

SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL¹

ROBSON SÁVIO REIS SOUZA

Docente da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-doutor em Derechos Humanos en Perspectiva Comparada. Brasil y España (PDHPCBE/USAL).

RESUMO

A intensidade das relações entre as políticas de segurança pública e as políticas de direitos humanos definem, em certa medida, se um estado nacional é, de fato e de direito, democrático. Afinal, o direito à segurança está intimamente relacionado com os outros direitos que fundamentam o estado democrático: segurança jurídica, segurança pública, segurança individual, segurança coletiva ou cidadã, etc. No Brasil, a relação entre segurança pública e direitos humanos está marcada por narrativas, disputas e contradições que opõem essas duas faces de uma mesma moeda, em detrimento de direitos individuais e coletivos, principalmente dos estratos mais pobres e vulneráveis da sociedade, notadamente dos grupos sociais que dependem com mais intensidade da ação do Estado. O presente artigo se propõe a analisar as políticas de segurança pública e de direitos humanos no Brasil contemporâneo, a apontar algumas contradições e limites e, também, possíveis saídas aos impasses que contrapõem essas duas políticas indispensáveis à convivência democrática.

Palavras-chaves: Segurança pública; Direitos humanos; Políticas públicas no Brasil; Segurança cidadã; Direito à segurança.

PUBLIC SECURITY AND HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN BRAZIL

ABSTRACT

The intensity of the relationship between public security policies and human rights policies defines to some extent whether a national state is, in fact, democratic. After all, the right to security is closely related to the other rights that underpin the democratic state: legal security, public security, individual security, collective or citizen security, etc. In Brazil, the relationship between public security and human rights is marked by narratives, disputes and contradictions that oppose these two sides of the same coin, to the detriment of individual and collective rights, especially of the poorest and most vulnerable strata of society, that depend more heavily on state action. This article proposes to analyze the policies of public security and human rights in contemporary Brazil, pointing out some contradictions and limits, and

¹ Texto originalmente inscrito, aprobado y presentado en el XXI Congreso Internacional de Historia de los Derechos Humanos de la Universidad de Salamanca, del 12 al 14 de julio de 2018, titulado *La segunda generación de derechos humanos*. El Congreso se ocurrió en la Facultad de Derecho y Alcalde Arzobispo Fonseca de la Universidad de Salamanca (<https://congresodhh2g.blogspot.com/>).

also possible solutions to the impasses that oppose these two policies that are indispensable for democratic coexistence.

Keywords: Public security; Human rights; Public policies in Brazil; Citizen security; Right to security.

O direito à segurança pode ser enquadrado no rol dos direitos de segunda geração, ou seja, daqueles que remetem ao Estado Social. Trata-se de um direito que vai além de limitar o exercício do poder estatal, pois exige prestações sociais por parte do Estado, a garantir a possibilidade de acesso à direitos básicos que permitam um mínimo de dignidade à vida dos cidadãos. Ademais, o direito à segurança, como os direitos de segunda geração, ambiciona a proteção dos direitos fundamentais e a realização de uma igualdade material.

O conceito de direito à segurança está relacionado a outros conceitos como “direito humano a segurança”, “segurança pública”, “segurança jurídica”, “segurança cidadã” ou “segurança humana” e que tais abordagens são bastante imprecisas, considerando, inclusive, o rol das discussões historicamente capitaneadas pelas ONU², principalmente a partir da década de 1990 do século passado, com o objetivo de assegurar a indivisibilidade dos direitos humanos numa perspectiva de garantia da paz e da segurança internacional. Como consequências dessa intrincada hermenêutica em torno do que é o direito à segurança, estudar sobre a efetividade desse direito numa perspectiva comparada torna-se uma tarefa bastante complexa.

Nesta perspectiva, segurança pública tem a ver com alguns dos dilemas das sociedades contemporâneas, que ampliaram sobremaneira o escopo dos direitos humanos, mas que se veem constringidas por modalidades de violências e crimes cada vez mais sofisticados. Para além das variadas formas de violência e dos crimes violentos, que causam sérios custos sociais e econômicos à sociedade,³ observa-se nas três últimas décadas a ampliação de

² Sobre esse tópico indicamos o artigo “La expansividade del discurso sobre el derecho humano de seguridad, un derecho síntesis: concreciones y etiología”, de M^a Esther Martínez Quintero (Revista Studia Histórica, Historia Contemporánea; eds. Universidad de Salamanca, 36 (2018): ISSN electrónico: 2444-7080; en prensa).

³ Os cálculos dos custos da violência levam em conta o que se perde com a morte prematura de pessoas, longos tratamentos de saúde, gastos com segurança pública e privada e os gastos privados com seguros, além das perdas diretas. Não se contabilizam, geralmente, as perdas simbólicas que podem ser muito maiores. Os levantamentos apontam impactos que podem oscilar de 3,78% a 13,5% de toda a riqueza produzida anualmente, dependendo

poderosas redes criminosas: por exemplo, redes de tráfico de drogas⁴, de pessoas e de armas que se conectam com esquemas de corrupção de agentes públicos, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, sonegação fiscal, entre outros crimes. Esse tipo de “empreendimento criminoso”, muitas vezes infiltrado dentro do aparelho do Estado, demanda uma ação altamente qualificada do aparato de segurança pública.⁵

Como afirma Soares (2006), a segurança pública é a estabilização de expectativas positivas quanto à ordem e à vigência de uma sociabilidade cooperativa. Portanto, a segurança pública demanda o equilíbrio de expectativas em duas vertentes: na esfera dos fenômenos, ou seja, na redução da quantidade de práticas violentas, especialmente aquelas que se classificam como criminosas (ameaça a vida ou são letais) e também na esfera dos sentimentos e percepções, relacionadas não somente àquilo que é vivenciado pelas vítimas, mas às experiências vividas por parentes, amigos e aquelas divulgadas nos meios de comunicação social e, neste caso, “impõe-se reduzir o medo, a sensação de insegurança e instabilidade de expectativas” (SOARES, 2006, p. 460).

