

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FÁBIA BERLATTO

SOCIOLOGIA POLÍTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS
SECRETÁRIOS ESTADUAIS

CURITIBA

2017

FÁBIA BERLATTO

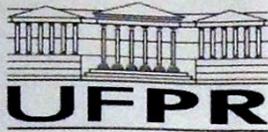
**SOCIOLOGIA POLÍTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS
SECRETÁRIOS ESTADUAIS**

Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Doutora em Sociologia,
no Programa de Pós-Graduação em
Sociologia, Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê
de Moraes

CURITIBA

2017



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós-Graduação SOCIOLOGIA

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **FABIA BERLATTO** intitulada: **SOCIOLOGIA POLÍTICA DA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 21 de Julho de 2017.

PEDRO RODOLFO BODÊ DE MORAES
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

CLEBER DA SILVA LOPES
Avaliador Externo (UEL)

RODRIGO BUENO GUSO
Avaliador Externo (ACADEPOL)

LUÍS ANTONIO FRANCISCO DE SOUZA
Avaliador Externo (UNESP/MAR)

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Avaliador Interno (UFPR)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo apoio financeiro permitiu minha dedicação exclusiva à pesquisa e às demais atividades do doutorado.

À Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, por toda a parceria e amizade desde o mestrado, pela orientação, pela inspiração e também pela bem equilibrada liberdade com que me permitiu executar o trabalho.

Aos professores Luiz Antonio Francisco de Souza e Rodrigo Gusso, pelas contribuições e o apoio dado na banca de qualificação.

Às pessoas com quem divido minha vida e que fazem parte do meu cotidiano: Adriano, meu marido, de quem recebi muito amor e para quem a execução desta pesquisa deve muito; Francielle, minha irmã, que me mimou bastante e me deixou transformar seu quarto no meu escritório na reta final do texto; e Leopoldo, meu gato, que esteve sempre ao meu lado (ou no me colo) desde a monografia, na graduação, passando pelo mestrado e agora pelo doutorado.

Aos meus amigos e colegas de profissão do Centro de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos (CESPDH), com quem compartilho experiência desde o mestrado.

Aos pesquisadores do Centre de Recherche Sociologique sur le Droit et les Institutions Pénales - CESDIP (Ministère de la Justice/CNRS/Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines), onde fiz meu doutorado sanduíche, em 2015 (PDSE/CAPES). Principalmente ao seu diretor, Christian Mouhanna, ao meu tutor Jacques de Maillard e ao querido René Lévy, que muito me ajudou no direcionamento do trabalho e por olhar para o objeto com a curiosidade de quem é de fora.

Aos amigos brasileiros com quem convivi durante o estágio de doutorado, e com quem compartilhei minhas dúvidas e minhas expectativas: Maria Carolina de Camargo Schlittler, Mariana Chies Santiago Santos, Welliton Caixeta Maciel, Amílcar Freitas e Jania Perla Aquino.

Às várias amigas, pelo suporte emocional fundamental, especialmente à Karla Gobo, e à Eliane Alves, à Ana Paula Soares Carvalho, mas também à Sara Bonfim, Fernanda Botter, Dayana Z. de Córdoba e Márcia Castora, Marina Kurchaidt, Mariana Azevedo e minha prima, Leila Zanella.

À todos os que contribuíram com informações, e à todos os que colaboraram com consultorias técnicas, especialmente ao Bruno Bolognese, ao Lucas Máximo, à Karla Gobo, ao Walter Guandalini Jr., e ao Walter Nique Franz.

