos grupos envolvidos acompanhou a aplicação das políticas e sugeriu correções de rota e de metodologia em cada caso. Como exemplo de políticas implementadas citamos o DDH – Disque Defesa Homossexual com a participação de voluntários treinados para atendimento personalizado e orientação; o Centro de Referência de Defesa da Criança e do Adolescente; o Circuito da Paz (Soares, 2006:122), destinado a ocupar espaços públicos de risco, em dias e horários de concentração de ocorrência de atos de violência, com atividades culturais e esportivas.

Por último, destacamos as políticas de capacitação profissional dos policiais. Parte do treinamento da policial civil deu-se com as mudanças implementadas com a Delegacia Legal, os que foram admitidos no programa passaram a receber R\$500,00 como bolsa. Quanto aos policiais militares, levando em conta o conceito de requalificação continuada, foram reagrupados em vários núcleos novos: GEAT – Grupamento Especial de Ação Tática; GEPAT - Grupamento Especial de Policiamento em Áreas Turísticas, GEPE - Grupamento Especial de Policiamento em Estádios e GETAM – Grupamento Especial Tático Móvel. Estes grupamentos, além da implantação e retorno do policiamento comunitário foram, dentre outras, políticas que modificaram em parte a ação da PM no Rio de Janeiro.

Pudemos nesse capítulo analisar as políticas implementadas em três governos estaduais do Rio de Janeiro, o objetivo foi mostrar que antes do PNSP, já havia exemplos de políticas de segurança que poderiam ser utilizadas como “boa política” e implementadas em outros Estados da federação. Apontamos algumas mudanças que consideramos tangíveis e modernizantes nas políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, principalmente as que foram dissociadas da herança da ditadura militar. Como exemplo temos a Delegacia Legal, que mesmo após anos continua sendo o exemplo de modernização e mudança dentro das ações implementadas através da polícia civil. Mesmo que muitas das políticas de segurança não tenham sofrido continuidade, devido ao processo de desconstrução que políticos teimam em levar adiante no Brasil. Desmontando todo o aparato do governo anterior e até mesmo as “boas políticas”, com o objetivo de colocar a sua marca, ou seu nome em determinada ação, uma “Síndrome de Sísifo”, que impede que muitas das ações dos governos locais tenham continuação e atendam a quem deveriam ter como prioridade: os cidadãos. Quando um governo inicia todo o processo novamente de busca de referências estatísticas e orçamentárias, esquecendo-se ou apagando o que a gestão anterior concluiu, desfaz todo um processo de análise de políticas e acaba zerando todas as ações, não aprendendo com os erros da gestão anterior e por isso não avançando. No ramo das políticas de segurança pública essa “Síndrome de Sísifo”, remonta a maioria das vezes a mudar a cadeira de lugar. Desconstrói-se o governo anterior e coloca-se, na maioria das vezes, como prioridade, o “mais do mesmo”, ou seja, mais polícia nas ruas e mais leis criminalizando a população pobre, enquanto outros crimes e violências passam a ganhar espaço na mídia, daí retornam as políticas consideradas boas de outras gestões, com novos nomes, mas no fundo o mesmo objetivo e a mesma política,

resumindo: um ciclo que se torna infundável e que somente com uma boa compreensão de todo o sistema de segurança pública, embasado em índices, estimativas e estatísticas comparativas poderiam tornar mais efetivo o trabalho do governo local.

3 – O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – DESCENTRALIZAÇÃO OU CENTRALIZAÇÃO?

Pretendemos neste capítulo analisar o PNSP e compreender como o Plano articulou a idéia de descentralização política e sua relação com a violência urbana. Pois pretendia além de descentralizar os recursos para a segurança pública, também incentivar o município a participar com algumas iniciativas, o que demonstra que o governo federal com o PNSP pretendia criar uma nova configuração de poderes referentes à política de segurança, ou seja, uma política nacional que teria a participação dos três entes federados, mas direcionada pelo poder central.

Outro objetivo deste capítulo é relacionar as políticas implementadas pelos governos estaduais com a idéia de política de segurança do PNSP. A análise comparativa terá como referência as políticas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro e relatadas no segundo capítulo. Essa análise comparativa tem o objetivo de compreender como se deu a necessidade do governo federal instituir um Plano Nacional de Segurança Pública, visando atender a demanda da agenda política e demonstrar que havia políticas de segurança pública que poderiam ser consideradas modelos para a gestão da segurança pública nacional, ou seja, caberia ao governo federal incentivar através do PNSP as boas políticas que haviam obtido êxito no plano estadual e que não foram consideradas pelo PNSP ou aperfeiçoar experiências positivas na segurança pública em outros estados da federação.

Foi com a proclamação da república brasileira em 1889, que se inaugurou um novo período nas relações federativas brasileiras. Se no Império o jogo político dependia cada vez mais da figura central do Imperador, que legislava sob o manto do poder moderador, com a proclamação da República, as províncias se tornam Estados (Art. 2º.), entes federados estaduais e municipais, inaugurando o federalismo brasileiro baseado no modelo americano.

O Art. 68 da Constituição de 1891 assegurava a autonomia dos municípios, “[...] em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (CASTRO, 1995, p. 263). Essa autonomia, no entanto, foi ofuscada pelos interesses dos estados exportadores de café, que mantiveram regiões como São Paulo e Minas com privilégios políticos e financeiros, devido ao poder econômico oriundo do imposto de exportação, que era o principal imposto da época. A Constituição permitia aos estados a autonomia para criarem novos impostos desde que não fossem concorrentes com a União, além de recorrer à dívida pública e aos empréstimos externos quando necessitasse. A autonomia dos estados acabou criando estados de duas grandezas, de um lado os estados cafeeiros que possuíam uma boa base financeira, oriunda do imposto de exportação, de outro lado os estados sem fontes promissoras de renda e que reproduziam suas formas de dominação pela articulação com a União, ou seja, dependiam da União para manterem-se através de recursos de transferências fiscais, verbas dos órgãos federais ou inserção no orçamento. (LOPREATO, 2000, p. 2). O governo central então agia como moderador dos interesses entre ambos, no plano econômico liberando transferências fiscais, por exemplo, no plano político apoiava os interesses das frações dominantes nesses estados, que mesmo não sendo economicamente importantes tinham relevância no sistema de alianças, mantendo-se assim o sistema federativo.

Com a crise do café em 1929 e a revolução de 1930, as oligarquias regionais perderam espaço tanto político quanto financeiro, pois a superprodução do café e a grande depressão fizeram com que o valor das exportações fosse reduzido e em consequência, também, as arrecadações dos estados exportadores. Com o comprometimento das oligarquias regionais financeiramente, não podendo influenciar tanto quanto antes da crise do café, o governo central passou a ser o gestor dos complexos em crise, atuando com certa autonomia em relação aos interesses específicos e imediatos dos estados, que foram transformados em problemas de interesse nacional, ao mesmo tempo o governo federal passou a centralizar as decisões e constituiu um aparelho estatal com maior poder de regulação e controle. Foi criada uma política de Estado através da implantação de diversos órgãos, a exemplo dos órgãos estaduais do café que passaram a ser incorporados ao governo central, foram criados outros semelhantes como o de sal, mate, cacau e pinho. Além da implantação do Ministério do Trabalho, Educação e Saúde Pública, Indústria e Comércio, estruturados órgãos responsáveis pela ação no comércio exterior, monetária e creditícia, câmbios e seguros, além da implantação de Institutos de Previdência e dos Fundos de Seguridade Social, o que garantiu o controle sobre parte dos recursos que transitavam por fora do orçamento fiscal. Não foi alterada a política tributária e fiscal e as condições continuavam como antes da crise do café em 1929, ou seja, os Estados continuavam autônomos em relação à política fiscal e tributária podendo inclusive fixar alíquotas de seus impostos.

Durante o Estado Novo o quadro tributário e fiscal pouco se alterou e após a queda de Vargas o que ocorreu foi um novo arranjo tanto fiscal quanto tributário, buscando manter o poder das oligarquias em negociar recursos fiscais e verbas do orçamento

federal e, de outro, a obrigatoriedade de costurar as alianças inter-regionais. ”(LOPREATO, 2000, p. 04).

Durante o governo militar (1964-1985), o pacto federativo teve novos rumos, devido ao caráter centralizador do governo central pensava-se que haveria um maior controle dos recursos federais e alterações na estrutura tributária, mas isto não ocorreu de imediato, mesmo com medidas como o AI-1, que retirou o poder do Congresso de mudar a proposta orçamentária, o que ocorreu foi que os Estados continuaram a preservar sua autonomia de deliberação sobre a política tributária e fiscal, além do sistema de transferências se manterem sem alterações. Com o advento do AI-5, o governo central definiu novas bases do pacto federativo sustentadas sobre três pilares: novo quadro tributário, controle federal sobre os recursos financeiros e o papel das empresas estatais na articulação com os Estados (LOPREATO, 2000, p.05).

Durante a Ditadura Militar o que caracterizava o Estado brasileiro estava mais próximo às formas que caracterizam um estado unitário do que uma federação. O poder político era uma delegação do governo central e este era a única fonte de autoridade política, não havia autonomia política para governadores e prefeitos das capitais e de 150 cidades de médio e grande porte que não haviam sido eleitos por voto popular, mas sim indicados e selecionados pela cúpula militar. Os governadores e prefeitos detinham escassa economia fiscal, pois o governo federal concentrava os principais tributos em suas mãos, além de que as transferências aos municípios estavam sujeitas a estrito controle do governo federal. As polícias militares estaduais estavam sob o controle do Exército, impedindo os governadores de exercerem autoridade sobre elas. (ARRETCHE, 2000, p. 45)

Dallari (1986, p. 66) afirma que a organização federativa é incompatível com a ditadura, pois onde havia federalismo e foi implantada uma ditadura, há concentração de poder e onde isto ocorre, mesmo que seja mantida a federação, a realidade passou a ser um Estado Unitário. Conforme Arretche (2000, p.46) foi exatamente durante a Ditadura Militar, ou seja, durante um Estado Unitário, que se consolidou o Sistema de Proteção Social Brasileiro, caracterizado por uma centralização financeira e administrativa, onde Estados e municípios eram agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas, cabendo no plano local formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos por uma agência federal encarregada da gestão de uma dada política.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o país redemocratiza-se, ocorrem eleições diretas para todos os níveis de governo, a descentralização fiscal altera a natureza das relações intergovernamentais, o voto popular direto dá aos governadores e aos prefeitos a autoridade política que não deriva mais do governo federal, assim cada nível de governo mantém-se soberano e independente dos demais, além de que os municípios se tornam entes federativos autônomos, ou seja, o prefeito passa ser autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHE, 2000, pp. 46-47). Os entes federados são considerados hierarquicamente iguais, ocorre o que se pode chamar de princípio federativo, onde há uma pluralidade de poderes sem predominância de um poder sobre outro, sendo assim o poder federal não é superior ao estadual, mas deve ceder quando tratar de matéria de competência do poder estadual, evitando-se a hipótese antidemocrática de predomínio de um grupo ou de pessoas. A Constituição Federal de 1988 demonstra que o princípio federativo é respeitado no Brasil, mas assegura que o poder federal é superior aos demais,

mesmo não afirmando expressamente isso, pois a relação de competências federal é tão ampla que enumera praticamente tudo que é essencial no tocante a direito e deveres fundamentais e em relação à economia e as finanças, bem como sobre a organização e ação políticas (DALLARI, 1986, p.67-70).

Não pretendemos nos aprofundar na tese federalista, os comentários acima buscam apenas mostrar como se constituíram as relações entre os entes federados antes e pós 1988. A noção de federalismo⁶ que norteia este estudo é o de “[...] uma frágil e dinâmica forma de cooperação política para divisão de poder e responsabilidade entre União, estados e municípios.” (MENDES, M.J.; GALL, N., 2003). Essa divisão de poder pode muitas das vezes ser compartilhada entre os entes federados, assim em alguns momentos o governo federal divide parte de suas responsabilidades com os Estados que em conseqüência, muitas das vezes, articula com o município para que a política pública se torne efetiva, ou seja, que ela realmente cumpra com a sua função de atender ao cidadão. A política pública não é uma ação de nível governamental feita de forma aleatória visando atendimento a determinada classe. A política pública, apesar de possuir internamente em sua aplicabilidade interesses de ordem política e ao mesmo tempo de resposta a uma determinada demanda, representa o que o governo optar por fazer ou não em referência a uma determinada demanda e quando realizada é a concretização da ação do Estado, sendo também um instrumento privilegiado de dominação. E ao mesmo tempo em que se constitui em uma decisão, supõe uma ideologia da mudança social, mesmo que ela não esteja explícita em sua formulação, sendo o resultado de um compromisso de uma racionalidade técnica com uma racionalidade política. (ABAD, 2003, p.14). Ao

⁶ Sendo o federalismo uma ideologia política, tem dupla interpretação: “[...] uma forma de organização política que centraliza, em parte, o poder num estado resultante da união de unidades políticas preexistentes, que não aceitam ser dissolvidas num Estado unitário.”, conceito dos federalistas norte-americanos e “[...] uma forma de descentralizar o poder em estados centralizados (unitários), como a Alemanha, Argentina e o Brasil.”, conceito predominante atualmente. (COSTA, 2004, p. 173).

analisarmos historicamente as políticas de segurança pública, estamos analisando, também, o governo e qual a sua concepção da política. Pois, foi através de determinada idéia que os técnicos de governo fizeram o planejamento buscando o atendimento de uma demanda, que conforme já citamos, estava em primeiro lugar na mídia. Assim ao analisarmos historicamente as políticas de segurança pública estamos analisando como determinado governo estadual efetivamente tomou decisões em relação à demanda da segurança pública. Mas para compreender como a idéia de segurança pública foi constituída após 1988, entendemos que os anos da ditadura militar deixaram seqüelas na aplicação das políticas de segurança pública, uma delas é a de que a solução para a diminuição da criminalidade e da violência está em aumentar a repressão, através de mais polícia, mais armamentos, mais viaturas e mais leis.

Não havia uma política de segurança pública nacional antes de 1995, os governos estaduais planejavam a segurança pública de acordo com seus técnicos, na maioria das vezes policiais ou membros do exército que eram os responsáveis pelas pastas de segurança estaduais. No âmbito de planejamento da política de segurança não era exigido um plano, o que importava era uma resposta reativa a uma situação local, não havendo qualquer disciplina quanto aos resultados alcançados ou mesmo recursos investidos. Em sua proposta de governo, intitulada Mãos à obra (Cardoso, 1994), o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), planejou ações no campo da segurança pública após constatar o seguinte diagnóstico: havia descrédito nas instituições públicas, influência crescente do tráfico de drogas e uso de drogas em outros crimes (homicídios, roubos e seqüestros, por exemplo), um crescente ciclo de impunidade, violação de direitos humanos, ação de grupos de extermínio privados e de grupos paraestatais, insuficiência do policiamento ostensivo, quadros

humanos mal preparados, inquéritos atrasados, registros de ocorrências engavetados, polícia federal com escassez de efetivos e distorções salariais e ainda um sindicalismo radical que comprometia a disciplina e a hierarquia da organização policial; na esfera judicial: déficits nos quadros de promotores e juízes, envelhecimento do código penal, congestionamento dos tribunais, morosidade da justiça, superpovoamento dos presídios e mandados de prisão que não eram cumpridos pela falta de vagas no sistema penitenciário. O programa de governo fixou, então, quatro linhas de ação para o enfrentamento da insegurança pública: estreitar a cooperação com os estados e municípios; justiça mais rápida e acessível para todos; implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário e o fortalecimento dos órgãos federais de fiscalização e segurança.(ADORNO, 2000, pp. 129 - 131).

Foi através do Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 13 de maio de 1996, que as linhas de ação do programa de governo tornaram-se efetivas. O programa tinha uma visão abrangente da política de segurança em relação a todos os níveis de governo e continha 226 propostas. Foi lançado após uma tragédia nacional em uma conjuntura bastante conturbada: a do trauma nacional motivado pelo massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará. "(ADORNO, 2000, p. 143).

Não só a violência em Eldorado dos Carajás(sul do Pará), ocorrida no dia 17 de abril de 1996, onde houve um confronto entre a PM e os sem-terra, resultando na morte de 19 sem-terra; encaminhou a mídia para a discussão de como as políticas de segurança vinham sendo administradas pelos estados; a militarização da segurança pública passou a ser questionada, enquanto vários fatos reforçavam que era necessária uma intervenção na área da segurança pública. Pois, as tendências de crescimento dos crimes e da violência estavam elevadas; o medo e a insegurança

eram generalizados na sociedade, não conseguindo estancá-los; outros crimes, roubos espetaculares, seqüestros bombásticos e ocorrências mais graves como a que aconteceu em Carajás, greves de policias federais e de policiais militares nos estados mobilizaram a opinião pública e atraíram a atenção da mídia para comparar o que estava acontecendo com as medidas e iniciativas formuladas e que estavam sendo implementadas (ADORNO, 2000, p. 131). Começava-se a articular e comparar o que o Estado programava e o que dava certo, quais as medidas que realmente eram efetivas e eficientes. Ao mesmo tempo, criavam-se condições e expectativas para que novas políticas fossem programadas e que estas não envolvessem somente os governos estaduais, mas também os municipais e que o governo federal cumprisse com suas obrigações em relação ao pacto federativo e às suas obrigações quanto às agências que eram subordinadas diretamente a ele (polícia federal e rodoviária federal, por exemplo).