ALGUNS DILEMAS DA SEGURANÇA PÚBLICA

No Brasil - um país que tem imensas desigualdades sociais e regionais - há uma série de problemas dos mais variados no campo da segurança pública, haja vista que diferentes realidades socioeconômicas e culturais, num território continental, produzem múltiplos problemas de segurança, com demandas diversas para sua solução. Como se isso não bastasse, no campo da segurança pública temos um dos arranjos institucionais dos mais complexos, com instituições do sistema de justiça criminal pouco articuladas e pouco cooperativas, na medida em que cada estado organiza o seu sistema de segurança, geralmente à revelia dos demais. O combate ao crime — principalmente na sua modalidade de crime organizado — demandaria uma articulação e cooperação entre todos os entes federados⁶.

dos fatores avaliados. Um relatório do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que estimou o gasto com violência em 16 países da América Latina e Caribe mostrou que em 2014 o crime custou ao Brasil 3,78% do seu PIB (Produto Interno Bruto), o equivalente a US\$ 124 bilhões (R\$ 386 bilhões). (Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38852816>. Acessado em 28jun2018).

⁴ Para aprofundamento acerca do tema do narcotráfico e segurança pública indicamos: Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas (2009).

⁵ Ver cartilha do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), do Ministério da Fazenda (<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/cartilha.pdf>) e SANTOS (2007).

⁶ Sobre a questão do crime organizado e a segurança pública nas Américas, ver artigo de COSTA (2013).

Vários óbices dificultam uma gestão integrada e eficiente da política nacional de segurança pública no Brasil, justamente pela dificuldade de uma concertação nacional. Além de uma indefinição de papéis e responsabilidades dos níveis de governo encarregados da execução da política, há um “jogo de empurra”, ou uma conivente omissão dos gestores da política tanto no centro (União) como nos estados federados. Essa situação que conjuga indefinição, omissão e falta de compromisso acerca dos papéis da União, dos estados e dos municípios na gestão compartilhada da política, somada ao pragmatismo político (dos governos nos três níveis) — que sempre objetiva o máximo do êxito com o mínimo de custos.

Por sua vez, os chefes dos executivos estaduais não conseguem a governabilidade da política, na medida em que não enfrentam mazelas históricas, como as disputas entre as polícias civis e militares e os gargalos dos sistemas prisionais estaduais. Por seu turno, o papel dos municípios na política ainda está indefinido. O que se observa nas últimas décadas é a grande quantidade de tentativas pontuais de estruturação de um sistema nacional de segurança pública.

Ainda em relação à segurança pública, a autonomia das unidades federativas foi parcialmente maculada à medida que as polícias militares continuaram como forças de reservas do Exército. Além desse entrave formal (dado que na prática o Exército não interfere na gestão das polícias militares estaduais — a não ser excepcionalmente, por exemplo, em casos de greves de policiais), observamos uma ambiguidade, dado que a Constituição consagrou a separação entre segurança pública e defesa nacional —fundamentos da República. Nesse sentido, observamos um movimento pendular em relação à política de segurança pública. Num primeiro momento, em consonância com a Constituição Federal de 1988, essa política passa a ser tratada como questão exclusiva dos governos estaduais. Depois, à medida que a questão da violência urbana vai se constituindo como importante pauta de reivindicação social (com o aumento da criminalidade violenta a partir da década de 1980⁷), o problema volta a ser da alçada federal e, mais recentemente, também de competência dos municípios, principalmente com a criação das guardas civis municipais.

Portanto, no campo da segurança pública, uma questão, em certa medida dramática, está posta: a consolidação da democracia brasileira e sua institucionalização dependem, em

⁷ Segundo o Mapa da Violência 2012, entre 1980 e 2010 foram assassinadas 1,09 milhão de pessoas no Brasil.

grande medida, das relações com temas como violência, direitos, justiça, cidadania, estado de direito e direitos humanos.

A ação do Estado na garantia da segurança pública é fundamento das sociedades democráticas. Para tanto, o Estado deve agir de modo isonômico, prevenindo os crimes e punindo, proporcionalmente e dentro dos limites da lei, os infratores. Essa é uma questão basilar num Estado democrático.

Porém, o que se percebe no Brasil é que, na quase ausência das políticas de proteção, defesa e promoção da cidadania, coube às corporações policiais não só a intervenção, mas também a interpretação, em certos casos com discricionariedade, de sua função social e de como tal função deve ser exercida.

A EXPANSÃO DO ESTADO NO CONTROLE DO CRIME⁸

Variados autores apontam para uma expansão do Estado no controle do crime, como o que vem acontecendo, por exemplo, nos Estados Unidos. As estatísticas criminais, cada vez mais apuradas, demonstrariam uma eficiência estatal nos mecanismos de controle da violência. Gordon (1991) nomeou este fenômeno de *justice juggernaut*.⁹ Tal eficiência é contestada por outros autores que observam que políticas meramente de controle redundam no exponencial aumento das despesas com polícia, assim como a expansão dos serviços judiciais e o significativo aumento da população encarcerada em quase todo o mundo.

Uma das tendências mais evidentes no tocante às normas penais nas sociedades contemporâneas é a da hipertrofia ou inflação de normas penais, que invadem campos da vida social anteriormente não regulados por sanções penais. O remédio penal é utilizado pelas instâncias de poder político como resposta para quase todos os tipos de conflitos e problemas sociais. (...) O direito penal converte-se em recurso público de gestão de condutas utilizado contingencialmente, e não mais como instrumento subsidiário de proteção de interesses ou bens jurídicos. (AZEVEDO, 2004, p. 40).