RESUMO

O objetivo desta tese é explicar os processos de nomeação e de demissão dos Secretários Estaduais de Segurança Pública e, através disso, analisar a concorrência pelo poder no setor da “segurança pública” no Brasil. Esta análise é feita por meio da noção teórica de “campo político”. Assim, é o sentido político (*politics*) do cargo que está no foco da observação, e não a política pública de segurança (*policy*). Foram coletados dados sócio-biográficos, as trajetórias profissionais e políticas dos Secretários Estaduais de Segurança Pública que serviram em todos os estados da federação e no Distrito Federal entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014. Para tratar os 199 casos observados (mandatos) foi utilizada a estatística descritiva, o que permitiu encontrar e destacar padrões e particularidades. Também foram analisados casos exemplares para destacar nuances contextuais. O Capítulo 1 mostrou como ideias-força compartilhadas estruturam o setor da “segurança pública” no Brasil, garantindo a legitimação de perfis específicos de Secretários. A arquitetura organizacional das Secretarias de Segurança Pública, suas nomenclaturas, os organogramas e os regimentos internos discutidos no Capítulo 2 revelaram que nem tudo é estadual na política de segurança, já que aquelas ideias-força circulam entre o governo central e os governos locais. O Capítulo 3 mostrou que os Secretários de Segurança Pública são agentes oriundos do campo jurídico e pertencentes às instituições-chave do setor da segurança pública: Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Polícia Federal e Exército; além dos políticos de carreira. A maior parte dos secretários é composta por delegados da Polícia Federal, nomeados por governadores de ideologia político-partidária de centro e de esquerda. O segundo maior grupo é de membros dos Ministérios Públicos estaduais, nomeados principalmente por governadores do PSDB. Além do conhecimento jurídico, as expertises valorizadas ou em processo de valorização são a inteligência policial e a capacidade articuladora entre as instâncias de governo e entre os órgãos da área da segurança pública. Seus itinerários políticos revelam o peso decisivo e a influência das instituições de origem em suas nomeações políticas. Por sua vez, a demissão de um Secretário está relacionada à manutenção da estabilidade do governo estadual. As razões de saída encontradas foram “conflito interno”, “escândalo”, “reordenação de gabinete” e “término de gabinete”. São os Secretários delegados de Polícia Federal os que mais saem por conflitos e são os Secretários oficiais da Polícia Militar os que mais permanecem no cargo. Esta tese procura trazer duas contribuições para a literatura. A primeira é apresentar o perfil coletivo destes agentes que ocupam uma posição política importante na esfera estadual da segurança pública. A segunda é enfatizar, a partir da discussão desses dados, o aspecto político implicado na política da segurança pública.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to explain the processes of appointment and dismissal of State Secretaries of Public Security and thereupon analyze the competition for power in Brazil's "public security" sector. This analysis was conducted by means of the theoretical notion of "political field". Thus, the political meaning (*politics*) of the position is the focus of my observation, not public security (*policy*). I collected socio-biographical data regarding the professional and political trajectories of the State Secretaries of Public Security serving in all states of the federation and in the Federal District between January 2003 and December 2014. I used descriptive statistics in order to analyze the 199 observed cases (mandates), which allowed me to find and highlight patterns and particularities. Exemplary cases were also analyzed to underline contextual nuances. Chapter 1 presents how shared force-ideas structure Brazil's "public security" sector, ensuring the legitimacy of certain specific profiles for Secretaries. The organizational architecture of the Public Security Secretariats, their nomenclatures, organizational charts, and internal regulations discussed in Chapter 2 reveals that not everything is state-related in security policies, given that such force-ideas flow between the central government and local governments. Chapter 3 shows that Public Security Secretaries are agents stemming from the legal field and belonging to key institutions within the public security sector: Civil and Military Police, Public Prosecutor's Office, Federal Police, and the Army; as well as career politicians. Most of the secretaries are Federal Police chiefs, appointed by governors of a center and left political inclination. The second largest group is comprised of members of the state Public Prosecutor's Offices, mainly appointed by PSDB governors. In addition to legal knowledge, the valued (or in process of being valued) expertise are police intelligence and the articulating capacity between government bodies and public security agencies. Their political journeys reveal the decisive weight and influence of institutions of origin in their political appointments. In turn, the departure of a Secretary is related to maintaining the stability of the state government. The reasons I found for departure were "internal conflict", "scandal", "cabinet reordering", and "end of cabinet term". Federal Police chiefs were the secretaries mostly leaving due to conflicts while the official Secretaries of the Military Police were the ones remaining longer in office. This thesis seeks to bring two contributions to the scholarly literature. First, to present a collective profile of these agents occupying a crucial political position in the state sphere of public security. Second, to underscore, from the discussion of these data, the political dimension implied in public security policy.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 -	DIVISÃO DAS COMPETÊNCIAS E DE EFETIVO ENTRE OS DIFERENTES ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA CIVIL	45
QUADRO 2 -	NOME FANTASIA DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA	98
QUADRO 3 -	HISTÓRICO ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA (1973-2002)	107
QUADRO 4 -	ATRIBUIÇÕES DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (1977/1988)	116
QUADRO 5 -	ATRIBUIÇÕES DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (2005/2015)	117
QUADRO 6 -	ATRIBUIÇÕES DO SECRETARIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RJ (1975), NO CE (2003) E NO MT (2011)	119
QUADRO 7 -	FORÇAS ATUANTES NA NOMEAÇÃO DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	129
QUADRO 8 -	CONSTRUÇÃO DAS VARIÁVEIS “RAZÃO DE SAÍDA”	166