O Plano Nacional de Direitos Humanos contemplou várias áreas e foi através dele que se iniciou a preocupação do governo federal em descentralizar a política de segurança, tendo como princípios estreitar a relação entre os governos estadual e municipal e induzir a uma parceria no nível local; melhora do sistema penitenciário; fortalecimento dos órgãos de policiamento e fiscalização federal; sendo que ainda previa a criação de uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça (ADORNO, 2000, p. 131).

Toda essa preocupação do governo visava terminar um ciclo onde o ente federal emitia recursos, o estadual gerenciava-os sem contrapartida de resultados nem avaliação e como lhe convinha, enquanto que o governo municipal nada fazia ou podia fazer, pois constitucionalmente não era problema de sua alçada. Isso favorecia cada vez mais políticas públicas dos governos estaduais atreladas a

interesses eleitoreiros ou ações e programas de segurança realizados de modo a combater uma situação local ou pontual, visando resultados rápidos ou instantâneos que logo depois eram abandonados. Ou seja, quando uma nova forma de ação, preventiva ou repressiva era posta em ação, os seus promotores se apressavam a apregoá-la e pouco tempo depois, depois de verificado o sucesso (seis meses a um ano), a situação voltava ao que era anteriormente, recaindo o silêncio sobre o ex-novo procedimento milagroso e desta feita a atenção se voltava para uma nova forma de ação, investida por sua vez de todas as esperanças. (MONET: 2001 p. 182). Foi, portanto, contra a desorganização no planejamento da política de segurança que no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso foram criadas as condições para que em 2000 fosse implementado um plano nacional de segurança pública, ou seja, a gênese do PNSP está no Plano Nacional de Direitos Humanos.

No vácuo existente entre 1985, fim da ditadura militar, e 2000 com a implementação do PNSP, o governo municipal passa a ter uma maior participação na gestão de políticas sociais, sendo exemplos: a educação, com a criação do FUNDEF – Fundo de Educação Fundamental e do SUS – Sistema Único de Saúde. Com isso o município passa a ter mais demandas, que naturalmente necessitariam de mais repasses do governo central. Em 1997, em um universo de 5.046 municípios, 4.876 cidades tinham 50% da sua receita corrente dependente de transferências dos governos estadual e federal. Em 1999, em um universo de 1.404 municípios, para 412 a receita tributária própria representou entre três e 10% da receita disponível, sendo que nos municípios com população abaixo de 30 mil habitantes ela não ultrapassava a 3%. (ANDRADE, 2004, p. 215).

Da mesma forma, nos anos 1990 devido a vários fatores, mas principalmente, o político, ocorreu o aumento da criminalidade e da violência nas grandes cidades.

Como exemplo, cito a Região Metropolitana da Grande Vitória, que freqüentava constantemente a mídia em relação aos índices de criminalidade, chegando a ser em 2002 a região de maior taxa de homicídios no Brasil. Soares (2005, pp.206-207) observa que dois motivos levaram a essa situação: o crescimento do tráfico de drogas e o envolvimento das “malhas do poder oficial” com o crime organizado.

Visando modificar a expectativa em torno dos índices de criminalidade que eram divulgados pela mídia nos anos 1990, o PNSP foi lançado em 20 de junho de 2000 pelo Governo Federal. O mesmo dividia-se em quatro capítulos, que caracterizam quatro medidas principais: no âmbito do Governo Federal, no âmbito da cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais, medidas de natureza normativa e medidas de natureza institucional, e tinha como objetivo:

[...] aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade aumentando a segurança e a tranqüilidade do cidadão brasileiro. (Introdução do PNSP).

Na introdução do PNSP se nota uma combinação: política de segurança/políticas sociais e ações comunitárias. Esta combinação pode ser exemplificada como ações conhecidas por policiamento comunitário, que visava à aproximação da polícia com a comunidade e daí a elaboração de ações coordenadas pelos envolvidos e de comum acordo visando às melhorias no plano social, mas com o envolvimento da comunidade. Há o entendimento de que uma ação na segurança pública deve ser conectada a uma ação na área social, buscando minimizar e estabilizar as expectativas das pessoas para que a sociedade alcance ou mantenha a “tranqüilidade pública”; Exemplo: iluminação de rua, organizada através de ações de

policciamento comunitário, buscando iluminar locais e assim levar maior sensação de segurança a população.

O PNSP estava amparado em onze princípios, dois deles muito importantes para o objetivo deste trabalho: descentralização e atendimento das peculiaridades regionais. Descentralização para o objetivo que aqui nos propomos é entendida como um processo onde ocorre a transferência de poder de um nível central para o periférico, ou, uma estratégia que busca reestruturar o aparato estatal e não reduzi-lo, com o objetivo de torná-lo mais ágil e eficaz, através da democratização da gestão e da criação de novas instâncias de poder que redefine, então, as relações Estado-Sociedade. (JUNQUEIRA, 1997, s/p.).

No caso do PNSP, a preocupação era a de reestruturação do aparato estatal, seja entre os entes federados, bem como as agências de segurança pública. O plano pretendia reorganizar ou transformar as ações que antes eram reativas em ações proativas, buscava-se um trabalho cooperativo entre estados e municípios e ficava bem claro que o papel do governo federal era o de indutor das políticas de segurança. Mesmo que isso só se tornasse possível através de uma nova organização federativa, um novo pacto.

Para que o PNSP tivesse êxito dever-se-ia o governo federal reorganizar o pacto federativo em relação às políticas de segurança pública. O pacto federativo possui dois componentes básicos, em primeiro lugar os governos estaduais, municipais e o poder central têm de estar de acordo com as regras mínimas de convivência, tais como a divisão da competência tributária e formas de representação política e em segundo lugar é preciso haver uma instância de resolução de conflitos, que interprete a constituição, emitam sentenças a partir dessas interpretações e zelem pelo cumprimento da constituição. Esta tarefa cabe ao órgão máximo do Poder

Judiciário (no caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal). (MENDES e GALL, N., 2003).

Parte do que PNSP delineava entrava em conflito com o próprio documento, umas vezes, e outras os conceitos emitidos não alcançavam validade no pacto federativo nem na Constituição.

O Art. 30 da CF enumera as competências dos municípios, entre elas: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Chamamos a atenção para essas duas competências pelo seguinte motivo: é no plano local, no município que o cidadão emite sua opinião e participa ativamente ou não da política. Enquanto o gestor municipal legisla sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal ou estadual sem, contudo, interferir na autonomia dos outros entes federados. A política de segurança pública se inseria no presente contexto, ou seja, deveria também ser pactuada pelo município visando ser de interesse local a segurança das pessoas, bem como se fazia necessária uma nova leitura do pacto federativo que, enfim, colocasse as políticas de segurança no contexto local, visando uma complementaridade às funções detalhadas na Constituição Federal, mas que na prática não se tornam efetivas.

No plano local, no município, nas cidades é que se pode efetivamente programar políticas de segurança que possam prevenir crimes. Pois, tanto a redução dos atos criminosos quanto a redução do medo estão estreitamente ligados à regeneração da comunidade (GYDDENS, 1999, p. 96). Os pequenos delitos ocorridos no dia-a-dia em uma comunidade é que determinam o grau de intranqüilidade dela: pequenos furtos, pichações, queima de veículos, falta ou demora de ônibus após as 22h00min horas para estudantes e trabalhadores, falta de abrigos para os moradores de rua,

são alguns motivos que cumulativamente levam à insegurança pública. E a resposta à insegurança e ao medo nas cidades é o abandono dos espaços públicos. Pois quando os comportamentos que levam a desordem não são reprimidos sinalizam aos cidadãos que a área é insegura. Levando-os a abandonarem as ruas, evitarem certos bairros, restringindo suas atividades e associações normais, fazendo também com que ocorra o afastamento de papéis de apoio mútuo junto a outros cidadãos, abandonando os controles sociais que eram responsáveis a manter a civilidade na comunidade (GYDDENS, 1999, pp. 19-20). Quanto mais abandonos de espaços públicos ocorrem e quanto mais incivildades ocorrem em determinados bairros, mais aumenta a sensação de insegurança e em conseqüência perde-se o amálgama que mantinha a sociedade unida, desenhando-se locais que na maioria das vezes tornam-se estigmatizados como violentos ou “fora da lei”.

O PNSP, no seu compromisso nº. 7 – Redução da Violência Urbana traçava sumariamente algumas perspectivas já sabidas sobre a violência urbana, que havia aumentado e que assustava toda a sociedade, e taxativamente afirmava: “Não é sem razão que o crime se situa entre as mais importantes preocupações do cidadão brasileiro.”. Ainda no Compromisso Sete, alertava-se novamente, para a participação de todos os órgãos, incluindo entre eles o município, confirmando um dos seus princípios - a descentralização, e enumerando ações que deveriam congregiar estados e municípios e os centros urbanos, metrópoles ou não, com altas taxas de criminalidade.

A primeira ação (item 51) tinha o título de “Intensificação do Policiamento Integrado”, ou seja, o governo federal pretendia estimular o policiamento integrado conjugando forças entre as policias civil e militar, sendo que esse apoio seria “inclusive financeiramente”. Ou seja, o objetivo era o de induzir uma descentralização maior

em áreas onde os índices de violência estavam altos (Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, Brasília e entorno), sendo que os municípios seriam estimulados a participarem através de trabalho conjunto com as polícias estaduais.

Para a avaliação deste item devemos buscar apoio na CF de 1988. Além de não explicar como o município poderia participar nas atividades das polícias, o PNSP intensifica uma discussão que há muito vem sendo discutida, inclusive na constituinte: a divisão de trabalho policial brasileira entre as polícias civil e militar.

O papel constitucional das polícias está descrito no Cap.III, Art. 144 da Constituição Federal:

Art. 144 - 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.

§ 5.º 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.

§ 6.º 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.

§ 7.º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Na Constituição Estadual do Espírito Santo, por exemplo, a Polícia Militar teve a sua atuação redefinida, como pede a constituição Federal, pela Emenda constitucional nº. 12 de 20 de agosto de 1997, que diz que é competência exclusiva da Polícia Militar a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

No caso da Polícia Civil, a sua competência está também descrita no Art. 144, ressaltando que ela é uma polícia judiciária, devendo apurar infrações penais, exceto as militares. Não há um detalhamento de como poderia ser feito o trabalho conjunto das duas polícias e nem como ocorreria o envolvimento do município. No Brasil as duas polícias organizam o trabalho policial separadamente, reside nessa separação um dos maiores problemas para a área da segurança pública, pois com o trabalho policial organizado em etapas, ocorre uma perda de seqüência na organização do trabalho policial, além da dificuldade de relacionamento que esbarra muitas vezes em interesses corporativos entre sindicatos e associações.

Nesse compromisso analisado à luz da CF, fica bem claro que o PNSP induzia os entes federados a buscarem soluções dentro de seus âmbitos de ação. Se o plano estadual ou algum programa estadual tivesse êxito, seria recomendado como “boa política”, para ser implantado em outros estados. No caso da participação do governo municipal, o Compromisso Sete, ação de número 56, do PNSP, tem como título: “Guardas Municipais”. Reside aqui um dos maiores pontos de debate sobre a política de segurança prevista no PNSP, pois prevê a criação de “[...] guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito.”.

Segurança pública é um problema de interesse local, como já afirmamos anteriormente, por isso, mesmo que constitucionalmente haja impedimentos para o gestor municipal, é somente no município que podemos compreender melhor o fenômeno da violência, bem como é nele que ocorre a melhor percepção de segurança ou não. Guerras em um país distante não deixam um cidadão preocupado se amanhã poderá ou não sair de casa, mas ondas de crimes próximas

a sua residência podem fazê-lo mudar de hábitos, como andar na rua à noite, participar de festas, irem ao cinema à noite, ou seja, aumenta a sensação de insegurança.

A visão que o PNSP dá em relação à criação das Guardas Municipais é de que elas poderiam ser as articuladoras de certas ações, fossem educativas ou proativas, de segurança pública. Mas o PNSP não vincula as Guardas à criação de uma nova “polícia”, ao contrário, enfatiza apenas o resgate do elo entre o poder público municipal e a população. A guarda seria o amálgama entre a sociedade civil e o poder municipal. Ao mesmo tempo, uma resposta à população, pelo poder municipal, que pedia cada vez mais ações no setor de segurança pública. Assim, a nova agenda municipal, deve incorporar a segurança pública, abordando a violência criminal do ponto de vista preventivo, através de políticas sociais de tipo específico, valorizando as Guardas Municipais, que já passam de mais de mil no Brasil, o que corresponde a vinte por centos dos municípios brasileiros. (SOARES, 2005, p. 30).

Nos itens 57 (Combate a Violência como Prioridade também do Município) e 58 (Pontos críticos no Trânsito), o PNSP enfatiza a idéia força de mais participação do município na segurança pública. No item 57, com os recursos repassados para os municípios o governo federal tinha como expectativa que projetos sociais melhorassem a qualidade de vida de pessoas que morassem nas “periferias, favelas e zonas de carência”. Ou seja, nesse caso, a interpretação dos gestores por trás do PNSP era de que uma melhor qualidade de vida constituía um fator de diminuição da criminalidade em determinada região. Os “equipamentos sociais” não são descritos no Plano, mas sabemos que compreendem ser praças públicas, campos de futebol e áreas de lazer, por exemplo, que podem prevenir que jovens sejam iniciados na pratica de crimes, principalmente no tráfico de drogas, tendo como

alternativa a prática de esportes. Outra leitura dessa iniciativa é que áreas assim levam a comunidade a se organizar de forma a melhorar os laços de sociabilidade, basta observar os campos de várzea e as várias atividades que são desempenhadas neles nas periferias das cidades.

No item 58, o PNSP descreve a fiscalização do trânsito como uma atividade eminentemente do município. Assim sendo, a Guarda Municipal ou outra organização municipal seria a responsável pela fiscalização objetivando prevenir, mas também punir os delitos de trânsito. A proposta era de que as atividades inerentes à fiscalização de trânsito deixassem de ser da esfera do governo estadual e passassem a ser da municipal. Ao mesmo tempo, buscava retirar da Polícia Militar parte das atividades referentes à fiscalização de trânsito, ficando responsável pela fiscalização na vias estaduais e pelo atendimento a acidentes de trânsito dentro dos municípios. Sendo que a arrecadação continuaria sendo realizada pelo Departamento Estadual de Trânsito (governo estadual).

A descentralização até aqui exposta pelo PNSP, “[...] inclui duas dimensões que estão intimamente ligadas: a financeira e a político-institucional. É importante notar que a discussão do lado financeiro tem sido privilegiada em detrimento da segunda”. (LOBO, 1988:18). No plano institucional, a estratégia era a indução de três formas de ação: entre o governo federal e o municipal, através da criação das Guardas Municipais; do governo federal com o estadual e deste com o município, através da integração das polícias e destas com os municípios em ações incentivadas inclusive com recursos do ente federal, e ainda a parceria entre o governo federal e os estaduais, através de mudança estrutural na polícia. O papel do governo central, então, era ser o indutor das políticas de segurança pública, ou seja, compreendendo que a indução consiste em estratégias eficientemente desenhadas para delegar a

outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, visando compensar os obstáculos à descentralização derivada dos fatores de natureza estrutural ou institucional. Elas podem ser analiticamente aprendidas por meio da análise da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação. (ARRETCHE, 1999:114). Sendo esse exatamente nosso objetivo, ou seja, através da análise de como foi implementado o PNSP, podemos compreender como efetivamente ele foi implementado

Na esfera financeira a indução era concebida como incentivos do governo federal aos governos estaduais e municipais através de liberação de recursos para o cumprimento das metas dos “compromissos” do PSNP. Esses recursos seduziriam os governos regionais e locais a tomarem iniciativas de atendimento às expectativas do Plano. Havia na iniciativa do governo federal não só o objetivo de organizar uma política de segurança nacional, mas também de modificar a balança que tendia sempre para o governo estadual quanto aos problemas existentes na segurança pública, diminuindo os entraves do federalismo. Pois, é inegável que a melhor expressão dos entraves experimentados pelo sistema federal brasileiro é identificada nas relações entre governos. É na articulação dos três entes federados que podemos compreender como no nosso país é refletido, não sendo clara, às vezes, a progressiva descaracterização do federalismo enquanto um sistema que se propõe a distribuição de poder mais ou menos equilibrada ((LOBO, 1988:15).

Através do PNSP, podemos observar a expectativa de modificações que tinha o governo federal quanto ao comportamento funcional e estrutura da polícia civil e militar num Estado Democrático de Direito. Observando o marco da legalidade democrática, buscava-se inculcar nas polícias novos modelos de pensamento quanto à segurança pública.

O PNSP (item 58) previa que as policias realizassem debates, mantivessem um contato mais próximo com a comunidade, colocava como prioridade as comunidades mais pobres - “periferias e favelas”. Havia duas vertentes dessa “aproximação” entre a policia e a comunidade: a primeira era mudar o comportamento da policia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais (Cerqueira, 2001, p.201), ou seja, programar a “construção da ordem” em contrapartida à “manutenção da ordem”. Entendemos que o PNSP previa em relação a policia uma mudança de práxis, abandonando-se a coerção e a força desnecessária, para se manter uma “ordem”, como ocorria na Ditadura Militar onde a “ordem” significava estabilidade e a “desordem” anomalia, desvio, anarquia. Ao contrário, no Estado Democrático de Direito, o conflito é menos perturbador da ordem, pois são eles os sinais de mudança necessária, e cujos meios de resolução são a persuasão, negociação e a aproximação da policia com a comunidade para juntos auxiliarem-se mutuamente, buscando uma nova estabilidade.