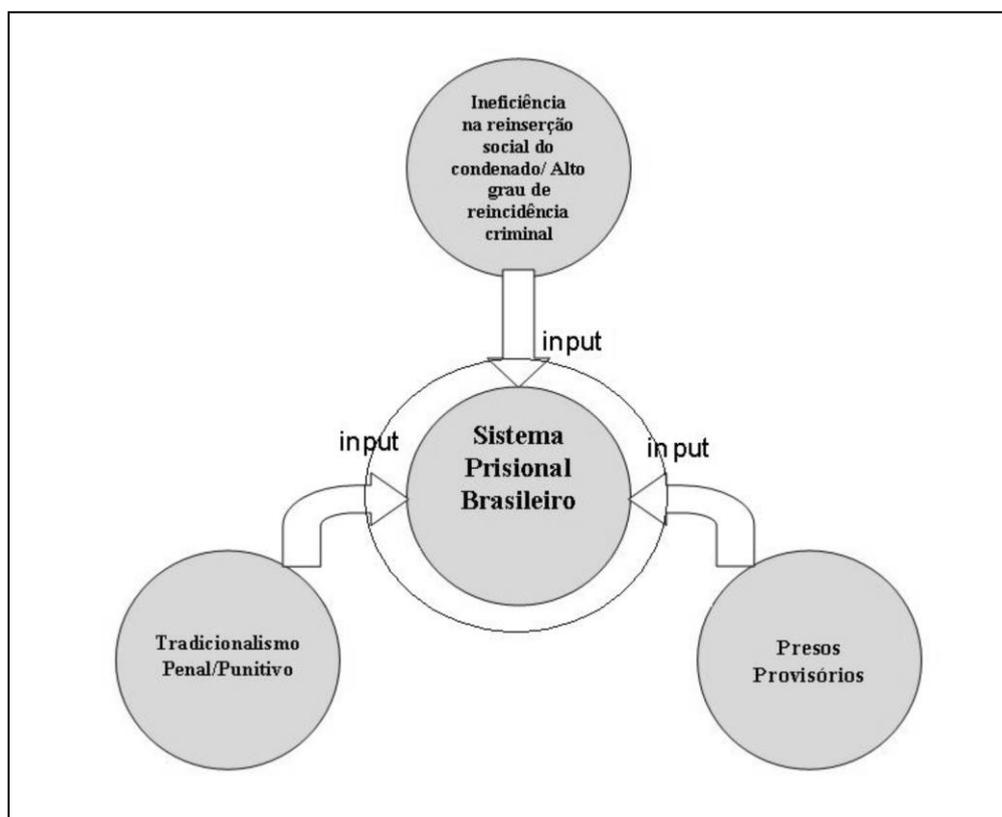
⁸ Excertos extraídos de Souza (2015).

⁹ No livro *The justice juggernaut: fighting street crime, controlling citizens*, Gordon (1991) argumenta que a política e os legisladores respondem aos apelos do público para uma maior repressão do crime. Trata-se de um rolo compressor da justiça que, para combater o crime, controla os cidadãos. Medidas convencionais de controle, como a expansão da força policial e os presídios, somam-se a outras ações visando à expansão do sistema de justiça criminal, como por exemplo, mecanismos de vigilância baseados em alta tecnologia. Isso cria uma espécie de sensação de pavor, à medida que as pessoas se sentem vigiadas o tempo todo.

No Brasil, não obstante o aumento no número dos presos nas últimas duas décadas, as taxas de crimes violentos continuam elevadíssimas; as condições insalubres e geradoras de violência no sistema prisional não foram superadas — atribui-se a essa situação a criação da maior organização criminosa da atualidade, o chamado Primeiro Comando da Capital (PCC)¹⁰ —; a reincidência criminal continua em patamares também altíssimos, girando em torno dos 70%.

Examinando detidamente a situação brasileira, além obviamente do aumento da criminalidade violenta a partir da década de 1980, três fatores que alimentam a expansão prisional, denominados como os *inputs*, estão expostos através do Diagrama I, seguinte¹¹.

Diagrama I – Principais fatores que alimentam e inflam o sistema prisional brasileiro



Fonte: SOUZA; MARINHO (2011).

¹⁰ Sobre este tema vale a pena ler DIAS (2013). A autora reconstituiu o processo de expansão e consolidação do PCC nas prisões de São Paulo e analisa sua atual estrutura e seu funcionamento.

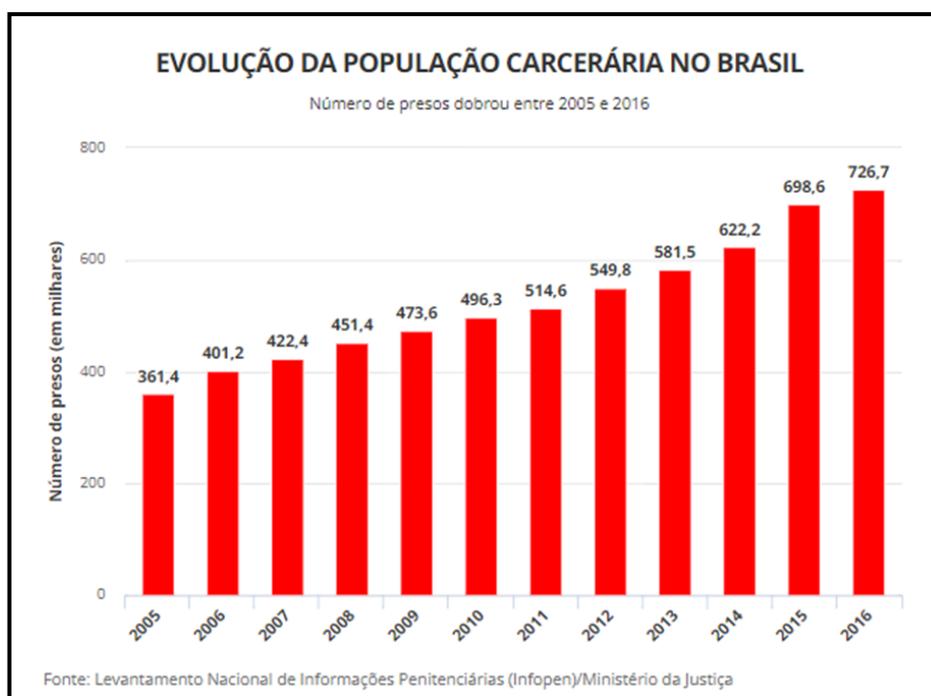
¹¹ Baseado em: MARINHO; SOUZA (2012).

Ao centro do diagrama uma bolha, representada pelo Sistema Prisional Brasileiro e, nas extremidades, três mecanismos estruturais que alimentam tal bolha: o tradicionalismo penal/punitivo; a ineficiência na reinserção social do condenado/ reincidência criminal e os presos provisórios.