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	DESPESAS REALIZADAS COM A FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA PARA A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS (2003-2010)	48
TABELA 2 -	DISTRIBUIÇÃO DOS “NOMES FANTASIA” POR REGIÃO (% E RESÍDUO PADRONIZADO)	99
TABELA 3 -	DISTRIBUIÇÃO DA NOMENCLATURA SEGURANÇA CIDADÃ POR REGIÃO GEOGRÁFICA E ENTRE BASE/OPOSIÇÃO POLÍTICA AO GOVERNO FEDERAL (%)	99
TABELA 4 -	DISTRIBUIÇÃO DOS “NOMES FANTASIA” ENTRE BASE E OPOSIÇÃO POLÍTICA AO PARTIDO DO PRESIDENTE E IDEOLOGIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA	100
TABELA 5 -	ÓRGÃOS SOBRE OS QUAIS AS SECRETARIAS POSSUEM ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DE GESTÃO	104
TABELA 6 -	ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA (2003-2014)	133
TABELA 7 -	AMBIÇÃO POLÍTICA CONFORME A ORIGEM PROFISSIONAL DO SECRETÁRIO (%)	151
TABELA 8 -	ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ESTADO (2003-2014)	153
TABELA 9 -	ORIGEM PROFISSIONAL E IDEOLOGIA POLÍTICO PARTIDÁRIA (%)	159
TABELA 10 -	CUMPRIMENTO DE TODO O MANDATO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR IDEOLOGIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA	163
TABELA 11 -	ORIGEM PROFISSIONAL DO SECRETÁRIO E PERMANÊNCIA POR TODO O MANDATO	164
TABELA 12 -	RAZÕES DE SAÍDA DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ORIGEM PROFISSIONAL (%)	167

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 -	EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES REALIZADAS PELA POLÍCIA FEDERAL (2003 - 2015)	73
GRÁFICO 2 -	ÍNDICE DE VALORES SOCIAIS CONSERVADORES E VALORES SOCIAIS PROGRESSISTAS PARA O PARTIDO DOS TRABALHADORES, A NUEVA MAYORÍA E O FRENTE AMPLIO	96
GRÁFICO 3 -	A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM DUAS DIMENSÕES: IDEOLOGIA E BASE/OPOSIÇÃO	97
GRÁFICO 4 -	PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS QUE JÁ TRABALHARAM NA CÚPULA DA SEGURANÇA PÚBLICA ANTERIORMENTE À NOMEAÇÃO AO CARGO	142
GRÁFICO 5 -	ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR FAIXA ETÁRIA (2003-2014)	150
GRÁFICO 6 -	CONCENTRAÇÃO DAS PROFISSÕES DE ORIGEM POR BASE E OPOSIÇÃO AO GOVERNO FEDERAL (PARTIDO DO GOVERNADOR)	156
GRÁFICO 7 -	DISTRIBUIÇÃO DE ORIGENS PROFISSIONAIS POR PARTIDOS DA BASE AO GOVERNO FEDERAL (%), PARTIDOS DO GOVERNADOR)	157
GRÁFICO 8 -	DISTRIBUIÇÃO DE ORIGENS PROFISSIONAIS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO AO GOVERNO FEDERAL (%), PARTIDOS DO GOVERNADOR)	157
GRÁFICO 9 -	DEMISSÕES CONFLITIVAS OU CONSENSUAIS CONFORME A ORIGEM PROFISSIONAL (%)	168

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA, 2015	109
FIGURA 2 -	ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 1988	111
FIGURA 3 -	ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 2005	112
FIGURA 4 -	ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 2015	113