O Compromisso nº. oito (Inibição de gangues e combate a desordem social) fortalece a idéia de que o Plano tinha objetivos diretamente ligados a nova configuração da violência nas cidades, bem como visava atingir os jovens vulneráveis aos crimes, principalmente os moradores de “espaços urbanos concentrados, como são as grandes metrópoles brasileiras.”, também chamadas comumente de áreas deprimidas por agentes governamentais de metrópoles. Nesse campo, o Compromisso oito, previa oito ações: redução do consumo de bebidas alcoólicas, criação de delegacias especializadas para atendimento do adolescente, atendimento de jovens em conflito com a lei, redução de grupos e associações que pregam e agem de forma violenta, programas de apoio às famílias; recuperação do espaço público, resgate de profissões comunitárias, participação na comunidade e

ética e cidadania. Analisando o compromisso acima, vemos que não há especificidades quanto a como serão feitos os investimentos, não há informações sobre recursos, mas apenas “resultados esperados”. O governo federal induzia os outros entes federados a trabalharem juntos para a diminuição da violência entre crianças e adolescentes, sendo esse um dos pilares da prevenção à violência, o trabalho com crianças e jovens visando uma nova civilidade no seio das comunidades onde o tráfico de drogas mantém-se resistente à ação do Estado. Mas vemos que devido a não previsão de recursos o PNSP deixava escapar na sua conjuntura de planejamento o quantitativo de recursos destinados à prevenção, além de não informar quais seriam as contrapartidas dos estados e dos governos municipais para o investimento nesta área. A economia de recursos pode ser a resposta para a não definição de parâmetros de investimentos e contrapartidas, ao mesmo tempo, cremos que esta falha na previsão do PNSP atravessa todo o Plano, talvez a resposta seja política, pois mais uma vez o governo ou alguma instância do governo dava uma resposta imediata para os anseios da população e da mídia, sem, contudo constituir-se efetivamente em políticas públicas de segurança efetivas e concretas.

Em algumas ações descritas fica claro que o ente federal induziria a política através de recursos, por exemplo: “[...] priorizar o investimento público federal nos projetos estaduais que promovam a descentralização e regionalização do sistema de atendimento ao jovem infrator [...]” (Ação nº. 63). Mas em outras, não fica claro qual a participação do governo federal, como por exemplo, na ação nº. 61 (Redução de consumo de bebidas alcoólicas): “[...] Adotar campanhas sistemáticas nas áreas da saúde e educação buscando conscientizar e prevenir os jovens em relação aos riscos e efeitos do consumo de bebidas alcoólicas [...]”. Não há no planejamento

qual o ente federado que seria o responsável pela política; ao dizer que irá “adotar campanhas”, que são ações de alto custo, há a interpretação de que tais políticas virão dos outros entes federados, mas não podemos ter certeza. Da mesma forma não caberia ao município este tipo de campanha, através da assistência social, talvez por falta de recursos ou previsão destes, do mesmo modo que entendemos que o governo estadual não deveria se eximir de tal ação, pois tem uma rede de saúde e pessoal que poderia viabilizar esse tipo de campanha. Ainda em relação ao compromisso número oito, há dúvidas também quanto à descentralização da política de amparo e defesa da criança e adolescente, exceto quando trata da criação de delegacias para o atendimento de adolescentes, em que o próprio enunciado diz que o governo estadual é o ente federado responsável pela atribuição.

O plano previa no Compromisso 11 – Intensificação das Ações do Programa Nacional dos Direitos Humanos, doze ações: escola na prevenção da violência, ampliação dos programas pelotões mirins, erradicação do trabalho infantil, “agente jovem de desenvolvimento social e humano”, serviço civil voluntário, redução do consumo de drogas e apoio à recuperação de dependentes, apoio a mulheres em situação de risco, esporte, lazer e cultura, centros integrados de cidadania, bolsa – escola, escola nacional de formação comunitária e programas comunitários de combate à criminalidade. Esse compromisso apresenta ações preocupadas com o envolvimento de jovens em atos de violência e uso de drogas, sem, contudo, ressaltar, novamente, qual ente federado teria maior envolvimento e obrigação de comprometimento. Algumas ações não são distribuídas nem para o estado, nem para o município, sendo que às vezes é chamada para interagir diretamente com o ente federal a sociedade civil, mas não há informações de como seria essa interação, se através de convênios, repasse direto ou indireto de recursos. No texto

do documento, a maioria das ações se concentra em escolas, mas o PNSP não cita se as ações seriam em escolas do estado ou do município, o que entendemos que era para ambas. Da mesma forma quando o PNSP chama a sociedade civil para participar, não informa como seria essa participação, como é o exemplo da ação 81 que enuncia que o governo federal iria:

[...] incentivar, junto a organizações da sociedade civil, o desenvolvimento de projetos voltados para a juventude, de cunho educacional e direcionados para a prevenção da violência, especialmente em áreas de periferia urbanas e que apresentam aguda situação de carência e exclusão.

Nesse caso, não há indicações de como seriam identificadas essas áreas, se haveria alguma pesquisa, se obedeceria a uma classificação por algum índice de criminalidade nem qual, nem como os recursos iriam chegar a sociedade civil para a efetivação da política.

Os direitos humanos tornaram-se, após 1988, uma das bandeiras dos movimentos populares e partidos de esquerda. A política de segurança ganhou com a Constituição de 1988 um novo paradigma: a polícia existe para a sociedade e não para o Estado e ela deve proteger o cidadão e mesmo em caso de necessidade da utilização da força, esta deve somente repelir violência com a mesma intensidade. O paradigma dos direitos humanos tinha uma dupla face: a primeira era o novo treinamento das policias, que deviam obedecer aos novos preceitos; a segunda, que o tratamento, também dos criminosos, deveria ser dentro das normas dos direitos humanos.

O treinamento das policias dentro de novas normas buscava o seu realinhamento para uma nova realidade jurídica e social, o que se tentava evitar eram as seqüelas da ditadura militar, as heranças deixadas pelo regime autoritário, tais como as

inspeções policiais arbitrárias (blitz) nas ruas e nas periferias das cidades (tipo “tira da cama”), sem a devida autorização judicial e a prática de torturas e maus tratos contra presos, suspeitos de prática de crime (ADORNO, 200, p.132).

As policias receberam um tratamento específico pelo PNSP, no compromisso 12 – Capacitação Profissional e Reparelhamento das Policias. Esse compromisso tinha como objetivos a qualificação e a valorização das policias, uma capacitação que o aproximasse da comunidade, pois junto à comunidade seria mais fácil medir a sua eficiência e o grau de confiança nas instituições policiais.

O compromisso envolvia sete ações: criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, apoio à capacitação das policias estaduais e incentivo às policias comunitárias, programas de apoio aos policiais, reaparelhamento das policias estaduais, ouvidorias de policia e mecanismos de controle externos, execução de tarefas administrativas por não-policiais, núcleo especial de combate à impunidade.

No compromisso doze, o Plano informa como serão gerido os recursos financeiros, através do Fundo Nacional de Segurança Pública (daqui em diante citado pela sigla FNSP). O FNSP seria criado no âmbito do governo federal com os seguintes objetivos:

[...] apoiar financeiramente o reaparelhamento, reestruturação e qualificação das polícias estaduais e as ações previstas neste Plano, especialmente aquelas voltadas para a implantação de polícias comunitárias, seu intercâmbio nacional e internacional com polícias e líderes comunitários, delegacias especializadas, sistemas de produção e coleta de dados, núcleos de combate à impunidade, investigações de homicídios, chacinas, missões especiais de patrulhamento integrado e estratégias comunitárias. (Ação nº. 93).

O FNSP foi instituído pela Medida Provisória nº. 2.045-1 de 28 de junho de 2000, depois reeditada e convertida em Lei nº. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Criado com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, quando na implementação de políticas de segurança, sendo que

a participação dos municípios ficou condicionada a criação de uma Guarda Municipal.

Da idéia inicial constante no PNSP para a lei uma modificação ficou bem clara, as ações que eram previstas no Plano ligadas diretamente à sociedade civil não constam claramente nos objetivos do FNSP, ao mesmo tempo, há uma preocupação de que os recursos só sejam liberados com uma contrapartida.

Os projetos realizados pelos governos estaduais, como reaparelhamento das policias, treinamento, melhora do sistema de informação e de estatísticas, policia comunitária e policia técnica e científica, estariam condicionados a contrapartida de o governo estadual apresentar plano de segurança pública. Sendo que a avaliação dos projetos guiar-se-iam pela redução do índice de criminalidade; aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido (Art. 4º. § 2º.).

Em síntese, a descentralização prevista anteriormente no PNSP toma a forma de liberação de recursos. A indução ao ente federado (estado ou município) guiava-se por critérios técnicos e índices, contrapartidas que seriam reavaliadas pelo Conselho Gestor do FNSP, mas parte do Plano não aparece claramente na lei que criou o FNSP.

A liberação de recursos para os estados e municípios, condicionada ao primeiro um Plano Estadual e ao segundo uma Guarda Municipal, foi a forma que os gestores do PNSP elaboraram para que ocorressem um planejamento dos entes federados, buscando diminuição de índices e ações que entenderam ser prioritárias(ações integradas das policias civil e militar e a criação das guardas municipais). O prazo

estipulado para os projetos era de dois anos, sendo reavaliados pelo Conselho Gestor do FNSP.

O Compromisso número treze – Aperfeiçoamento do sistema penitenciário previa a “[...] abertura de 25 mil vagas no sistema penitenciário, por meio de presídios que atendam as necessidades de cada região e com a construção, pela primeira vez no Brasil, de penitenciárias federais.”. As ações previstas eram: ampliação do sistema estadual e federal; mutirões penitenciários; educação e profissionalização de detentos, capacitação de agentes penitenciários, assistência a vítima, ao egresso e ao preso, reaparelhamento dos estabelecimentos penais, assistência jurídica aos sentenciados (liberdade condicional e regime semi-aberto) e o estabelecimento de penas alternativas.

Dentre as ações do Compromisso 13, uma se destaca: a ampliação do sistema prisional estadual e federal. Neste item, o único parceiro para o governo federal é o estadual. Mas ele não informa quais seriam os requisitos dos entes estaduais para receberem recursos do governo federal. Se condicionado ao FNSP, este Compromisso não se apresenta como uma prioridade, bem como não há um pré-estudo das necessidades de cada estado. Assim cada estado deveria quando apresentasse o Plano Estadual, alocar também recursos para a área penitenciária. O perfil deste compromisso é mais jurídico do que descentralizador, a preocupação dos gestores do PNSP, busca ao contrário de uma descentralização, uma maior participação do governo federal, pois previa a criação de um sistema prisional federal funcionando no prazo de dois anos (2002).

O governo central, então, propunha uma dupla participação, descentralizando algumas políticas via Ministério da Justiça, por exemplo, um programa de execução de penas alternativas, mutirões visando diminuir o quociente de presos (retirando os

que já haviam cumprido pena); mas ao mesmo tempo diminuindo a carga aos governos estaduais com a previsão de um sistema prisional federal.

O compromisso nº. 15 – Sistema Nacional de Segurança Pública previa a criação do INFOSEG, um cadastro criminal unificado, ou seja, os dados ficariam disponíveis para todas as agências e instituições do Sistema, além da criação de um Observatório Nacional de Segurança Pública, que seria responsável pela identificação de boas políticas e divulgação delas para serem utilizadas em regiões diferentes de onde foram implementadas. Previa além do Observatório Nacional de Segurança Pública, Comitê de Acompanhamento e Integração de Programas Sociais, censo penitenciário, construção de bases de dados para acompanhamento das polícias (dados de desempenho, treinamento, ocorrências, etc.) e uma pesquisa nacional de vitimização (que seria realizada anualmente).

O compromisso número 15 visava o controle do governo federal para todas as políticas que porventura seriam aplicadas pelo PNSP. Um banco de dados com ações das polícias de cada estado e uma pesquisa de vitimização, por exemplo, podem de acordo com a metodologia, estipular um panorama geral do estado brasileiro, bem como auxiliar o governo para o controle e indução de políticas de acordo com o perfil traçado pelo bando de dados.

Os gestores do PNSP planejaram uma avaliação constante das ações do governo federal para que os recursos fossem remetidos para o poder local, não só mediante as contrapartidas do FNSP, mas também pelo perfil que seria levantado pelo banco de dados do governo federal. À medida que os dados se tornassem mais claros, como o índice de vitimização, poder-se-ia avaliar se a política aplicada estava de acordo com o planejado pelo poder local.

O PNSP foi lançado em junho de 2000, o FNSP somente em fevereiro de 2001 foi regulamentado, as várias ações que previam muitas não contemplavam a forma como poderiam ser realmente efetivadas. A participação da sociedade civil, bem como outros órgãos como os poderes legislativo e judiciário, ficaram a mercê da agenda dos mesmos. Ao mesmo tempo, ao colocar como prerrogativa dos municípios receberem recursos mediante a criação de uma Guarda Municipal impedia-se que outras ações no nível do poder municipal pudessem ser realizadas. Da mesma forma, os planos estaduais poderiam seguir o mesmo modelo do nacional, utilizando uma amplitude de metas, mas circunscritas a um mínimo de ações que visariam somente índices de criminalidade, por exemplo.

Somente após o FNSP ser instituído é que ficaram claras as ações descentralizadoras do governo central. As prioridades do FNSP podem ser descritas como o objetivo geral do Plano, ou a sua prioridade, não custa repetir: a redução da criminalidade, do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão, as ações integradas entre as polícias civil e militar e o aperfeiçoamento de policiais ou da guarda municipal em prazo pré-estabelecido. Se não fossem estas as prioridades não seriam listadas como contrapartidas (ou resultados esperados) das políticas induzidas pelo PNSP. Melhor seriam se essas prioridades viessem no Plano como metas a serem atingidas, percentuais de solução de crimes, por exemplo.

O governo municipal foi o mais prejudicado com o PNSP, pois a ambigüidade do Plano em promover mudanças locais não foi transformada em recursos para o ente municipal. Os recursos diretos do governo central para o municipal só ocorreriam se este possuísse uma Guarda, mas e as outras ações, as que visavam uma ação mais próxima ao cidadão, nas cidades? O compromisso número onze (Intensificação das

ações do programa nacional de direitos humanos) é um bom exemplo de como o poder municipal pode contribuir com a segurança pública, independente da existência da guarda municipal, pois tanto a prevenção da violência na escola, erradicação do trabalho infantil, “agente jovem” ou programas visando à recuperação de dependentes químicos, são trabalhos desenvolvidos pelo poder municipal.

Os compromissos aqui descritos e comentados apresentam-se em grande parte relacionados à violência nas ditas periferias, onde na maioria das vezes é o poder municipal que desenvolve a política. Quando o PNSP não articulou as políticas de segurança a uma ação, também, social, retirou o município do eixo da discussão e colocou a descentralização proposta de forma rígida e sem um reajustamento à medida que, porventura as políticas pudessem ser avaliadas e ajustadas de acordo com os interesses dos entes federados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de nosso trabalho colocamos como referência e como espelho para o Brasil, as políticas de segurança implementadas no estado do Rio de Janeiro, a compreensão histórica de como o governo estadual articulou a idéia de segurança pública no período de 1987-2000, até o lançamento do PNSP, demonstra que a o Plano não levou em conta as experiências dos estados quando em seu planejamento, bem como muitos dos problemas atinentes ao escopo das políticas de segurança continuaram na letra do PNSP. Citamos como exemplo a integração entre as duas polícias (civil e militar), que era prevista no PNSP no Compromisso nº 07 – Ação nº 51: Intensificação do policiamento integrado. Em nossa análise, as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) que permitiam o trabalho conjunto das duas polícias, sem, contudo ferir ao Art. 144 da CF. se constitui como um bom

exemplo de que a integração das polícias pode se concretizar sem, contudo, desobedecer a Constituição Federal.

Um dos equívocos do PNSP foi a de ter uma concepção de segurança pública, e de ditá-la para o restante da federação. Sem um estudo prévio do que estava acontecendo em relação às políticas de segurança nos estados e tendo como referência a mídia, que irradiava os vários acontecimentos um após outro, a exemplo da Chacina da Candelária e a do Vidigal, permanecendo estes e outros acontecimentos na memória coletiva e irradiando o medo a toda a sociedade. Medo que fez com que se colocasse como prioridade a insegurança das cidades na agenda política. Ficou claro para o nosso estudo de que o PNSP, em momento algum contemplava a maioria dos governos estaduais e municipais, ao contrário, sem levar em conta as especificidades locais, o Plano praticamente obrigou os entes federados a participarem de um modelo de gestão de segurança pública ditado pelo governo federal.