Esses três grandes *inputs*, imbricados, alimentam a expansão e a reprodução de um sistema prisional, congregando os aspectos mais amplos da cultura punitiva brasileira: “mais sensível” aos atos delitivos cometidos por pessoas pertencentes a grupos ou classes sociais em situação de desvantagem socioeconômica. Isso, não obstante termos uma legislação, seguindo tendência internacional, de valorização da pessoa humana, preconizada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e outros diplomas legais.

Observamos uma expansão expressiva do sistema prisional no Brasil: em 1995 eram 148.760 presos no país; em 2010 havia 494.598 pessoas detidas em penitenciárias e delegacias e em 2016 esse número já superava a marca dos 726 mil. Tal contingente elevou de sétima, em 2007, para terceira, a partir de 2016, a posição do Brasil no *ranking* mundial de população carcerária, perdendo apenas para os Estados Unidos e a China.

No gráfico abaixo, do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça, referente a 2017, observamos o aumento expressivo da população carcerária brasileira no período entre 2005 e 2016.



O viés étnico-racial nas detenções pode ser observado nos dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias, de 2017, do Ministério da Justiça. O perfil da população que está presa no Brasil é predominantemente composto de jovens, negros e de baixa escolaridade, de acordo com os dados de junho de 2016 do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). Os jovens, entre 18 e 29 anos, correspondem a 55% das pessoas privadas de liberdade; 64% das pessoas são negras e cerca de 75% da população prisional brasileira não chegou a cursar o ensino médio. Entre essa parcela majoritária, estão os 51% que não chegaram a concluir o ensino fundamental, os 6% alfabetizados que não frequentaram a escola e os 4% analfabetos.

Os investimentos na ampliação do número de vagas prisionais geralmente se baseiam em argumentos relacionados aos problemas de aumento da criminalidade e impunidade dos agressores, bem como os gerados pela superlotação de cadeias e por rebeliões e fugas (SÁ, 1996).

A atual situação prisional brasileira, além de produzir uma pressão sobre o próprio sistema, repercutindo numa expansão desmedida do mesmo, torna-o perverso, basicamente punitivo e incapaz de promover aos condenados a possibilidade de retorno ao convívio em sociedade¹². Outro revés decorrente da ineficiência para a reabilitação dos condenados é justamente o de tornar a criminalidade um problema crônico, gerando ônus social de todas as ordens e em ritmo crescente, como uma bola de neve (SÁ, 1996). Apesar da hipótese levantada por Goertzel e Kahn (2007), por exemplo, de que o fortalecimento do sistema prisional e penitenciário contribuiu para o declínio das taxas de homicídio em São Paulo, consideramos que ocorreu apenas um arrefecimento temporário que não atinge as causas primárias do problema. Ou seja, expandir o sistema prisional per se não é garantia de segurança pública, nem de diminuição do problema da violência.¹³

Verificamos, então, que, no Brasil, apesar das mudanças no sistema de justiça penal¹⁴, o sentido de punição continua a ser mais contundente que o de mediação de conflitos ou reconciliação.

¹² Como já informado anteriormente, as taxas de reincidência criminal giram em torno de 70%, segundo variadas pesquisas.

¹³ Veja DIAS (2013).

¹⁴ Como descrito por Foucault (1987), em “Vigiar e Punir”, as penas mudaram do suplício — a exemplo do esquartejamento por parricídio —, para o aprisionamento.

De um modo geral, a pena prisional tem produzido muito mais um efeito punitivo, no sentido de destruição da integridade do indivíduo condenado, devido às péssimas condições e inadequações do tratamento dado aos presos, que correcional, visando reconciliar a sua relação com o corpo social mais amplo (OTTOBONI, 2006).

O recurso ao encarceramento, uma estratégia umbilicalmente ligada à política de segurança pública estatal brasileira, continua sendo uma das principais iniciativas na contenção do crime e da violência. Sabe-se que as prisões têm elevado custo¹⁵: o preço médio mensal *per capita* de um preso no Brasil gira em torno de dois mil reais.

Associado ao modelo policial que é prioritariamente repressivo (em detrimento de políticas de prevenção à criminalidade; investimento em inteligência policial e policiamento comunitário), o sistema de segurança brasileiro tem se tornado cada vez mais oneroso e, não obstante o aumento dos investimentos dos estados e da União não se tem logrado êxito na diminuição da criminalidade violenta¹⁶.

UTILIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA PÚBLICA¹⁷

Além da política de aprisionamento em massa, o Brasil tem utilizado cada vez mais as Forças Armadas para atividades de segurança pública.

Tendo como fulcro o artigo 142 da Constituição Federal, a Lei Complementar 97¹⁸ e o Decreto 3897¹⁹, o governo do Brasil tem utilizado cada vez mais as chamadas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) que concedem, provisoriamente, aos militares das Forças Armadas a faculdade de atuar com poder de polícia²⁰.

¹⁵ Os valores variam muito em cada estado. Em unidades prisionais privadas, como o Complexo penitenciário construído em Ribeirão das Neves, na região metropolitana de Belo Horizonte, administrado pelo GPA (Gestores Prisionais Associados), um consórcio de cinco empresas privadas, o custo mensal do preso chega a R\$ 2.700,00.

¹⁶ Levantamento realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostra que os estados e a União gastaram R\$ 76,1 bilhões em 2015 com segurança, valor 11,6% superior a 2014, quando os gastos somaram R\$ 68,2 bilhões. O dado consta da 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

¹⁷ Excertos utilizados de Souza, R. S. R (2018).

¹⁸ Sancionada em 9 de junho de 1999, “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. Texto completo em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. (C. 28/05/2018).

¹⁹ De autoria do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, de 24 de agosto de 2001, “fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências”. Texto completo em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em 30mai2019.

²⁰ Caberia, aqui, uma extensa discussão sobre o que vem a ser “normalidade”. O Ministério da Defesa define que as operações de operações de GLO “ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem”. Reconhecem também que as operações são

Desde que aprovado e autorizado pelo Presidente da República, as Forças Armadas podem ser empregadas em eventos ou situações internas, como em questões de segurança pública ou situações em que somente o emprego das polícias (estaduais: civis e militares; da polícia federal ou da Força Nacional) seja considerado como insuficiente.