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF	- Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal
MJ	- Ministério da Justiça
MPs	- Ministérios Públicos
MP	- Ministério Público
MPF	- Ministério Público Federal
MT	- Mato Grosso
PF	- Polícia Federal
DPF	- Departamento de Polícia Federal
FENAPEF	- Federação Nacional dos Policiais Federais
PM	- Polícia Militar
PMs	- Polícias Militares
PCs	- Polícias Cíveis
PC	- Polícia Civil
CBs	- Corpos de Bombeiros
CB	- Corpo de Bombeiros
CE	- Ceará
SESP	- Secretaria Estadual de Segurança Pública
SESPs	- Secretarias Estaduais de Segurança Pública
SECRETÁRIO	- Secretário Estadual de Segurança Pública
FNSP	- Fundo Nacional de Segurança Pública
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
DEM/PFL	- Democratas/Partido da Frente Liberal
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
PP	- Partido Progressista
PPS	- Partido Popular Socialista
PR	- Partido da República
PROS	- Partido Republicano da Ordem Social
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSD	- Partido Social Democrático
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
SD	- Solidariedade
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PCC	- Primeiro Comando da Capital
RJ	- Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	BUROCRACIA E POLÍTICA: <i>POLICY & POLITICS</i>	14
1.2	A POLÍTICA DO CAMPO POLÍTICO.....	16
1.3	ESTADO DA ARTE: UM AGENTE FAMOSO, PORÉM DESCONHECIDO	19
1.4	A ESTRATÉGIA DA PESQUISA.....	24
2	TEATRO DE OPERAÇÕES: PROPRIEDADES DO ESPAÇO DE LEGITIMAÇÃO DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA	28
2.1	A DOCTRINA: A LUTA PELO MONOPÓLIO DAS CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA	28
2.2	O TERRITÓRIO EM DISPUTA: O CONTROLE DAS POLÍCIAS	39
2.3	O INVENTÁRIO DAS ARMAS: DESENHO INSTITUCIONAL DA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA	42
2.4	MANDA QUEM PODE, (DES)OBEDECE QUEM QUER DINHEIRO: TENTATIVA DE INDUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA PELA UNIÃO	54
2.4.1	Política de Segurança Pública no governo de FHC	55
2.4.2	Política de Segurança Pública no governo de Lula da Silva	58
2.5	A ESCOLHA DAS ARMAS: QUEM PROTAGONIZARÁ O CONTROLE DO TRÁFICO DE DROGAS E DOS CRIMES DE “COLARINHO BRANCO”?.....	65
3	OS HOMENS DO GOVERNADOR: A SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS	78
3.1	NEM TUDO É REGIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	78
3.2	INOVAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO AMBITO ESTADUAL DE GOVERNO	82
3.3	A NOMENCLATURA COMO INDICADOR DO MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA	89
3.4	O QUE O ORGANOGRAMA E O REGIMENTO NOS CONTAM	103
3.4.1	Organogramas são o resultado de lutas passadas.....	103
3.4.2	Regimentos são as regras do jogo burocrático	115
3.4.3	Secretários são mediadores de conflitos.....	120
4	QUEM SÃO, DE ONDE VÊM E POR QUE SAEM OS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA	125
4.1	FORÇAS ATUANTES NA NOMEAÇÃO DE UM SECRETÁRIO	126
4.2	CARACTERÍSTICAS SÓCIO-DEMOGRÁFICAS DOS SECRETÁRIOS	133
4.2.1	Origem profissional.....	133
4.2.2	O mundo da segurança é um mundo com raros outsiders	141
4.2.3	Sexo e formação escolar	145
4.2.4	Faixa etária e vocação política dos Secretários.....	149
4.2.5	Distribuição geográfica	152
4.2.6	Ideologia político-partidária	155
4.3	SOBRE A ESTABILIDADE E A INSTABILIDADE DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA.....	163
4.3.1	Tempo de permanência no cargo dos Secretários de Segurança Pública.....	163
4.3.2	O que derruba um Secretário de Segurança	164