Quando o governo federal instituiu o PNSP, e tentou “enquadrar” os Estados como se estes fossem sua repartição burocrática, montando estruturas internas como secretarias, conselhos e comissões para tratar de assuntos relativos à criminalidade, ao sistema prisional, à segurança e ao controle das policiais estaduais e negligenciando as suas próprias estruturas. Fez com que grande parte dos trabalhos de governos estaduais tivesse de serem reavaliados para ser enquadrar na proposta do governo central. Em um país onde há uma dificuldade de distinção entre o que é responsabilidade de cada ente federado quando se trata de políticas de segurança pública, o lançamento do PNSP, veio somente reforçar a idéia de que um novo pacto federativo em relação à segurança pública deveria ser realizado. Preocupado em delimitar e traçar metas e políticas para os outros entes federados o governo federal,

ao invés de focar no crime organizado ao tráfico de drogas, ao descontrole do comércio de armas e munição e à lavagem de dinheiro, em como articular as ações da Polícia Federal com a Polícia Rodoviária Federal, preocupou-se em fazer um plano “para os outros”, perdendo assim a oportunidade de tratar o tema como de interesse nacional ou como questão nacional e ainda à luz do pacto federativo. (SILVA, 2003, pp.106-107).

Quando em nosso estudo elencamos as mais variadas políticas de segurança implementadas no Rio de Janeiro de 1987-2002, descrevendo-as de forma a classificá-las como modernizantes ou tradicionais, tínhamos em mente que ao analisarmos a situação dos Estados pré PNSP, poderíamos compreender a concepção de política de segurança pública após 1987, ou seja, após a abertura democrática. Para isso ao contrário de conceber e analisar vários Estados com suas específicas políticas de segurança, decidimos analisar historicamente três governos estaduais do Rio de Janeiro. E devido a toda a especificidade política, econômica e cultural do Rio de Janeiro, pudemos constatar que, conforme nossa proposta, o Rio de Janeiro como espelho do restante do país, que se vê e se enxerga em parte e no todo do Estado, que as políticas de segurança públicas vem desde a implantação do Estado Democrático de Direito, se constituindo entre avanços e retrocessos. Avanços que se caracterizam pela defesa dos direitos humanos e pela implementação e continuidade de uma polícia comunitária e retrocessos caracterizados por políticas que buscavam cada vez mais aprisionamento de pessoas pobres e faveladas, o que denominamos de criminalização sócio-histórica e geográfica, com a compreensão de que os índices de criminalidade são mantidos baixos com o aumento da polícia nas ruas, ou seja, a militarização da segurança pública.

Logo nos primeiros anos da década de 1990, os primeiros governos estaduais tiveram que se ajustar à nova configuração política que era o Estado Democrático de Direito. A transição das instituições policiais buscando-se ajustar-se ao novo Estado teve avanços e retrocessos significativos. Por um lado buscava-se modificar a formação dos policiais e a busca de uma polícia mais civilizada muitas vezes foi de encontro à opinião pública que queria uma “polícia forte” conforme o modelo militarizado do regime anterior. A inserção da política de direitos humanos preparou em parte o terreno para investimentos na capacitação de profissionais da polícia tanto no pensamento e ação baseadas nos direitos humanos quanto na inserção da polícia comunitária. A resistência a aproximação com a comunidade e aos direitos humanos fez com que parte da polícia acreditasse que os direitos humanos eram para a proteção dos criminosos e não do cidadão. Havia ainda como consequência da ditadura militar a concepção de que o criminoso deveria ser punido via tortura e humilhações, não necessariamente precisava de prisão, pois a práxis herdada do regime autoritário dizia que o criminoso ou delinqüente deveria ter punição imediata com abuso de autoridade e violência.

Outro ponto a destacar no período é de que não havia laços entre a polícia e a comunidade, principalmente os moradores das favelas que se viam criminalizados tanto por policiais quanto pela classe média. Até os dias atuais a aproximação entre polícia e comunidade é cercada de cuidados e desconfianças de ambos os lados. Só quando a periferia passou a ganhar voz, seja através dos movimentos comunitários, associação de moradores, Igrejas, etc., foi que ocorreu um novo enquadramento da polícia, tornando-se mais amistosa, digamos através do policiamento preventivo, não que tenha parado as violências contra as periferias das cidades, mas foi amenizado pelas vias que se abriam para a comunidade reivindicar e denunciar. Nesse

momento também se criava a idéia de uma “nova polícia”, mesmo com o gene interno da ditadura militar, com uma nova práxis que ficou conhecida em todo Brasil como polícia comunitária.

A política de segurança pública, conforme estudo no Rio de Janeiro, caracterizou-se no início da década de 1990 como questão de polícia, sendo considerado tão somente atinente a PM, ocorrendo uma dupla necessidade da instituição em enquadrar-se ao Estado Democrático de Direito e, ao mesmo tempo, procurar gerir as novas demandas que advinham da política de segurança pública, ou seja, a gestão da segurança pública agora sem os desmandos da ditadura militar.

Entre os anos 1990-1994, avança-se em algumas áreas da segurança pública, a prevenção à violência e a criminalidade passam a ser prioridade, ao contrário do período da ditadura militar; o policiamento preventivo prevê a participação da comunidade, o que em parte diminuiu a desconfiança da população pobre e favelada; houve mais cobrança do governo em torno da violência policial. Foi nesse momento que se procurou impedir toda e qualquer ação que atentasse contra os direitos humanos e contra, também, o abuso de autoridade, sendo consideradas ilegais e abusivas as abordagens a população na rua, sem a devida necessidade, a chamada “blitz”, uma das seqüelas do regime autoritário, quando se vivia em um “estado policial” em detrimento à cidadania.

Tanto as duas polícias (Civil e Militar) quanto o Corpo de Bombeiros iniciaram um processo onde se buscava melhorar o desempenho e o trabalho cooperativo entre as agências, tendo o objetivo de melhorar o atendimento a população e estreitar o relacionamento destas com o cidadão, buscavam ainda maior eficiência no trabalho diário.

O policiamento comunitário no período 1991-1998, passou a ser uma prioridade com a criação de Conselhos Comunitários, ponto de convergência entre as propostas dos governos da ditadura militar e o Estado Democrático de Direito. Com isso o policiamento comunitário ensejou uma nova participação dos agentes do Estado que passaram a recriar as relações existentes entre a polícia e a comunidade (Estado-Sociedade), fazendo com que a convivência fosse realizada de forma a que ambos ganhassem, ou seja, tanto o cidadão que se sentiria protegido, quanto ao policial que poderia contar com a comunidade para prestar-lhe informações e manter o cotidiano da comunidade e Com as políticas centradas nos direitos humanos e respeito à cidadania, a “nova polícia” passou a ser considerada uma “polícia fraca” e ao mesmo tempo dentro de um “governo fraco”, que não parecia conseguir diminuir os índices de criminalidade e da violência, motivo pelo qual a solução que se apresentava era novamente as Forças Armadas, ou seja, o retorno a parte do que havia restado da ditadura militar, o que ficou conhecido como a militarização da segurança pública.

Ressaltamos o retorno da militarização da segurança pública e a “quase intervenção federal” no Rio de Janeiro, quando ocorreu a participação das Forças Armadas no evento Rio 92. Há de se ressaltar que devido à pressão da imprensa e das classes médias, cobrava-se do governo uma polícia mais dura com os criminosos, sendo que a militarização da política de segurança pública teve início nesse evento, pois com as Forças Armadas nas ruas a população pobre e favelada, ela mesma criminalizada pela sua condição sócio-histórica e geográfica, acreditou em parte do que a classe media irradiava via mídia e passou a acreditar que a solução para a diminuição da violência urbana e que atingia a todos (e principalmente a eles) teria como solução mais polícia nas ruas com menos obediência aos direitos humanos. O

que teve como consequência mais duas intervenções, a Rio I e Rio II, ambas caracterizadas com o apelo popular e contraditório da população à ocupação das ruas do Rio de Janeiro.

Acreditamos que todos os eventos acima descritos tendo como parâmetro o Rio de Janeiro, refletem em grande parte a solução pendular nas políticas de segurança pública no Brasil, característica de gestões que ora se modernizavam e ora se tornavam tradicionais. O movimento pendular entre o respeito a cidadania e aos direitos humanos, com a participação popular e uma polícia comunitária a gestão que procurava dar resposta rápida aos anseios da mídia e da população, mediante um crime que chocava, ao apelo popular que a mídia reforçava todos os dias, colocando mais polícia nas ruas e respondendo ao aumento da criminalidade e da violência com a violência do Estado. As experiências dos estados brasileiros não foram levadas em conta quando do lançamento do PNSP em 2000, aliás, o Plano era da mesma forma, uma resposta rápida aos anseios da população que havia vivido e revivido tragédias através da mídia.

Lançado em 20 de junho de 2.000, o PNSP, tinha o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, além de articular ou integrar as políticas de segurança, com políticas sociais e ações comunitárias. O Plano gozava de existência jurídica precária, pois não figurava nas rubricas orçamentárias e era desprovido de qualquer forma ou aspecto normativo, tais como os decretos, portarias, resoluções, instruções, etc. Se inseria em um núcleo das decisões do governo, podendo se extrair dele a compreensão do problema da criminalidade pelo governo federal, o grau de responsabilidade auto-atribuído e o substrato ideológico das opções político-criminais, embora às vezes o documento possuísse posições ambíguas ou vagas. Constituiu-se em 124 ações de caráter complexo, expansivo e

auto-referente. Complexo por que articulava as ações de caráter repressivo com as de viés educativo-preventivo, trazia soluções heterodoxas, de caráter social, na tentativa de produzir impacto nas causas mais remotas de criminalidade (tais como proibição do comércio de armas de fogo, recuperação de espaços públicos, de serviço civil voluntário, de programas comunitários de combate a criminalidade e profissionalização de detentos; era expansivo por que ingressava em áreas de competência material dos Estados, através da chamada cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais, a exemplo do que afirmamos e previsto no Art. 144 da CF, o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública função exclusiva das polícias militares, mas que de acordo com a solidariedade do Governo Federal poderia ser incentivada através do FNSP, por exemplo, com o reequipamento das polícias estaduais; e por último o PNSP era auto-referente por que encerrava um conjunto de medidas da União para os Estados e Municípios, produzindo um efeito centralizador da política de segurança pública do governo federal sobre os demais entes políticos da federação. Como exemplo, apenas os municípios que possuíam guardas municipais poderiam ter acesso ao FNSP, o que transparecia a imposição de uma concepção específica de segurança pública.

Um dos pontos que, também, podemos destacar era de que a maioria das ações era de caráter repressivo em contraste com as preventivas, o que contrariava as mais variadas pesquisas internacionais. As 124 propostas não apresentavam nenhuma organicidade, nem hierarquização de prioridades, apresentando-se como compromissos genéricos. Além de que não havia um estabelecimento de metas e prazos e nem como seriam realizados os investimentos e em que prazos deveriam ser realizados. Várias medidas não possuíam sequer a destinação de meios, recursos, métodos e agentes para a sua realização, além de que se pretendia

resgatar a credibilidade das polícias com medidas de “capacitação” e “reaparelhamento”, não havendo mudanças em suas estruturas culturais e formas de operação institucionais. (SILVEIRA, 2002, pp.07-14).

A nossa análise histórica leva em conta que o próprio governo estadual, daí o melhor exemplo é o Rio de Janeiro, vinha se articulando governo após governo para a melhoria das políticas de segurança pública, quando o PNSP é lançado muitos dos eventos como a Chacina da Candelária, Chacina do Vidigal, mortes em Carajás, ainda sobreviviam na memória coletiva. Acreditamos que a necessidade do governo federal de dar uma resposta rápida a todo o contexto que a mídia irradiava, levando o medo a todas as parcelas da população fizeram com que o Plano não viesse acabado. Da mesma forma, os estados e municípios tiveram que se adequar ao PNSP quase que impositivamente, pois sem a adesão através de um plano estadual (para os estados) e uma guarda municipal (para os municípios), os entes federados não teriam acesso ao FNSP, o que em muito contribuiu não para o avanço do que já ocorria no plano estadual, mas ao contrário, para o emperramento das ações dos governos estaduais que além de terem que se adequar ao PNSP tiveram que buscar dentro da sua própria gestão, modelos de políticas que se encaixassem no modelo imposto pelo governo federal, impedindo-se assim a modernização da gestão.

O PNSP reproduziu em nível de governo federal, o que ocorria no governo estadual, ou seja, uma medida reativa que buscava dar uma resposta rápida à sociedade brasileira, sem, contudo, conseguir articular a idéia de uma política de segurança que pudesse reduzir a criminalidade e a violência, com investimento na área social, o que fez com que continuássemos convivendo com índices de criminalidade e violência inaceitáveis para o Estado Democrático de Direito.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

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

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: 2000.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Celebração, execução e prestação de contas de convênios. Manual de procedimentos**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006. (176 p.).

_____. Lei nº. 10201 de 14 de fevereiro de 2001. **Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências**. Coleção de Leis da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2001.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. **Dados Técnicos do Plano Nacional de Segurança Pública**, 2002, mimeo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virginia; PAPA Fernanda de Carvalho (Organizadoras). **Políticas públicas. Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

ADORNO, Sérgio. **Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem**. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Vol. 11, nº. 02, 2000.

_____. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-2002)**. São Paulo: ANPOCS, SUMARÉ, 2002.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: Um Balanço Crítico**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2003. (Tese, Doutorado em Economia).

_____; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____; SILVA, Pedro Luis Barros(Org.). **A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ANASTACIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. AVELAR, Lúcia., CINTRA, Antonio Octávio.(Organizadores)**Sistema Político Brasileiro: uma**

introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no Estudo sobre avaliação. In: Rico, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 40, ano 14, p. 111-141, jun./1999.

_____. **Dossiê Agenda de Pesquisas em Políticas Públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 51, ano 18, p.8-9, fev./2003.

_____. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de Coordenação e Autonomia.** São Paulo em Perspectiva, nº. 18(2), p. 17-26, 2004.

AVELAR, Lúcia., CINTRA, Antonio Octávio.(Organizadores)**Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

_____. A relação Estado/Sociedade, a participação política e os autores. AVELAR, Lúcia., CINTRA, Antonio Octávio.(Organizadores)**Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

_____. **Quem taxa e quem gasta. A barganha federativa na federação brasileira.** Revista Sociologia Política, Curitiba: PUC Paraná, 2005(pp.69-85).

BARREIRA, César. **Em nome da lei e da ordem, a propósito da política de segurança pública.** São Paulo em perspectiva, 18(1), p. 77-86, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2000.

_____. **Globalização. As conseqüências humanas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte – Americanas.** São Paulo: EDUSP, 2001.

BEATO, Cláudio C.; PEIXOTO, Betânia Totino. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 163-202.

_____. **Políticas públicas de segurança e a questão policial.** São Paulo em perspectiva, 13(4), 1999.

BENGOECHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo em perspectiva, 18(1), p. 119-131, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda. Razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.

BOOTH, Wayne C., COLOMB, Gregory G., WILLIAMS, Joseph M. **A arte da Pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BORDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 5ª. Ed.. 2002.

BORGES, Wilson Couto. **Criminalidade no Rio de Janeiro. A imprensa e a (in)formação da realidade**. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2006.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Tradução de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP & A editora, 2001.

BOUTIER, Jean; JULIA, Dominique (Organização). **Passados recompostos; campos e canteiros da história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Editora FGV, 1998.

Brasil nunca Mais. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.

BURKE, Peter. **Sociologia e História**. Porto: Edições Afrontamento, 1980.

_____. **A escola dos Annales. 1929 – 1989. A Revolução Francesa da historiografia**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

CAMARGO, Aspácia. **Federalismo e Inflação**. São Paulo: Publicações Braudel Papers, ed.nº. 03, 1993.

CANO, Ignácio. Projetos municipais de prevenção da violência no município de Recife. SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 239-253.

CARVALHO, José Murilo de, **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5ª ed., 2004.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. São Paulo: Ed. Papyrus, 2ª. ed., 1988.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico**. Cadernos de Pesquisa, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, São Paulo: n. 03, abril/1988.

CERQUEIRA, Carlos M. Nazareth; DORNELES, João Ricardo W. **Coleção Polícia Amanhã – A polícia e os Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001, vol. 1.

_____. **Coleção Polícia Amanhã – O Futuro de uma Ilusão: O Sonho de uma Nova Polícia**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001, vol. 6.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio; NEDER, Gizlene. **Brasil: violência e conciliação no dia-a-dia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1987.

CERTEAU, Michel de. **A escrita da história**. Tradução de Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. AVELAR, Lúcia., CINTRA, Antonio Octávio.(Organizadores)**Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação UNESP Ed., 2004.

DA SILVA, Jorge. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DONNICI, Virgilio. **Polícia, guardiã da sociedade ou parceira do crime?Um estudo de criminologia**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **A Reinvenção do Futuro**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

_____, Ladislau. **Governabilidade e descentralização**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, nº. 3, 1996.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1993. Vol. 2.

ESPIRITO SANTO. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Texto Constitucional de 05 de outubro de 1989, atualizado até a Emenda Constitucional nº. 48/2004. Vitória: Assembléia Legislativa do Espírito Santo, dez/2004.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: Rico, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo. Cortez: 1998, p. 119-130.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, Fundação do Desenvolvimento Educacional, 1994.

FARIA, Reginaldo M. Avaliação de programas sociais – evoluções e tendências. In: Rico, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 41-50.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário suscinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº. 51, 2003.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **História do tempo presente: desafios**. Petrópolis: Cultura Vozes, v. 94, nº. 03, p. 111-124.

FISCHER, Rosa Maria. **O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana.** São Paulo: CEDEC, 1985.

GAROTINHO, Anthony. **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Ed. Hama, 1998.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o Futuro da social-democracia.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **Manual de Sociologia.** Madrid: Alianza Editorial S.A., 2000.

GOMES, Maria de F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: Silva, Maria O. da Silva e. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Teoria e Prática.** São Paulo. Veras Editora, 2001, p. 17-34.