As Forças Armadas têm sido utilizadas de várias maneiras, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro, com a justificativa de que precisam colaborar com as polícias estaduais no desmantelamento do tráfico de drogas e na garantia dos direitos dos moradores dos locais onde se concentram o tráfico do varejo²¹. Porém, como adverte o ex-procurador da República e ex-ministro da Justiça do Brasil Eugênio Aragão:

O princípio da necessidade militar não pode ser oposto à proteção obrigatória dessa população. A exigência, por atores do exército, de regras de engajamento robustas, a permitirem o uso da força letal contra civis, é incompatível com qualquer política de segurança pública e corresponde a potencial violação das leis da guerra, expondo militares ao risco de prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade, coisa que nosso exército, que foi submetido a enorme esforço de profissionalização nos últimos anos, não merece.²²

De acordo com a ONG de direitos humanos “Justiça Global”, 64 cidadãos tinham respondido a processos na Justiça Militar até julho de 2015, só no estado do Rio de Janeiro, no ano seguinte à operação de Garantia da Lei e da Ordem da Copa do Mundo de futebol de 2014. Nela, o Exército exerceu poder de polícia em comunidades pobres da capital do estado, e quem desacatasse ou resistisse a uma ordem dada pelos militares corria o risco de terminar preso e de responder a um processo num tribunal militar. Um grupo de cinco organizações de

episódicas e ocorrem em área restrita, por tempo limitado, com o principal objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e o funcionamento regular das instituições. Porém, há um abismo entre o “oficial” e as práticas institucionais adotadas pelas forças de segurança quando se trata do entendimento sobre normalidade democrática.

²¹ Segundo uma pesquisa realizada com 1.000 moradores de idades entre 18 e 69 anos, a ocupação militar realizada no complexo de favelas da Maré, no Rio de Janeiro, entre 2014 e 2015, foi incapaz de aumentar a sensação de segurança da população. O livro intitulado “A ocupação da Maré pelo Exército brasileiro pode ser acessado em: http://redesdamare.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Livro_Pesquisa_ExercitoMare_Maio2017.pdf. (C. 30/05/2018).

²² Eugênio Aragão. “RJ: entre a ação militar e a ausência de política de segurança.” Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/rj-entre-acao-militar-e-ausencia-de-politica-de-seguranca-por-eugenio-aragao>. (C. 30/05/2018).

direitos humanos fez uma denúncia em 2016 na ONU, dizendo que essa prerrogativa leva a situações injustas e é “uma verdadeira lei marcial para populações pobres”.²³

Com o advento de grandes eventos internacionais para o Brasil, notadamente a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), e tendo a situação agravada por amplas manifestações ocorridas em 2013, conhecidas como “jornadas de junho”, o governo brasileiro editou uma portaria normativa ampliando ainda mais as ações intervencionistas das Forças Armadas na segurança pública. A portaria 3.461, de 2013, “dispõe sobre a publicação Garantia da Lei e da Ordem e “tem por finalidade estabelecer orientações para o planejamento e o emprego das Forças Armadas (FA) em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO)”²⁴.

Segundo Aldo Fornazieri, professor de Ciência política da Escola de Sociologia e Política da Universidade de Brasília, a portaria “resvala para uma perigosa possibilidade de militarização dos conflitos sociais. Conflitos e movimentos sociais que precisam ganhar as ruas para conquistar direitos, dada a impermeabilidade e a carência de legitimidade das instituições e dos partidos. Se isto ocorrer, a democracia brasileira assumirá um forte contorno repressivo.”²⁵

Em momentos mais recentes, a utilização da GLO no Brasil tornou-se um instrumento ainda mais discricionário e violador de direitos humanos:

O Decreto de Garantia da Lei e da Ordem de 24 de maio de 2017 dispõe tão-somente o seguinte: Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Distrito Federal, no período de 24 a 31 de maio de 2017. Parágrafo único. A área de atuação para o emprego a que se refere o caput será definida pelo Ministério da Defesa. Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Como se depreende, o Decreto não cumpre os requisitos dos itens 2, 3 e 4, acima, exigidos respectivamente pelos parágrafos 2º, 3º e 4º do art. 15 da LC 97/99:²⁶

²³ André Cabette Fábio. “Como as Forças Armadas se tornaram uma constante na segurança pública no RJ”. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/08/09/Como-as-For%C3%A7as-Armadas-se-tornaram-uma-constante-na-seguran%C3%A7a-do-RJ>. (C. 30/05/2018).

²⁴ BRASIL. PORTARIA NORMATIVA Nº 3.461 /MD, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2013. Dispõe sobre a publicação “Garantia da Lei e da Ordem”. Brasília, D.O.U. nº 247 de 20 de dezembro de 2013.

²⁵ Aldo Fornazieri. “O manual de repressão do governo Dilma”. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/comment/230770>. (C. 08/06/2018).

²⁶ O instituto da Garantia da Lei e da Ordem está previsto no artigo 15 da Lei Complementar n. 97, de 1999 e disciplina o artigo 142 da Constituição Federal, que dispõe que as Forças Armadas se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. Ele configura uma atribuição temporária das Forças Armadas em períodos de normalidade constitucional, nisso se distinguindo do estado de sítio, do estado de defesa e da intervenção federal. Para ser cabível o instituto da Garantia da Lei e da Ordem, o art. 15 da Lei

Não houve esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Como vimos, o parágrafo 3º do mencionado dispositivo determina que haja reconhecimento formal e expresso de que os instrumentos de manutenção da ordem são indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. Entretanto, não houve tal reconhecimento formal, até porque isso não refletiria a verdade dos fatos, uma vez que as forças policiais não poderiam ser consideradas inexistentes, indisponíveis ou insuficientes. Do mesmo modo, apesar do decreto estabelecer atuação por tempo limitado ao período de 24 a 31 de maio, ele se limita a estabelecer que a área de atuação para o emprego será definida pelo Ministério da Defesa, violando a exigência formal de estabelecimento prévio, por meio do próprio decreto, da área em que ocorrerão as operações especiais. Tampouco foram definidas pelo decreto as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. Desse modo, estão ausentes os requisitos mínimos necessários ao uso do instituto da Garantia da Lei e da Ordem, sendo nulo o Decreto que a instituiu. Do mesmo modo, para além dos aspectos formais que maculam de nulidade o decreto de Temer, falta-lhe também legitimidade política, uma vez que desvirtua o uso das Forças Armadas para fins de repressão política, a fim de impedir os atos de protesto contra seu governo cambaleante.²⁷