5	CONCLUSÃO.....	176
6	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	180
7	APÊNDICES	190
	APENDICE 1 - SECRETÁRIOS “NATIVOS” OU “FORASTEIROS” POR ESTADO (2003-2014).....	191
	APÊNDICE 2 - NASCIMENTO NO MESMO ESTADO DA NOMEAÇÃO, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO	192
8	ANEXOS	193
	ANEXO 1 - TRECHO DO PROGRAMA MÃOS À OBRA	194
	ANEXO 2 - DIVISÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS POR IDEOLOGIA.....	195
	ANEXO 3 - ORGANOGRAMA DO ESTADO DO PARÁ	196
	ANEXO 4 - INFOGRÁFICO DA AUTONOMIA GERENCIAL E FINANCEIRA DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL (2012)	197
	ANEXO 5 - ORGANOGRAMAS DOS ESTADOS DO MATO GROSSO, MARANHÃO, ALAGOAS E MATO GROSSO DO SUL.....	198
	ANEXO 6 - CAMPO DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA DO PARANÁ	203
	ANEXO 7- MANIFESTO ESCRITO PELO EX-COMANDANTE-GERAL DA PM DO PARANÁ AO GOVERNADOR BETO RICHA.....	204
	ANEXO 8 - CARTA DE DEMISSÃO ESCRITA PELO EX-SECRETÁRIO DE SEGURANÇA DO PARANÁ, FERNANDO FRANCISCHINI, AO GOVERNADOR BETO RICHA.....	206
	ANEXO 9 - CARTA DE DEMISSÃO ESCRITA POR ARTHUR TRINDADE COSTA, EX-SECRETÁRIO DE SEGURANÇA DO DISTRITO-FEDERAL, AO GOVERNADOR RODRIGO ROLLEMBERG	208

1 INTRODUÇÃO

José Mariano Beltrame, natural de Santa Maria, Rio Grande do Sul, foi nomeado agente de Polícia Federal em 1981, cargo que ocupou até 2003, quando foi integrado como delegado de Polícia Federal depois de dez anos de disputas judiciais em torno de um conturbado concurso público. Durante os anos em que atuou como agente, Beltrame fez parte de um grupo apelidado de “escritório de inteligência” que, entre o início da década de 1990 e meados dos anos 2000, foi responsável por grandes apreensões de drogas e contrabando. Segundo Beltrame, esse grupo foi o responsável por introduzir mudanças no trabalho da Polícia Federal, que adotou a estratégia da inteligência. As investigações deixaram de se apoiar quase totalmente em informantes e se voltaram para o mapeamento da estrutura da organização criminosa, na época feita com a ajuda da vigilância telefônica à moda antiga, com anotações feitas à mão. Em 2003, recém empossado delegado de Polícia Federal, Beltrame e o “escritório de inteligência” foram convocados para mapear e monitorar as facções criminosas que atuavam no Rio de Janeiro”, na chamada Operação Suporte, agora com o uso do sistema Guardiã de escutas telefônicas¹. Quem convocou o grupo foi o delegado Luiz Fernando Correa, Secretário Nacional de Segurança Pública (2003-2007) e diretor-geral do Departamento de Polícia Federal (2007-2010). Corrêa também é gaúcho de Santa Maria e um ano mais jovem de Beltrame.

Beltrame era desconhecido quando foi nomeado pelo recém-eleito governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (PMDB, 2007-2014). Ele conta que o convite não foi uma surpresa, que seu nome havia ido parar nas mãos de Cabral por recomendação de colegas da Polícia Federal e que já havia sido sabatinado pelo novo governador e vice-governador em novembro de 2006. Ele levou consigo outros colegas de instituição. Na última vez que observei a cúpula da segurança pública do Rio de Janeiro, em 2015, havia sete membros da Polícia Federal. Cansado, Beltrame pediu exoneração em 2016, nove anos depois de sua nomeação (BELTRAME; GARCIA, 2014). Em seu lugar assumiu Roberto Sá, delegado da Polícia Federal e seu braço direito durante todo o período.

Fernando Desdito Francischini (SD) foi oficial do Exército Brasileiro e da Polícia Militar do Paraná. Em 1997 ele foi nomeado agente de Polícia Federal e em 2003 delegado de Polícia Federal. Enquanto Beltrame é discreto e afirma ter feito uso de arma de fogo apenas uma vez

¹ Sistema desenvolvido pelo grupo Dígito, de Santa Catarina, que realiza o monitoramento instantâneo de centenas de interceptações de voz e de dados.