GUINDANI, Miriam. A criação de um novo paradigma em Diadema. In: SENTO-SÉ, João Trajano(Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 117-144.

_____. O caso Santo André. In: SENTO-SÉ, João Trajano(Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 145-162.

HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Cadernos CEDES, ano XXI, nº. 55, nov./2001.

HUGGINS, Martha K. **Polícia e Política. Relações Estados Unidos – América Latina.** Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Cortez, 1998.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 45-92.

LOBO, Thereza. **Descentralização: uma alternativa de mudança.** Rio de Janeiro: Revista da Administração Pública, p. 14-24, jan./mar./1988.

_____. Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão. In: Rico, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998, p. 75-84.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões.** IE/UNICAMP, São Paulo: Texto para discussão, nº. 98, set./2000.

MELO, Marcos André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998, p. 11-28.

MENDES, Marcos J. **Federalismo Brasileiro.** São Paulo: Publicações Braudel Papers, ed. 24, 2003.

_____; Marcos J. , GALL, Norman. **O que é Federalismo?** São Paulo: Publicações Braudel Papers, ed. 24, 2003.

MIRAGLIA, Paulo. Os municípios e a segurança pública. In: **Segurança Pública e violência. O Estado está cumprindo seu papel?** LIMA, Paulo Sérgio de; PAULA, Liana de. (Organizadores). São Paulo: Ed. Contexto, 2006.

MONET, Jean Claude. **Policias e Sociedade na Europa.** São Paulo: EDUSP, 2002.

MUNIZ, Jaqueline. **O papel dos municípios na política de segurança.** Belo Horizonte: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania-UCAM, 2000.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

_____. **Violência e Cidadania.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

OLIVEIRA, Rosane. Criação do fórum metropolitano de segurança pública e as iniciativas de prevenção em São Paulo. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 93-116.

PALMIERI, Gustavo et al. **Segurança Cidadã e Polícia na Democracia.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PEDRAZZINI, Yves. **A violência das cidades.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2006.

PEREZ, José Roberto Ruz. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: Rico, E.M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998, p. 65-74.

REIS, Elisa P. **Reflexões Leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em Políticas Públicas.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº. 51, ano 18, fev./2003.

RICO, Elisabeth Melo (Organizadora). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

RIBEIRO, Luis César de Queirós (Org.). **Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2004.

SADER, Emir Simão. **A transição no Brasil. Da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, 1990, 5ª edição.

SANTOS, Alexandre C. de Albuquerque. **O processo de descentralização no Brasil – aspectos políticos e institucionais.** Centro de Estudos de Políticas Públicas, Rio de Janeiro, Textos para Discussão, nº. 33, set. 1995.

SILVA, Maria O. da S. e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Teoria e Prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 37-96.

_____. (Organizadora) **Avaliação de políticas e programas sociais. Teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras 2001.

_____. Segurança Municipal no Brasil- sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 15-44.

_____. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Ed. Sextante, 2006.

_____. **Novas Políticas de segurança pública**. Revista Estudos Avançados, 17(47), 2003.

SOUZA, Celina. **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais**. São Paulo em Perspectiva, ed. 18, p. 27-41, 2004.

_____. **“Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº. 51, 2003.

_____. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista Sociologia e política. Curitiba: 24 p., jun./2005. (pp. 105-121).

VELHO, Gilberto. **O desafio da cidade**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. **Desvio e divergência, uma crítica da patologia social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta. As organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **O condomínio do diabo**. Rio de Janeiro: REVAN-UFRJ, 1994.

_____. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: vol. 12, nº. 35, 1997.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de Waltencir Dutra. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 1982.

ANEXOS

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Brasília

2000

SUMÁRIO

Introdução	4
Capítulo I - Medidas no Âmbito do Governo Federal	6
Compromisso nº 1 Combate ao Narcotráfico e ao Crime Organizado.....	6
Compromisso nº 2 Desarmamento e Controle de Armas.....	9
Compromisso nº 3 Repressão ao Roubo de Cargas e Melhoria da Segurança nas Estradas	11
Compromisso nº 4 Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.....	13
Compromisso nº 5 Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime.....	14
Compromisso nº 6 Mídia x Violência: Regulamentação	15
Capítulo II – Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais	17
Compromisso nº 7 Redução da Violência Urbana	17
Compromisso nº 8 Inibição de Gangues e Combate à Desordem Social	19
Compromisso nº 9 Eliminação de Chacinas e Execuções Sumárias	21
Compromisso nº 10 Combate à Violência Rural	23
Compromisso nº 11 Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos	24
Compromisso nº 12 Capacitação Profissional e Reaparelhamento das Polícias	27
Compromisso nº 13 Aperfeiçoamento do Sistema Penitenciário	29
Capítulo III – Medidas de Natureza Normativa	31
Compromisso nº 14 Aperfeiçoamento Legislativo	31
Capítulo IV – Medidas de Natureza Institucional	33
Compromisso nº 15 Implantação do Sistema Nacional de Segurança Pública	33
Conclusão	35

INTRODUÇÃO

Este é um Plano de ações. Seu objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime e reduzir a impunidade, aumentando a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a ênfase em alguns compromissos de segurança propriamente ditos, não reduz a importância dos compromissos relativos a Políticas Sociais e Ações Comunitárias que estarão perpassando todo o conjunto de ações e propostas deste documento, em face de sua importância para que, de fato, um novo patamar de segurança pública para o País seja alcançado.

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes.

Muito já se estudou sobre Segurança Pública. É hora de oferecer ao povo brasileiro o produto desse esforço: um modelo que contemple ações não só prioritárias, mas, também, ações estratégicas que resultem na melhoria geral do Sistema Nacional de Segurança Pública.

Este Plano está fundado nos seguintes princípios: interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária, profissionalismo, atendimento das peculiaridades regionais e no estrito respeito aos direitos humanos. O atendimento a esses princípios é uma condição para o seu sucesso.

O Plano está estruturado em quatro capítulos que relacionam compromissos a serem assumidos no âmbito do Governo Federal, e deste em cooperação com os Governos Estaduais, outros Poderes e Sociedade Civil. Também estabelece as

ações que serão desenvolvidas para que os resultados esperados sejam alcançados.

O Capítulo I foca as ações de competência exclusiva do Governo Federal

O Capítulo II estabelece as medidas que terão apoio do Governo Federal, no sentido cooperativo e estimulador das ações dos Governos Estaduais e da Sociedade Civil.

No Capítulo III, busca-se o reforço legislativo e regulamentador.

O Capítulo IV descreve as medidas de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Segurança Pública, com vistas, inclusive, a possibilitar a construção de uma base de dados sólida e confiável e de um sistema que permita o monitoramento do desempenho das polícias no Brasil.

O Governo Federal está ciente de que não existem soluções milagrosas para enfrentar a violência. Nosso desejo, com este Plano, é o de aglutinar esforços nas áreas de segurança pública que propiciem melhorias imediatas na segurança do cidadão, tanto quanto o fomento de iniciativas de intervenção nas múltiplas e complexas causas que estão ligadas ao fenômeno da criminalidade. Estamos convencidos de que, por meio do estreitamento da cooperação com estados, municípios, demais Poderes e sociedade civil organizada - de forma firme e permanente - muito poderá ser realizado no sentido de se assegurar um dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à segurança.

É trabalho árduo e que exige a mobilização de todos, pois somente assim o **Brasil Dirá Não à Violência**.

Capítulo I

Medidas No Âmbito do Governo Federal

COMPROMISSO N.º1 - COMBATE AO NARCOTRÁFICO E AO CRIME ORGANIZADO

O aumento da criminalidade no Brasil tem na expansão do crime organizado e no narcotráfico duas de suas principais causas. É um dos objetivos primordiais deste Plano o combate efetivo a esses dois problemas, freqüentemente associados entre si.

As organizações criminosas envolvidas nessas atividades possuem considerável poder econômico, com capacidade para corromper e coagir, constituindo séria ameaça à sociedade e às instituições democráticas. O enfrentamento de problema tão sério prevê um conjunto de ações integradas, para potencializar intervenções diferenciadas no combate à violência.

AÇÕES

1. Operações de Combate ao Narcotráfico

Desencadear no País operações sistemáticas de repressão ao tráfico de drogas, a partir de uma atuação conjunta da Polícia Federal, Receita Federal, Polícia Rodoviária Federal e demais órgãos de segurança pública dos estados localizados em regiões fronteiriças, com o apoio, ainda, do Ministério da Defesa. Terão prioridade imediata ações de repressão nas seguintes áreas: fronteira centro-oeste e fronteira norte.

2. Operações de Combate ao Contrabando e ao Descaminho

Promover esforços conjuntos dos órgãos do Sistema Nacional de Segurança Pública e Receita Federal, com o apoio do Ministério da Defesa, para conter o contrabando e o descaminho de bens e valores, por intermédio da ampliação de postos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Receita Federal, para possibilitar uma massiva fiscalização em zonas de fronteiras. Seriam priorizadas de imediato ações de repressão nas seguintes áreas: fronteira tríplice; fronteira Amapá-Pará-Guiana Francesa-Suriname e fronteira Amazonas-Colômbia.

3. Vigilância nas Fronteiras, Portos e Aeroportos

Incrementar a vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos, aumentando o efetivo da Polícia Federal e da Receita Federal, estabelecendo operações inesperadas a serem realizadas conforme orientação dos dados obtidos pelo Subsistema de Inteligência. Isto permitirá uma ação sistemática e planejada de repressão, além da otimização de recursos e de pessoal. Assim, serão identificadas de imediato as áreas que possuem maior fragilidade de controle e vigilância, que terão prioridade de investimentos e incentivos creditícios. Observar cuidado com os aeroportos regionais, particulares e rurais, estabelecendo cadastro, controle, formas de uso e equipamentos existentes.

4. Repressão ao Tráfego Aéreo Ilegal e Interdição de Campos de Pouso Clandestinos

Interditar e destruir campos de pouso clandestinos, particularmente os próximos da faixa de fronteira, bem como intensificar a fiscalização do tráfego aéreo clandestino na mesma faixa, por intermédio do Ministério da Defesa, com planejamento de operações em áreas específicas, onde se pressupõe maior dificuldade de controle pelos sistemas já estabelecidos. Paralelamente, efetuar por intermédio do Departamento de Aviação Civil um recadastramento completo de aeronaves e promover estudos para a criação de um sistema de identificação de aeronaves nos moldes do Registro Nacional de Veículos Automotores.

5. Controle de Precusores Químicos e Substâncias Entorpecentes

Desenvolver, com base nos estudos e dados produzidos pela Secretaria Nacional Antidrogas e o Departamento de Polícia Federal, estratégias de fiscalização e repressão tanto para inibir a produção e comercialização de precusores químicos indispensáveis à obtenção da droga final, quanto para combater o tráfico ilícito dessas substâncias.

6. Combate à Lavagem de Dinheiro

Promover a devida qualificação de agentes públicos federais e estaduais na Escola de Administração Fazendária, na identificação de formas e métodos utilizados para lavagem de dinheiro, bem como reforçar o Conselho de Atividades Financeiras com analistas capacitados, para ampliar a sua capacidade de atuação. Intensificar, também, a articulação com a Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, de

modo que ações conjuntas possam ser deflagradas, tornando mais eficaz a vigilância das movimentações financeiras.

7. Projetos PRÓ-AMAZÔNIA e PROMOTEC

Implantar, ainda este ano, os Projetos PRÓ-AMAZÔNIA e PROMOTEC. O primeiro permitirá ações integradas de órgãos do Governo Federal na repressão de ilícitos e proteção ambiental na Amazônia Legal. O segundo, proporcionará a modernização dos sistemas de informação e tecnológico da Polícia Federal, que possibilitará ao Governo Federal contar com um sistema moderno e de precisão para o controle e vigilância da Amazônia.

8. Integração Operacional da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal e entre as Polícias Militar e Civil

Propor ações de repressão conjunta entre as polícias Federal e Rodoviária Federal de modo a intensificar e incentivar sua integração operacional. Estimular a melhor integração entre as polícias civil e militar mediante harmonização das respectivas bases territoriais, sistemas de comunicação e informação, treinamento básico e planejamento comum descentralizado.

9. Reestruturação Administrativa e Capacitação dos Quadros da Polícia Rodoviária Federal

Promover o fortalecimento institucional e a reestruturação do quadro de pessoal da Polícia Rodoviária Federal, adequando sua estrutura administrativa aos seus fins, assim como melhor capacitar seu quadro de servidores.

10. Reestruturação da Academia Nacional de Polícia

Promover a modernização da Academia Nacional de Polícia criando condições para que atue como centro de capacitação continuada do policial, visando uma ação policial mais eficiente e eficaz, baseada no respeito incondicional à lei e aos princípios de direitos humanos.

11. Formação e Capacitação de Agentes da Polícia Federal

Criar cursos de Altos Estudos voltados para uma melhor capacitação do policial federal no enfrentamento do crime organizado. Disseminar entre as

Superintendências, por meio da *Internet*, informações que permitam ao policial ter acesso a pesquisas e banco de dados sobre ação policial e temas afins.

12. Reorientação do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal – FUNAPOL

Rever as normas e regulamentos do FUNAPOL, de modo a permitir que seus recursos sejam desonerados de despesas de custeio, possibilitando que os mesmos sejam utilizados para o reaparelhamento da Polícia Federal, particularmente na aquisição de viaturas e veículos especiais e investimentos em tecnologias de segurança e informação.

13. Aumento do Número de Postos da Polícia Federal e Rodoviária Federal

Instalar 21 novas delegacias de Polícia Federal, com prioridade para zonas de fronteira, e implantar, nas Superintendências Regionais, delegacias de direitos humanos, crimes ambientais e crimes cibernéticos.

14. Aumento de Quadros, Estruturação e Reaparelhamento da Polícia Federal

Propor Projeto de Lei ao Congresso Nacional reestruturando o quadro de pessoal da Polícia Federal, com a criação de duas mil novas vagas, entre delegados, agentes e peritos, para o desenvolvimento de atividades fim e para adequação da estrutura administrativa às novas necessidades, bem como realizar, ainda no presente ano, concurso público para o preenchimento de 491 vagas hoje existentes, levando em conta critérios que privilegiem a formação multidisciplinar e a diversidade da sociedade brasileira.

15. Criação do Sistema Prisional Federal

Criação do sistema prisional federal, com a construção, inicialmente, de uma penitenciária federal em Brasília.

16. Criação dos Núcleos Especiais de Polícia Marítima - NEPOM

Criar sete Núcleos Especiais de Polícia Marítima – NEPOM, nas unidades do Rio Grande/RS, Itajaí/SC, Vitória/ES, Paranaguá/PR, Foz do Iguaçu/PR, Recife/PE e Belém/PA, como instrumento de combate à pirataria e ao contrabando, com a colaboração da Marinha.

17. Recadastramento e Intensificação da Fiscalização das Empresas de Segurança Privada

Incrementar a regulamentação e a fiscalização das empresas de segurança privada, com participação da Polícia Civil no controle funcional e da Polícia Militar no controle operacional das ações previstas, bem como determinar o imediato recadastramento de todas as empresas de segurança em funcionamento no País, proibindo o funcionamento daquelas em situação irregular.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Fazenda, por meio da Receita Federal, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF e do Banco Central; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Secretarias Estaduais de Segurança Pública e de Fazenda; Prefeituras; Poder Judiciário; Ministério Público e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Principais narcotraficantes que atuam no Brasil identificados e legalmente responsabilizados.
- ✓ Redução anual da entrada de drogas ilícitas no País.
- ✓ Campos de pouso clandestinos no País interditados e destruídos.
- ✓ Redução anual do contrabando.
- ✓ Fronteiras, aeroportos e portos adequadamente controlados e vigiados.
- ✓ Redução anual das operações financeiras ilegais.
- ✓ PRÓ-AMAZÔNIA e PROMOTEC completamente instalados e funcionando.
- ✓ Operações de repressão ao crime mais integradas e articuladas entre as forças públicas de segurança participantes.
- ✓ Núcleos Especiais de Polícia Marítima - NEPOM criados e funcionando adequadamente.

COMPROMISSO N.º 2 - DESARMAMENTO E CONTROLE DE ARMAS

Uma das muitas causas da violência é o acesso fácil que as pessoas têm a armas de fogo, desde o cidadão comum até o criminoso.

Embora tenham sido dados passos importantes pelo governo nessa matéria, como a sanção da Lei nº 9.437/97, que tornou crime o porte ilegal de armas e que criou o Sistema Nacional de Armas - SINARM, é necessário que o País estabeleça uma verdadeira cruzada para o desarmamento da sociedade.

São inúmeras as pesquisas que demonstram que o uso de arma pelo cidadão é, antes de ser um instrumento para sua proteção individual, uma causa de sua morte prematura.

O Governo pretende, com as ações abaixo, agir tanto no sentido de reforçar o controle de entrada e saída de armas no País, dificultando e reduzindo ao máximo o seu acesso pelo banditismo, como também desarmar completamente a sociedade brasileira, evitando mortes por motivos banais.

AÇÕES

18. Proibição do Comércio de Armas de Fogo para Civis

Adotar as medidas políticas e administrativas necessárias para que se busquem os pontos de consenso na proposição legislativa que proíbe o uso e o comércio civil de armas de fogo, possibilitando que a mesma seja urgentemente aprovada no Congresso Nacional, com objetivo de reduzir a oferta, os estoques e a demanda de armas de fogo e munições em âmbito nacional.