Como se pode perceber numa análise, mesmo superficial das normas supracitadas, ainda mais levando em consideração o histórico intervencionista das Forças Armadas na sociedade brasileira,²⁸ “é patente o viés autoritário e violador de direitos e garantias fundamentais expressos nas legislações sobre GLO. É inadmissível a repressão dos movimentos sociais e sua equiparação com um inimigo do Estado (força oponente), levada a

Complementar n. 97/99 [2] estabelece os seguintes requisitos: Iniciativa do presidente da república ou requerimento de quaisquer dos poderes constitucionais; Esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, assim formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional; Atuação episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado; Definição, pelos órgãos operacionais, de ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

²⁷ Liana Cirne Lins (Doutora em Direito Público, Mestra em Instituições Jurídico-Políticas e professora da Faculdade de Direito da UFPE). “A ilegalidade do decreto de garantia da lei e da ordem de Temer. Disponível em: <http://midianinja.org/lianacirne/a-ilegalidade-do-decreto-de-garantia-da-lei-e-da-ordem-de-temer/>. (C. 30/05/2018).

²⁸ Uma publicação do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (Conpedi), de 2015, corrobora essa visão: O Estado policalesco descrito em diversos dos textos que ora se apresenta oferece uma vasta e séria gama de aspectos que, analisados e criticados, demonstram a vivência de uma conjuntura estagnada, que remonta a uma realidade descrita há anos por Nilo Batista, em prefácio à Criminologia Crítica de Alessandro Baratta, no sentido de que os problemas relacionados ao controle social penal, violência urbana, drogas, violações de direitos humanos, instituição policial, Ministério Público, Poder Judiciário, a questão penitenciária, violência no campo, etc., - alimentam a agenda política dos partidos e se reproduzem, cada dia mais, como novos discursos produzidos pela mídia”.

cabo para fins escusos de manutenção da imagem do país em tempos de copa do mundo no Brasil”.²⁹

O Estado judicial-policial instalado no Brasil demonstra que os problemas relacionados ao controle social penal, à violência urbana, ao enfrentamento do tráfico de drogas, a gravíssima questão penitenciária, entre outros têm sido tratados com medidas simplistas e autoritárias pelos governos, ocasionado sistemática violação de direitos humanos, ao adensamento do estado penal e pela ação arbitrária e violenta das instituições policiais, do Ministério Público e do Poder Judiciário.

No início de 2019, o ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, encaminhou ao Congresso Nacional um pacote “anticrime” que trata de uma série de medidas legislativas com vistas ao recrudescimento penal. Diversas entidades e especialistas apontaram nessas medidas um avanço do estado penal. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, segundo reportagem do portal UOL afirmou que o projeto ignorou temas importantes para a área e não ouviu especialistas da sociedade civil. Parte das medidas propostas por Moro prevê o endurecimento, por exemplo, das condições para progressão de pena, saída temporária da prisão e prescrição, além de sugerir o aumento do período em que um preso pode ficar em uma penitenciária de segurança máxima. O pacote também apresenta a tipificação do crime de caixa 2 eleitoral e define situações para o uso de agentes infiltrados, além de instituir condições para o uso de informantes, entre vários outros assuntos.³⁰ Segundo a mesma fonte, a Associação Juízes para a Democracia (AJD) divulgou nota em que “rejeita veementemente” o projeto de lei anticrime apresentado pelo ministro Sergio Moro. A entidade sustenta que o projeto concentra “experiências malsucedidas” e evita “enfrentar os principais desafios para a superação da violência e do crime”. Segundo a AJD, as justificativas do projeto “foram formalmente substituídas por rodadas controladas de entrevistas, evitando, de forma confessa, o diálogo aberto com a comunidade científica, com os profissionais das áreas afetadas e até mesmo com parlamentares responsáveis por sua discussão”.

²⁹ André Pedrolli Serretti. “Favelas pacificadas, operações Garantia da Lei e da Ordem e a repressão de movimentos sociais: os perigos do legado do Mundial da FIFA de 2014 à cultura de segurança pública.” Revista Transgressões – Ciências Criminais em Debate. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/viewFile/6443/4980>. (C. 30/05/2018).

³⁰ Disponível em : <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/02/04/projeto-moro-ignora-temas-importantes-forum-brasileiro-de-seguranca-publica.htm>. (C: 20/02/2019).

Porém, o tema que mais preocupa as entidades e especialistas de segurança no pacote de medidas apresentadas pelo ministro Sérgio Moro têm a ver com a possibilidade do incremento da violência policial no Brasil.³¹

DESAFIOS

A configuração atual da política de segurança pública brasileira responsabiliza, prioritariamente, os estados federados pela sua execução.

A criação, atabalhoada, do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2018, não resolverá, em nada, os dilemas da segurança pública brasileira, como bem assevera o antropólogo e ex-secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares:

Há poucos dias, foi promulgada a chamada Lei do SUSP (...) somente um misto de desatenção e ignorância da grande mídia pode ter protegido essa Lei da crítica objetiva que a desmascarasse (...). Esse é o resultado da mistura de demagogia e mistificação, que, mais uma vez, substitui a reforma verdadeira – que, vale insistir, exigiria a mudança do artigo 144 da Constituição — por um puxadinho que não resistirá à primeira onda de questionamentos por parte de instituições e entes federados (...) Uma Lei pode se sobrepor à Constituição? Uma Lei pode abolir a autonomia dos governos estaduais e dos órgãos policiais ou secretarias que lhes são subordinados? O Ministério da Segurança, vale dizer, o governo federal, vai ditar ao secretário de segurança de um Estado o que fazer, sem que estejamos sob intervenção federal, ou em Estado de Sítio, ou de Defesa? Como é possível que esse Frankstein normativo, vazio no centro, que não fica em pé porque lhe falta a vertebração essencial, o poder, tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo governo federal? Talvez a resposta não seja tão difícil: estamos ou não na temporada aberta às violações constitucionais e à performance política mais irresponsável? (SOARES, 2018).