durante sua carreira na PF, Francischini tem uma postura contrária. Fez fama ao atrelar seu nome à prisão do traficante internacional de drogas, o colombiano Juan Carlos Ramírez Abadía, em 2007. Ele relata a operação no livro *Em nome da lei* (FRANCISCHINI, 2010). A apresentação do livro é escrita por Beto Richa (PSDB), na época prefeito de Curitiba (2005-2010) e atual governador do Paraná (2011-2018). Ele diz que “sentiu na pele o problema [das drogas] se alastrando no seio das famílias em Curitiba e Região Metropolitana”. Foi o que o levou à decisão de ir “direto à fonte” “em busca do homem que havia prendido um dos maiores traficantes de drogas do mundo” e convidar o delegado da Polícia Federal Fernando Francischini, “que passava por um momento de grande reconhecimento na instituição”, para lhe ajudar na “dura tarefa de lutar contra as drogas”. Beto Richa havia criado para “o amigo pessoal” Francischini o que ele disse ser a “primeira Secretaria Antidrogas em uma capital brasileira”. O governador completa que o diferencial nessa Secretaria era que seu “foco principal [...] não é a tarefa policial [...] e sim a educação, a conscientização e capacitação dos jovens para defenderem-se das drogas. Francischini dedicou-se dois anos a esta luta”. (RICHA, 2010, p. 9-10). Ainda em 2010 Francischini foi eleito deputado federal e Beto Richa governador do Paraná, ambos pelo PSDB. Em 2014, quando Beto Richa se reelegeu governador e Francischini, deputado federal (este último agora no Solidariedade, da base aliada de Beto Richa), os dois montaram nova parceria, com o deputado delegado sendo nomeado Secretário de Segurança. Sua permanência, no entanto, foi curta e tumultuada: foi de cinco meses. Dois episódios, o da “bancada do camburão”² e o da “batalha do Centro Cívico”³, atingiram negativamente o governo estadual forçando Francischini a pedir exoneração da Secretaria e a reassumir seu cargo de deputado, em Brasília. Mas não sem antes expor sua antiga richa com a Polícia Militar do estado.

São muitas as possibilidades de relatos sobre nomeações e demissões de Secretários Estaduais de Segurança Pública. Todos têm suas peculiaridades exemplares. Optei por um caso considerado de sucesso e outro de fracasso estrondoso⁴: Jose Mariano Beltrame, Secretário no Rio de Janeiro entre 2007 e 2016 e Fernando Francischini, Secretário no Paraná entre 2014 e 2015.

² Deputados estaduais foram levados de camburão para votar no edifício da Assembleia Legislativa, numa tentativa de contornar manifestantes contrários à reforma da previdência estadual.

³ Em 29 de abril de 2015 a Polícia Militar do Paraná reprimiu violentamente uma manifestação de professores e servidores contrários à reforma da previdência estadual. A “batalha do Centro Cívico” deixou mais de 200 pessoas feridas. Esse evento será detalhado no Capítulo 3.

⁴ Sucesso e fracasso aqui são medidos unicamente pelo tempo de permanência dos Secretários no cargo.

O objetivo desta tese é compreender e explicar as nomeações e demissões dos Secretários Estaduais de Segurança Pública no Brasil. A questão central do estudo recai sobre os condicionantes gerais da ocupação de um lugar fundamental na esfera estadual da segurança pública. Observei todas as 27 unidades da federação entre 2003 e 2014.

1.1 BUROCRACIA E POLÍTICA: *POLICY & POLITICS*

Em acordo com a *doxa* que informa o tema da tese, a segurança pública indica – em geral – o conjunto de práticas de manutenção da ordem, controle da criminalidade e prevenção de violência por intermédio do sistema de justiça criminal. A partir deste recorte, pode-se dizer que a segurança pública possui ao menos duas dimensões conectadas: a institucional e a da prática institucional. A primeira dimensão diz respeito ao “sistema de justiça criminal”, isto é, as polícias (civil e militar), o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o sistema penitenciário. A segunda dimensão – da prática institucional – diz respeito às políticas das Secretarias Estaduais de Segurança Pública (responsável pelas polícias), das Secretarias Estaduais da Justiça (a cargo da execução penal), onde se concentram a maior parte das atividades do setor e dos seus correlatos federais centralizados no Ministério da Justiça (especialmente na Secretaria Nacional de Segurança Pública e Departamento Penitenciário Nacional), incluindo, eventualmente, as Forças Armadas.