19. Cadastro Nacional de Armas Apreendidas - CNAA

Criar um cadastro nacional integrado de armas apreendidas em todo País, possibilitando separar o armamento policial do ilegal.

20. Coordenação Centralizada do Controle de Armas

Atribuir competência apenas a um órgão, sob autoridade única, para coordenar todas as ações governamentais relativas ao controle de armas de fogo e munições, inclusive a gestão do SINARM.

21. Intensificação do Processo de Implantação do Sistema Nacional de Armas – SINARM

Fortalecer e ampliar o SINARM, integrando-o aos sistemas das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, ampliando o acesso a seu banco de dados por esses Órgãos, e também criando um cadastro rigoroso de colecionadores de armas e atiradores esportivos.

22. Uso de Armas de Fogo por Policiais

Editar medidas normativas que regulem o uso de armas de fogo por policiais, especialmente em operações envolvendo eventos, manifestações públicas e conflitos de massa, bem como que estabeleçam rígido controle da utilização de munição.

23. Proibição da Exportação de Armas de Fogo para Países Limítrofes

Proibir a exportação de armas de fogo, nos termos da lei em discussão, para países limítrofes onde não haja um controle rigoroso que impeça o retorno fraudulento dessas armas e munições para o Brasil.

24. Campanhas de Desarmamento

Estimular e realizar campanhas nacionais e regionais de promoção do desarmamento, de amplo alcance, em parceria com os estados e a sociedade, para o desenvolvimento da consciência coletiva quanto aos riscos inerentes às armas de fogo.

25. Recolhimento de Armas Ilegais

Realizar ações de recolhimento de armas ilegais na posse de infratores.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Secretaria de Comunicação, da Secretaria de Assuntos Parlamentares e do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Assuntos Legislativos, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Defesa; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério do Trabalho; Ministério do Desenvolvimento; Ministério das Relações Exteriores; Congresso Nacional; Ministério Público; Secretarias Estaduais de Segurança e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Lei que proíbe o uso e o comércio civil de armas de fogo aprovada e sancionada.
- ✓ Campanhas nacionais e regionais realizadas e sociedade mais consciente sobre os riscos
 inerentes às armas de fogo.
- ✓ Uso de armas de fogo por policiais regulamentada e controlada.

- ✓ Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça interligadas ao Sistema de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG.
- ✓ Coordenação do controle de armas de fogo e gestão do Sistema Nacional de Controle de Armas centralizada em um único órgão.
- ✓ Empresas privadas de vigilância recadastradas, controladas e fiscalizadas permanentemente.
- ✓ Redução de armas ilegais nas mãos de infratores.

COMPROMISSO N.º 3 – REPRESSÃO AO ROUBO DE CARGAS E MELHORIA DA SEGURANÇA NAS ESTRADAS

Hoje, o número de pessoas mortas anualmente em decorrência de acidentes de trânsito coincide com o número de vítimas de homicídio. Além disso, muitas pessoas, principalmente aquelas que utilizam as estradas profissionalmente, têm sido vítimas de crimes, cometidos muitas vezes com emprego de grande violência.

O Plano Nacional de Segurança Pública prioriza um conjunto de ações voltadas justamente para a melhoria do controle e da segurança nas estradas e para a inibição significativa dos roubos de cargas, além de medidas que irão permitir a integração dos registros e dos sistemas de monitoramento do fluxo de veículos no Brasil e no MERCOSUL.

As medidas propostas viabilizam o aprimoramento da repressão ao furto e roubo de veículos, por intermédio de investimentos tecnológicos e da devida capacitação de profissionais, que assegurarão o monitoramento desses crimes em todo território nacional.

AÇÕES

26. Fiscalização nas Rodovias

Elaborar o mapeamento das rodovias com índices elevados de furtos e roubos de cargas, para subsidiar a realização de operações integradas dos vários órgãos públicos.

27. Operações de Repressão ao Roubo e à Receptação de Cargas

Intensificar atividades de fiscalização, com vistas a diminuir os índices de roubo e, especialmente, de receptação de cargas, por intermédio de linhas de ação integradas e massivas.

28. Patrulhamento nas Estradas

Ampliar as ações de patrulhamento nas estradas brasileiras, em estreita cooperação com órgãos estaduais, bem como estabelecer, em conjunto com a Polícia Federal e apoio logístico do Ministério da Defesa, operações especiais em rodovias cujas taxas atuais de criminalidade apresentam valores significativos.

29. Reestruturação de Unidades da Polícia Rodoviária Federal

Reestruturar as unidades físicas da Polícia Rodoviária Federal, redefinindo postos para aquelas localidades que apresentem índices altos de práticas criminosas, criando novas unidades, se necessário, prioritariamente em zonas de fronteiras.

30. Socorro a Vítimas

Estabelecer programas específicos de treinamento para socorro a vítimas de acidentes ou crimes, bem como apoiar projetos dessa natureza de iniciativa local.

31. Concurso para Placas de Sinalização das Rodovias Federais

Criar, no âmbito do Departamento Nacional de Trânsito do Ministério da Justiça, concursos que estimulem a criação de frases de advertência para placas de sinalização a serem instaladas nas rodovias federais, que ajudem a sensibilizar a sociedade para a necessidade de cumprimento do Código Nacional de Trânsito como imperativo para a redução de mortes nas estradas.

32. Equipamentos para Fiscalização

Investir em tecnologia da informação e equipamentos que permitam aumentar o grau de eficiência e eficácia na fiscalização de estradas, bem como promover a certificação de equipamentos utilizados para fiscalização do trânsito.

33. Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM

Ampliar o RENAVAM e integrar seus vários partícipes.

34. Cadastro Nacional de Veículos Roubados - CNVR

Criar o Cadastro Nacional de Veículos Roubados, integrado ao RENAVAM e ao INFOSEG.

35. Registro Comum de Veículos Automotores no Mercosul

Implantar o Registro Comum de Veículos Automotores no Mercosul.

36. Campanhas Educativas

Promover e apoiar a realização de campanhas educativas e informativas para prevenir acidentes, assaltos e roubos de cargas.

37. Concessionários: Co-participação

Estimular a participação das empresas concessionárias da gestão de rodovias na redução dos roubos de cargas e melhoria dos padrões de segurança dos deslocamentos, inclusive incrementando a captação de recursos.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Secretaria de Comunicação Social e do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento Nacional de Trânsito; Ministério da Defesa; Ministério do Transportes; Secretarias Estaduais de Segurança e de Transportes; Prefeituras e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Estradas protegidas e seguras.
- ✓ Concurso e campanhas de informação e de educação realizadas.
- ✓ Ações conjugadas para o combate ao roubo de cargas.
- ✓ RENAVALAM ampliado e integrado aos sistemas estaduais.
- ✓ Sistema de informação, inteligência e de monitoramento criado e funcionando.
- ✓ Programas de socorro a vítimas desenvolvidos e funcionando adequadamente.
- ✓ Unidades da Polícia Rodoviária Federal e estaduais ampliadas e reestruturadas.
- ✓ Patrulhamento nas estradas ampliado e funcionando de forma integrada com as demais forças de Segurança Pública.
- ✓ Policiais rodoviários mais qualificados.

COMPROMISSO N.º 4 - IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública será parte de um sistema maior, uma vez que integrará, quando formalizado, o Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, sob coordenação da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. O Subsistema de Inteligência é integrado por órgãos das esferas federal, estadual e municipal, tendo por objetivo identificar ameaças à segurança pública, subsidiar, com oportunidade, os órgãos governamentais com conhecimentos necessários à adoção de providências para a manutenção da segurança pública. A integração de esforços permitirá sistematizar um fluxo de informações, propiciando cenários para a atuação das instituições envolvidas, favorecendo, em nível nacional, as ações de prevenção e repressão.

AÇÕES

38. Implantar o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Colocar em pleno funcionamento o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, criado pelo Decreto nº 3.448/2000, que funcionará sob a coordenação da Agência Brasileira de Inteligência. A integração dar-se-á nas condições previstas no art. 2º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. O Subsistema priorizará a atuação, nos três primeiros meses, nas cidades de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF e entorno do Distrito Federal.

39. Integração dos Estados ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Iniciar de imediato um processo de consulta e sensibilização junto aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, com vistas à integração de suas instituições estaduais e distritais ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.

40. Criação dos Núcleos Federais e Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Instituir, por intermédio da ABIN, coordenadora das atividades do sistema, o Núcleo Federal e os Núcleos Estaduais de Gerenciamento do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública. Os Núcleos Estaduais serão instituídos de forma emergencial nas cidades de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Goiânia/GO e Brasília/DF. Até o final de 2000, também nas cidades de Recife/PE, Campo Grande/MS e Vitória/ES.

Até final de 2002, nas cidades de Porto Alegre/RS, Curitiba/PR, Salvador/BA, Fortaleza/CE, Belém/PA, Manaus/AM e Belo Horizonte/MG e, nos próximos três anos em outras regiões do País.

41. Atuação dos Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública

Desenvolver prioritariamente, nos Núcleos Estaduais, as atividades de coleta e busca de dados de Inteligência. Serão estabelecidos, pela ABIN, os canais de ligações formais e informais, que permitam o acompanhamento e a elaboração de análise de temas, dentre os quais o crime organizado, o narcotráfico e delitos conexos, a violência urbana e rural, estruturas de segurança pública e ameaças potenciais a instituições democráticas e à sociedade.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio do Gabinete de Segurança Institucional e da Agência Brasileira de Inteligência; Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Governos Estaduais; Ministério Público e Congresso Nacional.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Núcleos Estaduais do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública criados e implantados.
- ✓ Subsistema de Inteligência implantado nacionalmente e funcionando adequadamente.
- ✓ Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça integradas ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.
- ✓ Controles democráticos do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública implementados e funcionando adequadamente.

COMPROMISSO N.º 5 – AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHAS E VÍTIMAS DE CRIME

AÇÕES

42. Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

Incrementar e expandir para outros estados o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, inclusive prevendo apropriação de recursos junto ao

Fundo Nacional de Segurança Pública e criar intercâmbios internacionais de proteção quando o assunto envolver o crime organizado internacional.

43. Proteção ao Réu Colaborador

Estruturar, no âmbito da Polícia Federal, o Serviço de Proteção ao Réu Colaborador – testemunhas com antecedentes criminais - criando, inclusive, unidades próprias de proteção.

44. Capacitação dos Agentes de Proteção a Testemunhas

Investir na profissionalização e qualificação dos agentes públicos e sociais envolvidos com o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, estimulando e promovendo cursos periódicos especializados, o intercâmbio de experiências internacionais de proteção a testemunhas, seminários e debates que possibilitem o conhecimento de técnicas e métodos novos que assegurem a integridade física da pessoa guardada pelo programa, bem como de sua família.

45. Regulamentação do Acesso às Informações do Programa

Regulamentar os critérios de acesso às informações do Programa, bem como desenvolver e instalar programas de computador próprios para controle e segurança das informações em questão.

PARTICIPANTES

Ministério da Justiça, por meio da Gerência do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas Ameaçadas da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e do Departamento de Polícia Federal; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Defesa; Ministério da Reforma Agrária; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência e Assistência Social; Ministério da Agricultura; Ministério Público; Secretarias de Segurança dos Estados e Organizações Não Governamentais.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Unidades de proteção a testemunhas instaladas.
- ✓ Rede Social de Proteção ampliada.
- ✓ Pessoas protegidas adequadamente.
- ✓ Testemunhos de processos e julgamentos devidamente assegurados.
- ✓ Adesão de todos os estados ao Programa.
- ✓ Programa funcionando adequadamente nos estados.

✓ Padrões de qualidade do Programa e indicadores de avaliação estabelecidos.

COMPROMISSO Nº 6 – MÍDIA X VIOLÊNCIA: REGULAMENTAÇÃO

A crescente presença dos meios de comunicação na vida dos brasileiros e sua influência na formação de valores, particularmente das novas gerações, indica a necessidade do estabelecimento de regulamentação, promoção de campanhas e diálogo com as emissoras, no sentido de estimular a promoção de valores éticos e a formação de uma cultura de paz, em detrimento de mensagens estimuladoras de violência.

As ações a seguir apresentadas constituem-se num primeiro passo, para a reversão desses possíveis estímulos à violência, sem cair no arbítrio da censura. A idéia aqui é transformar os meios de comunicação de massa em parceiros essenciais no combate a todas as formas de violência, e, nesse sentido, fazer com que busquem formas inteligentes e não apelativas para retratar a realidade, oferecendo suas programações sem impor demasiadamente à sociedade, especialmente às crianças e aos adolescentes, exposição exagerada e, muitas vezes, banal da violência.

AÇÕES

46 Persuasão dos Meios de Comunicação: Auto-Regulamentação

Retomar a negociação com os meios de comunicação com vistas a melhorar o padrão das programações veiculadas, especialmente no que se refere a programas que exibem alto teor de violência, preferencialmente incentivando a auto-regulamentação.

47. Campanhas de Comunicação Social

Promover campanhas de comunicação social para a mobilização nacional pela paz, estímulo ao desarmamento e divulgação de histórias de sucesso de projetos voltados à prevenção da violência, com prioridade para as áreas de maior incidência da criminalidade.

48. Estabelecimento do Conselho de Comunicação Social

Elaborar e encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei voltado à implementação do Conselho de Comunicação Social, nos termos do artigo 224 da Constituição Federal.

49. Fixação de Critérios Atualizados para Classificação Indicativa

Atualizar a Portaria que fixa os critérios para a classificação indicativa de faixa etária para exibição da programação cultural, especialmente cinema e televisão.

50. Medidas Administrativas Sancionadoras

Atribuir competência ao Ministério da Justiça para aplicar multas administrativas às empresas que descumprirem as orientações de classificação apontadas pelo Ministério, bem como destinar os recursos decorrentes dessas multas para o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, a serem utilizados no financiamento de programas de cunho educativo a serem veiculados pela emissora violadora.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Secretaria de Comunicação e da Casa Civil; Ministério da Justiça; Ministério das Comunicações; Ministério da Cultura; Congresso Nacional; Órgãos de Comunicação e de Produção de Espetáculos; Empresas produtoras e Distribuidoras de Cinemas e Vídeos; Televisões a Cabo e Abertas e Órgãos de Auto-Regulamentação; Ordem dos Advogados do Brasil e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Redução das cenas de banalização da violência nas televisões.
- ✓ Critérios de classificação indicativa atualizados e reformulados.
- ✓ Órgãos de auto-regulamentação criados e funcionando adequadamente.
- ✓ Conselho de Comunicação Social instalado e funcionando em condições adequadas.
- ✓ Campanhas educativas realizadas.
- ✓ Aumento da programação de cunho educacional e cultural.

Capítulo II

Medidas no Âmbito da Cooperação do Governo Federal com os Governos Estaduais

COMPROMISSO Nº 7 - REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA

A violência aumentou. Isto é um fato incontestável e que assusta toda a sociedade. O cidadão brasileiro tem sido, nos últimos tempos, exposto a muitas formas de violência: crimes, assaltos, lesões e inúmeras outras violações. Na maioria das vezes, essas práticas têm levado, prematuramente, milhares de vidas humanas, atingindo patamares inaceitáveis.

Não é sem razão que o crime se situa entre as mais importantes preocupações do cidadão brasileiro.

Sua presença cada vez mais evidente no cotidiano de nossa sociedade exige do Poder Público um esforço coletivo no sentido de se estabelecer, de uma vez por todas, limites a esta situação, e combater as ações criminosas. É uma responsabilidade da qual os Órgãos Públicos de todas as esferas e níveis de poder não podem se furtar.

Entretanto, deve ser, também, um esforço que envolva toda a sociedade em um repúdio comum aos que evocam a violência. É necessário neutralizar esse ciclo odioso que vai das ações mais banais às mais graves. Nessa luta, é fundamental a presença de uma cidadania ativa e pujante, não só de perspectiva crítica e reivindicatória, como também na direção pró-ativa das sugestões, propostas e apoio às iniciativas deste Plano.

As ações propostas abaixo congregam estados e municípios, e especialmente grandes centros urbanos que apresentam altas taxas de criminalidade, em torno de estratégias que levem a reduzir, de forma drástica, as taxas de assaltos, homicídios e outras graves violações à pessoa.

AÇÕES

51. Intensificação do Policiamento Integrado

Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar, prioritariamente para a Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro, Salvador, Belém, Recife, Brasília e entorno, além de estimular a participação dos poderes públicos municipais nas atividades das polícias estaduais.

52. Saturação em Áreas Críticas

Realizar saturação da ação policial em áreas críticas com participação efetiva das polícias estaduais.

53. Mutirão para Cumprimento dos Mandados de Prisão

Solicitar o apoio do Poder Judiciário e corregedorias e das duas forças policiais dos estados para o cumprimento de todos os mandados de prisão já expedidos e, ainda, não cumpridos, numa demonstração firme das autoridades judiciárias e policiais de que não tolerará o descumprimento da lei e, por outro lado, aumentar o grau de percepção da população de que quem tem contas a ajustar com a justiça é, de fato, punido.

54. Missões Especiais de Patrulhamento Integrado

Concentrar a atuação policial em áreas que apresentam maior risco para pessoas serem assassinadas ou molestadas, a partir da compatibilização das áreas geográficas de intervenção da Polícia Militar e da Polícia Civil, com objetivo de dar à ação repressiva coordenação e unidade tática.