O ideal para o enfrentamento das mazelas da criminalidade e da violência endêmicas seria uma reforma estrutural em todo o sistema de justiça criminal. Enquanto isso não ocorre, porque entre outros motivos não há uma coalizão suficientemente forte para empreender a liderança de tais mudanças, sobram possibilidades de reformas incrementais que podem redundar em bons resultados: diminuição da criminalidade, melhoria na gestão e na percepção da ação policial; um pouco de efetividade para o sistema prisional e, fundamentalmente, uma ação mais democrática da segurança pública.

³¹ Veja mais detalhes e depoimentos de especialistas sobre o tema na matéria “Plano de Moro gera temor de maior letalidade policial, disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/plano-de-moro-gera-temor-de-maior-letalidade-policial,e0d3657f1665fb8933a78203ea50de527xjuxti1.html>. (C. 20/02/2019).

Como o Brasil não trata a segurança dos seus cidadãos numa perspectiva do direito isonômico à segurança observa-se: (a) altíssimas taxas de homicídios, vitimando principalmente a população negra³²; (b) instituições policiais reativas, que não conseguem superar os modelos tradicionais tanto de policiamento ostensivo, quanto de polícia judiciária; (c) sistema prisional superlotado, fundado na contenção dos detentos, sem condições objetivas de reinserção social dos presos; (d) política de guerra às drogas, a ocasionar um encarceramento em massa de jovens negros e pobres; (e) dificuldade do acesso à justiça pela maioria da população, ocasionado pelo elitismo do poder judiciário³³ e pelo fato de as defensorias públicas terem ação limitadíssima; (f) baixa eficiência dos mecanismos de controle externo das polícias, com a inexistência de órgãos de controle independentes; (g) falta de transparência dos dados de segurança pública; (h) ausência de participação social nos mecanismos de gestão e controle da política de segurança; (i) intervenções cada vez mais constante das Forças Armadas na segurança pública, com a ampliação cada vez maior do uso da Garantia da Lei e da Ordem, entre outras mazelas.

Assim, apontamos alguns desafios e possibilidades para uma política de segurança pública³⁴ numa perspectiva de garantia de direitos:

1. Criação, regulamentação e implementação de políticas de gestão da atividade policial, padronizadas nacionalmente, e de mecanismos eficientes de controle da atividade policial como, por exemplo, Ouvidorias de Polícia autônomas³⁵. Uma gestão eficiente dos operadores da segurança pública precisa romper com os feudos acumulados ao longo de anos nas corporações policiais e é fundamental para o planejamento das ações de prevenção e repressão ao crime. Melhor seria se a União liderasse uma ampla

³² Segundo o “Atlas da Violência 2018”, foram mortas no Brasil 62.517 pessoas em 2016, sendo que 71,5% dos assassinatos acometeram pretos e pardos, sendo que 71% são provocados por armas de fogo. Em 2016, a taxa de homicídios de negros foi de 40,2 para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto para os não-negros foi de 16 para cada 100 mil. Em 10 anos, a taxa de homicídios de mulheres negras aumentou 15,4%, enquanto que entre as mulheres não negras houve uma queda de 8%. O estudo completo pode ser acessado em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2018/>. Na edição brasileira de 06 de junho de 2018, o jornal El País resume a questão da violência seletiva: “No Brasil, dois países: para negros assassinatos crescem 23%. Para brancos, caem 6,8%”. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/05/politica/1528201240_021277.html. Acesso em 06 jun 2018.

³³ Para uma análise mais apurada do judiciário no Brasil indicamos o texto do jurista Fábio Konder Comparato, professor emérito da Universidade de São Paulo, intitulado “O poder judiciário no Brasil”, disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/222cadernosihuideias.pdf>. (C. 07/06/2018).

³⁴ Baseado em Beato; Souza (2011).

³⁵ Atualmente, as Ouvidorias de Polícia não têm autonomia para processar investigação e o Ministério Público atua pontualmente no controle das polícias.

coalização, articulando consensos que favorecessem alterações legislativas visando à criação de uma polícia de ciclo completo³⁶.

2. Padronização dos programas de prevenção articulados com policiamento comunitário: se a repressão qualificada — baseada na eficiência da gestão policial — é importante para o aprimoramento da segurança pública, os programas de prevenção são fundamentais. Porém, é preciso integrar programas e ações de prevenção com programas sociais (como políticas de geração de emprego e renda direcionados aos jovens) e com programas de prevenção, tratamento e/ou redução de danos direcionados a usuários de drogas³⁷.
3. Em relação ao sistema prisional: uma reengenharia desse sistema torna-se cada vez mais necessária à medida que o exponencial aumento do número de presos, o elevado custo do sistema e sua baixíssima efetividade (haja vista as taxas de reincidência) indicam sua inviabilidade. Neste sentido, o esforço político demanda uma concertação que envolve os três poderes: em relação aos executivos: padronização da gestão; em relação ao Judiciário: reformas nos procedimentos do sistema de justiça criminal e busca de padrões de celeridade (a impunidade alimenta a criminalidade); em relação ao Legislativo: reformas na legislação tendo como princípio que a utilização do aprisionamento é o último recurso a ser utilizado. Para tanto, as medidas e penas alternativas devem ser melhor estruturadas para garantir sua efetividade.
4. Em relação ao sistema de medidas socioeducativas: os jovens são, majoritariamente, vítimas e autores dos crimes violentos. Primeiro, é preciso investir maciçamente em políticas de prevenção à criminalidade, ao uso de drogas e na assistência às famílias

³⁶ Baseia-se na ideia de que as funções de prevenção e investigação dos crimes devem ser realizadas por uma única instituição policial. Este modelo é utilizado em países como Canadá, França, Estados Unidos e Portugal. Neles, a polícia é dividida em áreas territoriais e não existe uma divisão funcional, adotando-se um modelo de ciclo completo no qual uma mesma instituição policial atua nas ações de prevenção, com policiamento fardado e repressão, com policiamento à paisana.