55. Grupos Especiais Anti-Seqüestros

Estimular a criação de grupos especiais de policiais preparados e treinados para a investigação, negociação e repressão de seqüestros.

56. Guardas Municipais

Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito.

57. Combate à Violência como Prioridade também do Município

Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa.

58. Pontos Críticos no Trânsito

Criar uma fiscalização intensiva naqueles pontos críticos de cidades onde os registros mostram acidentes fatais de trânsito, punindo com rigor os responsáveis por essas mortes, com vistas a reduzir a impunidade, o desrespeito à vida e o compromisso falho que essas pessoas demonstram com os direitos e deveres da cidadania.

59. Estratégias Comunitárias

Estimular que as Polícias estaduais promovam debates e abram canais permanentes de diálogo com as lideranças e os movimentos comunitários legítimos, especialmente aqueles organizados em periferias e favelas de grandes centros urbanos, com o propósito de construir alianças capazes de ao mesmo tempo mudar

o comportamento da Polícia em relação a essas populações e combater o crime, livrando essas comunidades do poder dos marginais e dos falsos benefícios dos bandidos, bem como investir em organização e gestão comunitária e na aliança entre os movimentos sociais e a escola.

60. Reluz

Implantar em cooperação com os governos estaduais e municipais o Programa Reluz: um amplo e massivo programa de iluminação pública.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal e do Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Defesa; Ministério de Desenvolvimento; Secretaria de Estado e Assistência Social; Secretarias Estaduais de Segurança, Justiça, Assuntos Penitenciário e Assistência Social; Guardas Municipais; Secretarias Municipais de Infra-Estrutura Pública; Agentes Comunitários e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Redução anual dos crimes contra a pessoa no país.
- ✓ Fiscalização em pontos críticos no trânsito funcionando de forma mais eficiente e eficaz.
- ✓ Policiamento intensificado e funcionando de forma integrada.
- ✓ Divisão geográfica dos distritos e regiões administrativas compatibilizadas entre a Polícia Civil e Polícia Militar e responsabilização da atuação no combate ao crime compartilhadas.
- ✓ Redução anual da violência nos bairros.
- ✓ Restabelecimento da confiança nas forças policiais.
- ✓ Cidades, bairros de periferia e favelas mais bem iluminados.
- ✓ Redução de conflitos entre policiais e populações de periferia e moradores de favelas.
- ✓ Guardas Municipais criadas e monitoradas.

COMPROMISSO N.º 8 – INIBIÇÃO DE GANGUES E COMBATE À DESORDEM SOCIAL

Espaços urbanos concentrados, como são as atuais grandes metrópoles brasileiras, concentram também manifestações de violência e ameaças ao convívio social pacífico.

Nesse contexto, os jovens, especialmente aqueles situados na faixa etária de 14 a 24 anos, se apresentam ao mesmo tempo como as vítimas mais prováveis da violência, mas também como os violentos mais prováveis. A sociedade brasileira não foge a essa tendência moderna.

O Brasil está cheio de exemplos recentes que expressam omissão ou superproteção das famílias, da escola e dos poderes públicos, que não conseguem construir, principalmente com a participação dos jovens, uma perspectiva de futuro.

Para mudar esse triste quadro, as ações propostas logo a seguir procuram, ao lado de conferir cada vez mais praticidade ao Estatuto da Criança e do Adolescente, caminhar na direção principal de reinserir os jovens em suas comunidades, despertando-os para uma efetiva participação que inclua o sentido de responsabilidade, sonhos, desejos de realização e felicidade.

AÇÕES

61. Redução do Consumo de Bebidas Alcoólicas

Adotar campanhas sistemáticas nas áreas da saúde e educação buscando conscientizar e prevenir os jovens em relação aos riscos e efeitos do consumo de bebidas alcoólicas, bem como reforçar a fiscalização de venda dos mesmos a menores.

62. Criação de Delegacias Especializadas para Atendimento do Adolescente

Incentivar os estados a criarem unidades especializadas para atendimento do jovem em conflito com a lei, de acordo com as regras estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, com vistas a permitir a boa aplicação das medidas sócio-educativas de responsabilização desses adolescentes.

63. Atendimento de Jovens em Conflitos com a Lei

Incentivar aplicação das medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente para jovens com idade abaixo da punibilidade penal, bem como priorizar o investimento público federal nos projetos estaduais que promovam a descentralização e regionalização do sistema de atendimento ao jovem infrator e que privilegiem um rigoroso processo educacional e de reinserção social.

64. Redução de Grupos e Associações que Pregam e Agem de Forma Violenta

Ampliar a fiscalização de organizações, grupos e associações que congregam jovens, sob pretexto esportivo, de lazer ou cultural, mas cujas atividades sejam o tráfico de drogas, exacerbação da violência e outras práticas criminosas, fechando, depois de avaliação e investigação criteriosa, esses estabelecimentos e processando os responsáveis.

65. Programas de Apoio às Famílias

Desenvolver programas específicos para famílias, principalmente aquelas de estratos mais populares, proporcionando informações, cursos, apoio e atitudes que possam ajudar na diminuição das tensões, bem como na aproximação dos vínculos familiares, por intermédio da implantação de Núcleos de Apoio a Famílias – NAF, da Secretaria de Estado de Assistência Social, prioritariamente em áreas de extrema carência, periferias e favelas.

66. Recuperação do Espaço Público

Mapear os espaços públicos importantes para a comunidade que estejam deteriorados, com ênfase em zonas de maior carência social e urbana, visando sua recuperação estética e moral. A partir da restauração de sua representação comunitária, evitar que sejam tolerados, por toda a comunidade, agressões como: grafitismos, depredações, uso inadequados de praças, brinquedos, telefones públicos, lixeiras, etc. Estimular atitudes positivas de preservação e que materializem a idéia de que o espaço público é a representação da própria comunidade e que esta se assenta no respeito e no cumprimento da lei que, nesse caso, é, principalmente, o dever de cada um com os demais.

67. Resgate de Profissões Comunitárias

Estimular a elaboração, por parte dos estados e municípios, de projetos comunitários que elevem a auto-estima de profissionais comunitários, tais como agentes comunitários, educadores, policiais, bombeiros, etc., a fim de que eles possam ao mesmo tempo ser multiplicadores de valores comunitários e objeto de identificação e valorização pela comunidade que integram.

68. Participação na Comunidade

Propor, por meio do Ministério da Educação, uma forma que obrigue as universidades, especialmente as privadas, a incluir nos seus cursos um período regular de serviço comunitário, de modo a estimular o contato e a convivência de jovens com a realidade de pessoas mais excluídas da população, com o objetivo de promover maior responsabilidade e integração social.

69. Ética e Cidadania

Distribuição massiva nas escolas públicas do *kit* “Ética e Cidadania”, preparado pelo Ministério da Educação.

PARTICIPANTES

Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte e Turismo; Ministério da Cultura; Secretarias Estaduais e Municipais de Assistência Social, de Esporte, Cultura e Lazer, de Saúde e de Educação; Secretarias Estaduais de Segurança Pública; Varas da Infância e da Adolescência; Ministério Público e sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Delegacias especializadas para o atendimento de crianças e adolescentes criadas e funcionando adequadamente.
- ✓ Redução dos atos de vandalismo praticados por jovens em espaços públicos.
- ✓ Redução das gangues e grupos de jovens formados para práticas violentas.
- ✓ Programas de apoio a famílias criados e funcionando nas principais capitais do País.
- ✓ Obrigatoriedade nos cursos universitários de serviços comunitários.
- ✓ Projetos de integração e restabelecimento da auto-estima de profissionais comunitários implantados.
- ✓ Redução da violência familiar.

COMPROMISSO N.º 9 - ELIMINAÇÃO DE CHACINAS E EXECUÇÕES SUMÁRIAS

As chacinas atingem freqüentemente as populações de baixa renda e de camadas sociais mais populares, que geralmente habitam espaços com infra-estrutura deficiente - ruas não asfaltadas, vielas de difícil acesso, iluminação insuficiente.

O sentimento de medo e desesperança presente nesses bairros produz acelerada percepção de abandono, o que termina por criar um terreno propício para que grupos para-militares se imponham pelo abuso da força e práticas violentas.

A lei geral passa a ser não a legitimamente constituída, mas aquela feita pelas próprias mãos e pela institucionalização da lei do mais forte, quadro que se agrava com o envolvimento de número significativo de agentes do Estado, que se acham intocáveis, praticando o “justiciamento” de pessoas, sendo as chacinas a expressão mais bárbara desses crimes.

Combater vigorosamente esses crimes é romper um ciclo perverso e importante para reduzir as taxas gerais de homicídios e violência, além de contribuir fortemente para estabelecer instituições policiais menos segregadoras e mais apropriadas para defender os cidadãos.

É nessa direção que as propostas abaixo procuram ir: proteger a comunidade e punir aqueles que violam a lei.

AÇÕES

70. Grupos de Extermínio, Justiceiros e Pistoleiros

Criar forças integradas para missões especiais de identificação dos principais grupos de extermínio, justiceiros e pistoleiros em atuação no País, principalmente no Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Vitória e entorno do Distrito Federal, com vistas ao planejamento conjunto de operações para seu completo desbaratamento e prisão dos seus integrantes.

71. Apreensão de Bens de Integrantes de Grupos de Extermínio

Estabelecer mecanismos que permitam que integrantes de grupos de extermínio tenham, quando for o caso, seus bens confiscados pelo Poder Público e que os recursos oriundos do seu desfazimento sejam empregados em indenizações de pessoas e familiares sobreviventes da ação criminosa desses grupos.

72. Investigação de Chacinas e Execuções Sumárias

Apoiar a criação de delegacias especializadas, inclusive com polícia técnica e científica, encarregadas de investigar e elucidar os crimes de chacinas, permitindo uma resposta rápida do Estado na repressão desses crimes e na responsabilização dos seus autores.

73. Punição Rigorosa para Violência Policial

Criar mecanismos mais adequados de punição ao policial que se envolver em atividades criminosas, bem como Cadastro Nacional de Policiais Expulsos da

Corporação, por envolvimento com crime, de modo a evitar que esse ex-policial seja contratado por empresas de segurança privada ou outras atividades de guarda, com acesso a armas e munições ou poder de mando.

74. Regulamento e Controle para Unidades de Repressão e Forças Policiais

Estabelecer regulamentos e controles rígidos para a ação de forças especiais de polícia, por meio dos quais a coordenação e a responsabilidade das operações fiquem sempre a cargo de um oficial superior, determinando ainda o registro de todos os passos da missão e a identificação em relatório dos policiais, das armas, da munição e dos veículos que serão utilizados pelo grupamento destacado para missão.

75. Fechamento de Estabelecimentos Comerciais

Cassar sumariamente os licenciamentos daqueles estabelecimentos responsáveis por contratação de grupos de extermínio, justiceiros ou pistoleiros, além do competente indiciamento penal dos sócios-proprietários.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Secretarias Estaduais de Segurança e de Justiça; Ministério Público; Poder Judiciário; Corregedorias e Ouvidorias de Polícias; Guardas Municipais; sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Redução das chacinas e das mortes por “justiciamento” e pistolagem.
- ✓ Redução do envolvimento de policiais em crimes desse tipo.
- ✓ Normas e regulamentos mais rígidos e eficazes no combate a esse tipo de crime.
- ✓ Batalhões e forças especiais de polícia mais controlados e atuando em conformidade com a Lei.
- ✓ Serviços de denúncia instalados.
- ✓ Investigação de crimes de chacinas, pistolagem e “justiciamento” mais adequada e mais eficiente.
- ✓ Interdição e confisco de estabelecimentos comerciais que contratam “justiciamentos”.
- ✓ Comunidades mais seguras e em melhores condições de infra-estrutura física.

COMPROMISSO N.º 10 - REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA RURAL

A implantação do programa de combate à violência no campo tem o objetivo de diminuir esses conflitos, o que requer uma ação mais dinâmica do Governo Federal, integrando-se às ações hoje desenvolvidas por estados e municípios.

Ressalte-se, no contexto dessas ações, a efetiva participação do Ministério da Reforma Agrária, por intermédio do seu Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, como órgão encarregado das políticas preventivas à violência rural.

AÇÕES

76. Incrementar o Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo - SICA

Coletar dados sobre conflitos agrários (SICA), facilitando o planejamento das ações do INCRA e dos órgãos de segurança pública, bem como o mapeamento das áreas de tensão social, a identificação dos autores envolvidos e as causas dos conflitos, na forma de incentivo à elaboração de mapas da violência rural, conforme previsto no Programa Nacional de Direitos Humanos.

77. Instalação das Ouvidorias Agrárias Estaduais

Estimular a instalação de ouvidorias agrárias estaduais, prioritariamente naqueles estados autorizados a desenvolver programas descentralizados de reforma agrária, com o objetivo de receber e processar denúncias, registrar informações sobre a violência rural e acompanhar os procedimentos para reintegração de posse.

78. Acompanhamento das Ações Reintegratórias

Acompanhar, com autorização judicial, a execução dos mandados de reintegração de posse, com representantes das ouvidorias estaduais (a serem criadas), do Ministério Público, dos movimentos sociais e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

79. Constituição de Equipes de Prevenção de Conflitos Rurais

Acompanhar os conflitos rurais regionais, com equipes a serem criadas, dotadas de condições de trabalho que permitam monitorar e prevenir os conflitos nos estados.

80. Estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal

Estruturar a recém criada Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal, prevendo núcleos de extensão nas zonas de tensão mais agudas apontadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como organizá-la com policiais especialmente capacitados, inclusive em direitos humanos, para mediação e atuação em conflitos e para oferecer assessoria técnica às polícias estaduais, quando demandados.

PARTICIPANTES

Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Reforma Agrária, por meio do INCRA e da Ouvidoria Agrária; Ministério da Agricultura; Ministério do Trabalho; Poder Judiciário; Congresso Nacional; Ministério Público; órgãos de segurança pública estaduais; sociedade civil organizada, universidades e Ordem dos Advogados do Brasil.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Dados sobre conflitos agrários coletados e analisados.
- ✓ Acompanhamento das ações reintegratórias realizado pelo Ministério Público e por organizações da sociedade civil.
- ✓ Redução de conflitos em áreas rurais.
- ✓ Redução de mortes por confronto agrário.
- ✓ Redução de armas de fogo no campo.
- ✓ Equipes de acompanhamento de conflitos no campo instituídas e funcionando adequadamente.
- ✓ Cursos de capacitação para a mediação de conflitos e táticas de atuação, a exemplo dos realizados pela Polícia Federal.
- ✓ Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal estruturada e funcionando.

COMPROMISSO N.º 11 - INTENSIFICAÇÃO DAS AÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O fenômeno da violência, como sabido, é complexo e de múltiplas causas. Uma política consistente de segurança pública deve, necessariamente, incorporar ações sociais de caráter preventivo que, integradas à esfera policial e repressiva e ao funcionamento enérgico e célere do Poder Judiciário e Ministério Público,

proporcionarão um enfrentamento mais efetivo do problema em toda sua totalidade e complexidade.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 1995, vem sendo implementado pelo Governo Federal, com a finalidade de estabelecer no País uma cultura de paz e de não- violência, com intervenção num leque amplo das possíveis causas da violência.

A violência se distribui de forma desigual em nossa sociedade, concentrando-se mais na periferia dos grandes centros, marcados pela degradação sócio-econômica. Os programas de prevenção realizados por intermédio de políticas integradas devem, assim, respeitar as necessidades de cada uma das regiões críticas, dando ênfase à revitalização do espaço urbano e à maximização das oportunidades de convívio social pacífico, por meio de incentivos a projetos de esporte e lazer, programas de manutenção dos estudantes na escola e requalificação profissional, assim como a iniciativas voltadas à resolução pacífica de conflitos.

AÇÕES

81. Escola na prevenção da violência

Ampliar o projeto “Paz na Escola” do Ministério da Justiça, incluir no programa “TV Escola” o tema “Violência e Direitos Humanos” e incentivar, junto a organizações da sociedade civil, o desenvolvimento de projetos voltados para a juventude, de cunho educacional e direcionados para a prevenção da violência, especialmente em áreas de periferia urbanas e que apresentam aguda situação de carência e exclusão.

82. Ampliação do Programa “Pelotões Mirins” Ampliar o número de participantes do projeto “Pelotões Mirins”, no âmbito do Ministério da Defesa, enfatizando valores de cidadania e direitos humanos na formação desses jovens.

83. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

Ampliar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, com vistas a uma ação particularmente voltada para crianças de área urbana em situação de risco, à semelhança do que já vem ocorrendo na área rural, prioritariamente nas atividades ilegais que utilizam crianças e jovens, como no caso da exploração e prostituição infantil e do tráfico de drogas.

84. Programa “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”

Reforçar o programa “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”, cujo público alvo são jovens de 15 a 17 anos residentes na periferia urbana, oferecendo a um número crescente de adolescentes alternativas que permitam capacitá-los para o ingresso no mundo do trabalho e participação social junto à sua comunidade.

85. Programa “Serviço Civil Voluntário”

Estender para todo País o atual programa “Serviço Civil Voluntário”, prescrito pelo Programa Nacional de Direitos Humanos para o jovem de 18 anos, com o objetivo de despertar valores de cidadania e solidariedade, possibilitando o acesso à complementação educacional, capacitação profissional e participação comunitária.