³⁷ As responsabilidades do governo federal em relação à política de segurança pública são as mais variadas e não há um consenso sobre o papel da União. A maioria dos estudiosos aponta para o papel de indução de boas práticas, a consolidação de um sistema de informações e estatísticas criminais e o monitoramento das políticas pactuadas nacionalmente com Estados e Municípios. Outras ações fundamentais da União: a liderança de um processo de reformas nos sistema de justiça criminal e de segurança pública (neste último, visando as reformas nas organizações policiais) e uma política efetiva de vigilância e controle das fronteiras (haja vista a grande quantidade de armas e drogas que entram ilegalmente no Brasil).

em risco social. Em relação às medidas em meio fechado, aplicadas a adolescentes autores de atos infracionais: devem possibilitar a efetiva “ressocialização” desses jovens. Para tanto, há que se investir na qualificação dos profissionais que atuam nos centros de internação. Os municípios têm papel relevante nessas políticas: precisam articular medidas protetivas para famílias, crianças e adolescentes em condições de vulnerabilidade e implantar programas de liberdade assistida e semiliberdade. Para tanto, devem se submeter a regras e procedimentos padronizados nacionalmente, tendo como fulcro o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)³⁸.

5. Integração inter e intragovernamental: tanto as agências do sistema de segurança pública sob a responsabilidade do Executivo estadual (polícias e sistemas prisional e socioeducativo), os órgãos do Judiciário (de execução penal e da infância e juventude), o órgão nacional (a Senasp) e os municípios precisam atuar numa articulação interagências com vistas à otimização das ações e programas nos três níveis de governo, objetivando a construção de políticas públicas de segurança que se complementam (otimizando recursos humanos e financeiros) e superando a “colcha de retalhos” do atual modelo — que gera altos custos, baixos resultados, competição e corrobora o desarranjo institucionalizado da política de segurança.
6. É preciso avançar, também, no planejamento de políticas focalizadas, dado que os problemas de segurança pública são muito diversificados. O perfil dos crimes e dos infratores varia muito (nas regiões, no tipo de delito praticado, etc.). Somente bons diagnósticos poderão apontar as melhores maneiras de atuação das agências de segurança. Neste sentido, a desconstitucionalização da segurança pública, com alterações do artigo 144 da CF, permitindo autonomia aos estados para reorganizarem o sistema e as polícias poderia facilitar a criação de políticas focalizadas mais efetivas.

³⁸ Outras ações de responsabilidade dos municípios: articulação das políticas sociais; investimento em políticas de prevenção; melhoria da infraestrutura urbana (coibir violações às posturas urbanas); criação de centros de promoção à cidadania em aglomerados urbanos; tratamento de usuários de drogas; criação de conselhos comunitários de segurança pública, entre outras.

Por fim, é um absurdo e um fragante desrespeito aos direitos humanos dos moradores das periferias das grandes cidades brasileiras a utilização sistemática e seletiva das Forças Armadas em atividades de segurança pública nesses locais.

Se somarmos os astronômicos indicadores de homicídios (que atingem principalmente negros, pobres e jovens), a violência sistemática e a letalidade policial (uma das mais altas do mundo), a seletividade do sistema de justiça criminal, as condições degradantes das prisões e a utilização das Forças Armadas em favelas brasileiras chegamos à triste conclusão que a política de segurança pública no Brasil não garante os direitos à maioria dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. São Paulo, Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 39-48.
- BEATO, Cláudio Chaves; SOUZA, Robson Sávio Reis. Desafios da Segurança Pública. IN: RIBEIRO, Antônio Rubens (org.). O Brasil e a nova Década: equações para o desenvolvimento sustentável. Belo Horizonte: ACMinas/Autêntica, 2011.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2013.
- DIAS, Camila Caleira Nunes. PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência. Coleção Saberes Monográficos. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GOERTZEL, Ted; KUHN, T. The Great São Paulo Homicide Drop. Homicide Studies 2009, SAGE Publications Reprints and permission. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1088767912449624>>. Acesso 28 jun. 2018.
- GORDON, Diana R. The justice juggernaut: fighting street crime, controlling citizens. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1991
- MARINHO, Marco Antônio Couto; SOUZA, Robson Sávio Reis. Expansão do sistema prisional do Brasil: proposta analítica. E-Metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais: número 09, ano 03, junho 2012, pp. 19 – 27. Disponível em

<http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/008/original/emetropolis_n09.pdf?1447896326>. Acesso em 28 jun 2018.

Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas. Editado por: Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS). - Petrópolis: Vozes, 2009. Disponível: <https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/26163_Novas_Abordagens.pdf>. Acesso em 28 jun 2018

OTTOBONI, Mário. Vamos matar o criminoso? Método APAC. 3. ed. São Paulo: Paulinas, 2006.

QUINTERO, de M^a Esther Martínez La expansividade del discurso sobre el derecho humano de seguridad, un derecho síntesis: concreciones y etiología. Revista Studia Histórica, Historia Contemporánea; eds. Universidad de Salamanca, 36 (2018): ISSN electrónico: 2444-7080; en prensa.

SÁ, Ribeiro Geraldo. A prisão dos excluídos: origens e reflexões sobre a pena privativa de liberdade. Diadorim: EDUFJF, 1996.

SANTOS, Getúlio Bezerra. A hora e a vez de derrotar o crime organizado. Estudos Avançados, 21 (61), 2007. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a07v2161.pdf>>. Acesso em 28 jun 2018

SOARES, Luiz Eduardo. Legalidade Libertária. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. O Susp e o poder embriagado. Portal Justificando (Carta Capital). Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado>>. Acesso em 05.jul.2018.

SOUZA, R.S.R; MARINHO, Marco Antônio Couto. Expansão do Sistema Prisional no Brasil: reveses e possibilidades para o século XXI. XV Congresso Brasileiro de Sociologia. GT21 – Segregação social, políticas públicas. e direitos humanos. Curitiba, 2011.

SOUZA, R.S.R. Um jogo de empurra: a questão federativa e a indefinição da política pública de segurança. In: ANDRADE, Luciana Teixeira; SOUZA, Dalva Borges de; FREIRE, Flávio Henrique M. de A. (orgs.). Homicídios nas Regiões Metropolitanas. Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

SOUZA, R. S.R. Segurança, direitos e cidadania: análise comparada Brasil e Espanha. Texto apresentado à banca do programa de Postdoctorado "Derechos Humanos en perspectiva comparada: Brasil y Espanha". Universidad de Salamanca, julio de 2018.

SOUZA, R.S.R. Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública. Belo Horizonte, Editora Letramento, 2015.