86. Redução do Consumo de Drogas e Apoio à Recuperação de Dependentes

Ampliar o programa de ensino à distância para incluir a formação de multiplicadores de informações preventivas e tendentes à redução da demanda de narcóticos (de competência da Secretaria Nacional Antidrogas - SENAD, em convênio com a Universidade de Brasília – UnB, com a entrega aos estados, municípios e ONG de 90 mil novas bolsas-ensino. Formar agentes terapêuticos especializados no trato de crianças e adolescentes, incluindo a implantação de um Centro Terapêutico Piloto, sob a coordenação da SENAD, em unidade de custódia de menores em Recife, para o tratamento de menores experimentadores, usuários e dependentes.

87. Apoio a Mulheres em Situação de Risco

Ampliar para as áreas de maior índice de violência contra mulher o programa de construção de “Abrigos para Mulheres em Situação de Risco” e renovar os esforços para disseminação da campanha “Uma Vida Sem Violência é Um Direito Nosso”, que se encontra em andamento.

88. Esporte, Lazer e Cultura

Concentrar em áreas com altas taxas de violência os programas de promoção de atividades esportivas, culturais e de lazer, voltados preferencialmente ao público jovem e à população em situação de risco, buscando o envolvimento das respectivas comunidades e, particularmente, de confederações, clubes, atletas e artistas na gestão desses programas.

89. Centros Integrados de Cidadania

Apoiar a implantação de pelo menos vinte unidades de Centros Integrados de Cidadania em áreas críticas da Grande São Paulo, Grande Rio de Janeiro e cidades do entorno do Distrito Federal, onde funcionarão unidades integradas do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e polícias, além de outros serviços públicos voltados para as demandas básicas do cidadão.

90. Bolsa-Escola

Implementar o programa “Bolsa-Escola” nas regiões de maior incidência da violência, como modo de devolver o jovem à escola e outros espaços educacionais, retirando-o da ociosidade e de situações que facilitem o seu contato com o crime e com situações de violência, ao mesmo tempo intervindo para ampliar suas possibilidades de inclusão social.

91. Escola Nacional de Formação Comunitária

Implantar uma Escola Nacional de Formação Comunitária com o objetivo de prover lideranças comunitárias existentes com meios adequados de gestão, bem como estimular a criação de novas lideranças.

92. Programas Comunitários de Combate à Criminalidade

Incentivar ações de articulação e cooperação entre a comunidade e autoridades públicas com vistas ao surgimento de grupos de autoproteção comunitária que possam desenvolver estratégias de ajuda mútua e de requisição de serviços policiais, com o objetivo de proteção da integridade física das pessoas e dos bens da comunidade, fornecendo pistas e testemunhos que ajudem o trabalho de investigação e da Justiça.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social; Ministério do Trabalho; Ministério da Cultura; Ministério do Esporte e Turismo; Ministério da Educação; Poder Judiciário; Ministério Público; secretarias estaduais de segurança pública, trabalho, assistência social, saúde,

educação, cultura e esporte; secretarias municipais; universidades; sociedade civil organizada.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Serviço Civil Voluntário instalado em todos os estados.
- ✓ Implantação, como projeto piloto, de cinco centros integrados de cidadania em 2000.
- ✓ Redução do consumo de drogas pelos adolescentes.
- ✓ Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano implantado em periferias com elevados índices de violência.
- ✓ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ampliado para zonas urbanas com altos índices de envolvimento de crianças com o tráfico de drogas e a prostituição infantil.
- ✓ Programa Pelotões Mirins ampliado para zonas de carência e exclusão.

COMPROMISSO N.º 12 - CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E REAPARELHAMENTO DAS POLÍCIAS

A qualificação e a valorização do profissional de segurança pública são pilares de qualquer programa consistente de redução da criminalidade. A evolução do crime exige constante aperfeiçoamento dos equipamentos e conhecimentos policiais. Por outro lado, o policial deve ser permanentemente capacitado para servir sua comunidade. É hoje consenso em todo o mundo que a eficiência da polícia está diretamente ligada a sua proximidade da população e ao grau de confiança alcançado junto à comunidade. Será esta a ênfase dos programas de capacitação na área de segurança pública.

AÇÕES

93. Criação do Fundo Nacional de Segurança Pública

Criar, no âmbito do Governo Federal, um Fundo Nacional de Segurança Pública destinado a apoiar financeiramente o reaparelhamento, reestruturação e qualificação das polícias estaduais e as ações previstas neste Plano, especialmente aquelas voltadas para a implantação de polícias comunitárias, seu intercâmbio nacional e internacional com polícias e líderes comunitários, delegacias especializadas,

sistemas de produção e coleta de dados, núcleos de combate à impunidade, investigações de homicídios, chacinas, missões especiais de patrulhamento integrado e estratégias comunitárias .

94. Apoio à Capacitação das Polícias Estaduais e Incentivo às Polícias Comunitárias

Apoiar e padronizar a capacitação das polícias estaduais, particularmente na gestão de segurança pública, mediação de conflitos, operações que envolvam o policiamento de manifestações de massa e investigação policial e, especialmente, na implantação de polícias comunitárias, além de promover a integração entre as academias de polícia civil e militar.

95. Programas de Apoio aos Policiais

Incentivar a criação de seguro de vida em favor da família dos policiais mortos em serviço, estabelecer programas especiais para aquisição da casa própria, em terrenos públicos, bem como estimular a educação formal, a pesquisa científica e a profissionalização do policial.

96. Reparelhamento das Polícias Estaduais

Disponibilizar recursos para, mediante contrapartida em ações e compromissos dos governos estaduais com os resultados deste Plano, promover o reapearelhamento das polícias estaduais, em especial na área de comunicação e na criação de delegacias especializadas.

97. Ouvidorias de Polícia e Mecanismos de Controle Externos

Apoiar a criação e a instalação de Ouvidorias de Polícia, em todas as instâncias, e outros mecanismos civis que possam ajudar no controle das atividades da polícia, inclusive pelo Ministério Público.

98. Execução de Tarefas Administrativas por Não-policiais

Estimular a terceirização dos serviços burocrático-administrativos, de modo a permitir que sua execução não seja feita por policial, liberando-o de funções substituíveis, para sua atividade-fim de proteção ao cidadão.

99. Núcleo Especial de Combate à Impunidade

Coordenar os esforços do Poder Executivo Federal para a repressão ao crime organizado, via articulação com os Poderes Legislativo e Judiciário, além de estimular a criação de núcleos estaduais e municipais de combate à impunidade.

PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Casa Civil; Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Executiva, Departamento de Polícia Federal e Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Caixa Econômica Federal; Instituto de Resseguros do Brasil; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES; Congresso Nacional; Ministério Público; secretarias estaduais de segurança e de justiça; organismos internacionais; universidades e outras instituições de ensino e organizações não-governamentais com experiência em treinamento, estudos e pesquisas da ação policial.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓Fundo Nacional de Segurança Público criado.
- ✓Polícias mais qualificadas e com resultado mais eficaz.
- ✓Concursos da Polícia Federal realizados.
- ✓Estruturação da Polícia Federal e Rodoviária Federal concluída.
- ✓Polícias atuando de forma crescentemente integrada.
- ✓Redução de casos de envolvimento de policiais envolvidos em atividades criminosas.
- ✓Redução de policiais vitimados em ação.
- ✓Ouvidorias implantadas em todo o País.
- ✓Programas de apoio e motivação de policiais implementados nos estados.
- ✓Polícias aparelhadas adequadamente.
- ✓Número de policiais na rua aumentado.

COMPROMISSO N.º 13 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

O sistema penitenciário brasileiro tem vivido nos últimos anos crescente crise que decorre de razões diversas, dentre as quais destacam-se a falta de investimento público e de treinamento dos profissionais da área, o que resulta em índices de reincidência que superam os 50% e conseqüente déficit de vagas prisionais.

Nesse contexto, propõe-se o incremento da aplicação de penas alternativas, a abertura de 25 mil vagas no sistema penitenciário, por meio de presídios que atendam as necessidades de cada região e com a construção, pela primeira vez no Brasil, de penitenciárias federais. Nessa questão é importante levar em conta

experiências de sucesso das parcerias com a comunidade, o trabalho e a educação do preso, assim como a terceirização de alguns serviços penitenciários menos relevantes. Parte nuclear do problema a ser enfrentado está na carência de pessoal penitenciário treinados especialmente para exercer suas tarefas.

AÇÕES

100. Ampliação do Sistema Prisional Estadual e Federal

Criação de 25 mil vagas no sistema prisional, com construção de penitenciárias estaduais e federais, em parceria com os estados. Nessa ação deverão ser consideradas as necessidades de cada região e enfatizada a retirada de presos de carceragens improvisadas, também contribuindo para a inibição de fugas.

101. Mutirões Penitenciários

Apoiar projetos estaduais de mutirões penitenciários com vistas a retirar das penitenciárias aqueles presos que já cumpriram integralmente suas penas.

102. Educação e Profissionalização de Detentos

Realização de programas de educação, capacitação e profissionalização de detentos, visando sua futura reinserção na sociedade.

103. Capacitação de Agentes Penitenciários

Realização de programas de formação, capacitação e aperfeiçoamento profissional, voltados para agentes penitenciários.

104. Assistência à Vítima, ao Egresso e ao Preso

Desenvolvimento de programas de assistência à vítima , ao egresso e ao preso.

105. Estabelecimentos Penais

Desenvolvimento de programas de reaparelhamento dos estabelecimentos penais, inclusive visando proporcionar oportunidades de trabalho aos presos.

106. Liberdade Condicional e Regime Aberto

Aprimoramento do monitoramento e desenvolvimento de programas de assistência para que os sentenciados que tiverem bom comportamento e tempo de cumprimento de pena tenham direito a liberdade condicional e regime aberto.

107. Penas Alternativas

Fomentar o estabelecimento de programas de execução de penas alternativas, com mecanismos para a sua efetiva fiscalização.

PARTICIPANTES

Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça, Conselho de Política Penitenciária, Departamento de Polícia Federal e Secretaria de Estado de Direitos Humanos; secretarias estaduais de justiça e assuntos penitenciários; Poder Judiciário; Ministério Público; Defensorias Públicas; organizações de egressos; sociedade civil organizada com atuação na área de assistência e atendimento a presos; faculdades públicas e privadas de Direito e OAB.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓ Novas vagas prisionais criadas.
- ✓ Penas alternativas, com a respectiva fiscalização, implantadas nas principais capitais do País.
- ✓ Estabelecimentos prisionais melhorados e dentro dos padrões mínimos estabelecidos pelas Nações Unidas.
- ✓ Programas de treinamento de agentes penitenciários.
- ✓ Sistema prisional federal criado e funcionando adequadamente.
- ✓ Programas de assistência e reinserção social do egresso criados e apoiados.

Capítulo III

Medidas de Natureza Normativa

COMPROMISSO N.º 14 - APERFEIÇOAMENTO LEGISLATIVO

O enfrentamento do crime hoje no Brasil passa, em conjunto com outras medidas, por um aperfeiçoamento legislativo que teve início em 1995 com a aprovação, desde então, de leis importantes, no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos, como a lei que estabeleceu o crime de tortura, a que introduziu o porte ilegal de armas e a que transferiu para a Justiça comum os crimes dolosos praticados por policiais militares.

Em continuidade a esse processo de aperfeiçoamento da legislação brasileira, no interesse de proteger os direitos mais fundamentais da pessoa humana, é que listamos novos Projetos de Lei.

AÇÕES

Propor:

108. Projeto de Lei atualizando a Parte Geral do Código Penal

109. Modernização do Código de Processo Penal

110. Projeto de Lei reformulando o sistema de execução das penas

111. Projetos de Lei que reformulem ou tipifiquem algumas figuras delituosas da Parte Especial do Código Penal

112. Projeto de Lei alterando a Lei de Tóxicos

113. Projeto de Lei que permita uma punição mais eficaz ao contrabando

114. Projeto de Lei regulamentando a identificação criminal

115. Projeto de Lei para previsão de punição mais eficaz ao roubo e à receptação de cargas

116. Projeto de Lei que estabeleça punição severa a crimes contra policiais

117. Projeto de Lei que penalize a tentativa de fuga

118. Projeto de Lei que trate da infiltração policial e da inteligência de sinais
PARTICIPANTES

Presidência da República, por meio da Casa Civil, Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional; Ministério da Justiça, por meio da Comissão de Reforma do Código de Processo Penal e de Diagnóstico do Sistema Penal, da Secretaria de Assuntos Legislativos, da Assessoria Parlamentar, Secretaria Nacional de Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Congresso Nacional.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

✓ Capacidade jurídica punitiva do Estado ampliada e melhorada com a aprovação e sanção das propostas legislativas, com absorção das modernas tendências do direito e processo penal.

✓ Inibição das práticas ilícitas.

✓ Sistema penal brasileiro mais moderno, ágil e eficaz.

✓ Instrumentos mais eficientes de coerção aos novos tipos penais.

Capítulo IV

Medidas de Natureza Institucional

COMPROMISSO N.º 15 - SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

As propostas apresentadas neste capítulo destinam-se à construção de uma base de dados mais sólida, por meio da criação de um sistema nacional de segurança pública que aprimore o cadastro criminal unificado – INFOSEG, e da criação do Observatório Nacional de Segurança Pública, dedicado à identificação e disseminação de experiências bem sucedidas na prevenção e no combate da violência.

AÇÕES

119. Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG

Estender para os estados a disponibilização dos dados atuais do INFOSEG nas áreas de segurança e justiça, de forma a permitir a integração e o acesso das informações de identidade criminal, de mandados de prisão e população carcerária entre todas as unidades federadas.

120. Observatório Nacional de Segurança Pública

Criar o Observatório Nacional de Segurança Pública, dedicado à avaliação de programas desenvolvidos em todo o País na área de segurança pública, identificação de experiências inovadoras e bem sucedidas para estímulo a sua reprodução em outros locais, com a sua divulgação e assistência aos órgãos interessados em adotá-las.

121. Criação do Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais

Estabelecer no Conselho de Governo um Comitê de Acompanhamento e Integração dos Programas Sociais, no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de integrar as políticas sociais do Governo Federal e desenvolver estratégias para incrementá-las, por intermédio de ações conjuntas.

122. Censo Penitenciário

Realização periódica e nacional do censo penitenciário, de modo a possibilitar um planejamento adequado de previsões de vagas, ações gerenciais e melhoria do sistema.

123. Construção de Base Dados para o Acompanhamento das Polícias

Criar um programa informatizado que permita acompanhar, por intermédio de planilhas, as características operacionais das forças policiais brasileiras, incluindo dados de desempenho, treinamento, ocorrências atendidas e transformadas em inquéritos, delitos esclarecidos, controle de munição e armamento, tipo de equipamentos utilizados, etc.

124. Pesquisa Nacional de Vitimização

Realizar anualmente uma pesquisa nacional sobre vitimização.

PARTICIPANTES

Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Polícia Federal, Departamento Nacional de Trânsito, Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Ministério da Previdência e Assistência Social; Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; secretarias estaduais de segurança e de justiça; polícia militar; polícia civil; universidades; institutos de pesquisas; organizações da sociedade civil especializadas em pesquisas vitimológicas e coleta de dados.

RESULTADOS ESPERADOS 2000-2002

- ✓Dados estatísticos disponíveis confiáveis e comparáveis.
- ✓Metodologias de coleta de informações e dados unificadas e sistematizadas.
- ✓Todos os estados brasileiros produzindo dados e informações adequadamente.
- ✓Censo penitenciário realizado sistematicamente.
- ✓Pesquisa sobre vitimização realizada anualmente.
- ✓Políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por informações de desempenho.

CONCLUSÃO

O Programa apresentado contempla um diversificado campo de atividades, procurando recuperar e reunir as principais idéias e sugestões, já amplamente debatidas em encontros promovidos pelo Ministério da Justiça com os Secretários Estaduais de Segurança Pública, especialistas e organizações não-governamentais; pelos movimentos da Sociedade Civil, como foi o fórum São Paulo Sem Medo, Rio Contra o Crime, Sou da Paz, entre outros; pelo Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Segurança Pública, que funcionou sob a coordenação da Secretaria

Nacional de Direitos Humanos, pelos subsídios oferecidos pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e pelas valorosas contribuições do Gabinete de Segurança Institucional e outros órgãos da Presidência da República.

A novidade é o foco da ação integrada, capaz de coordenar, avaliar e redirecionar ações e metas propostas, contribuindo para a criação de um Sistema Nacional de Segurança Pública que ofereça alcance amplo e eficaz, na solução do complexo problema da violência.

Todas as medidas aqui selecionadas visam devolver ao povo brasileiro a idéia precisa de segurança e justiça, bem como a percepção da presença e o sentimento de confiança no Poder Público, restituindo-lhe valores fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade organizada e democrática.

É preciso coragem e determinação para implementar as medidas propostas. Para isso estará voltado todo Governo Federal.

Contudo, somente o desejo e a determinação do Governo não é o suficiente. Mais uma vez é preciso afirmar que esta é uma luta que necessita de um esforço conjunto, um direcionamento comum, por parte de diferentes segmentos governamentais - numa articulação produtiva entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público - e da sociedade civil em geral, pois só assim conseguiremos, de forma sustentável, impor limites às pressões cotidianas da violência. Este Plano serve para nos dar as referências e o horizonte de como e para onde desejamos chegar, mas a consecução de seus resultados exige um compromisso efetivo de todos.

O momento não é de palavras, mas sim de ações conjuntas e de compromissos renovados com o restabelecimento da confiança e do sentimento de segurança na sociedade.