A competência *formal* de um Secretário estadual é planejar, executar, coordenar, fiscalizar e controlar a política setorial que lhe cabe no nível de cada estado. Ele está abaixo apenas do governador, por quem é nomeado e a quem responde diretamente. Apesar de o cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública ser também “técnico” e “burocrático”, é principalmente seu viés *político* que está no foco de minha observação. Assim como para o caso do governador eleito,

a existência formal de uma eleição não significa, em si, que atrás dela não se esconde uma nomeação – o que ocorre no Estado, especialmente no caso da nomeação indicada pelos chefes partidários [que] independe dos estatutos legais, dependendo sim, da forma pela qual funciona o mecanismo partidário (WEBER, 1982, p. 234).

Toda eleição – e as escolhas “burocráticas” que decorrem dela por parte dos eleitos – é, lembra Weber, resultado de uma eleição anterior. O eleito (e os escolhidos pelo eleito) têm de

se fazer eleger, antes, por seus “partidos”, em sentido estrito (seus partidos políticos), como em sentido lato: seus “partidos”, isto é, seus grupos de origem, de apoio e de defesa na luta política.

Ao ser nomeado pelo governador de Estado, o Secretário passa a ser, por delegação, seu porta-voz e o porta-voz de seu governo, o que dá um sentido político ao cargo e às suas ações. Quando o Secretário escolhe perseguir mais de um tipo de crime em detrimento de outro, nomear um perfil de colaborador em detrimento de outro, essas são decisões “políticas”: elas repercutem a vontade do governador, o programa do governador, a ideologia do partido do governador.

Ao lado disso, o cargo de Secretário de Segurança é objeto de disputa “política” entre diferentes grupos, internos ao Estado, que concorrem entre si para assegurar sua supremacia e o poder de indicação do titular. Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Exército se enfrentam – de maneira aberta ou velada – para ocupar um lugar no Estado e, através dele, o poder do Estado.

Dessa forma, a *política de segurança pública* – no sentido de *policy* – é o resultado político de uma *disputa política* – no sentido de *politics* (VOWE, 2008). O conjunto de ideias sobre o que deve ser a segurança pública (cujo conteúdo está sempre em disputa), e a própria arena que define como deve ser a segurança pública, são o objeto e o instrumento dessa luta pelo poder. Por isso, embora haja uma imensa “burocracia da segurança pública”, é a dimensão política (*politics*) dessa política (*policy*) que me interessa.

Weber definiu “política” como luta⁵ pelo poder:

⁵ Weber entende “luta” como uma ação social que se orienta pelo propósito de impor a própria vontade contra a resistência de outra ou outras partes (1964, p. 31 - tradução minha). “Luta” e “poder” seriam, portanto, sinônimos na teoria weberiana.

A “política” significaria [...], para nós, o fato de se buscar participar do poder ou influir sobre a repartição do poder, seja entre Estados ou, no seio de um Estado, entre grupos de homens que estão incluídos nele. [...]. Quando se afirma que uma questão é “política”, quando um ministro ou um funcionário é considerado como “político”, ou quando uma decisão é tida como “politicamente” determinada, o que se está querendo dizer, sempre, é que *os interesses relativos à repartição do poder, à sua manutenção ou transferência intervêm decisivamente na resposta a esta questão, ou que condicionam esta decisão ou ainda que eles determinam a esfera de atividade de determinado funcionário*. Qualquer um que faz política, luta, aspira ao poder: quer como um meio de servir a outros objetivos (ideais ou egoístas), quer pelo poder pelo poder, ou seja, a fim de desfrutar da sensação de prestígio concedida pelo poder (WEBER, 2001, p. 119 - tradução minha; ênfase minha).

Assim, a política não se resume nem à batalha eleitoral por votos (cujo objetivo é, nas democracias, conquistar e controlar o governo), nem à revolução social, cujo objetivo é destruir o Estado e instaurar outra classe no poder. Uma vez que o Estado é um campo de relações de poder, também os vários agentes governamentais (ministros, secretários de Estado, burocratas de “alto nível”, etc.) lutam para controlar este poder e/ou para ampliar sua influência sobre ele. Logo, “fazem política”. A política é feita, portanto, também no interior do Estado, por seus agentes, com a finalidade de aumentar suas respectivas capacidades de exercer o poder de Estado. O combate dentro do Estado, entre os seus agentes “burocráticos”, pode ser tanto uma luta pela manutenção ou ampliação de espaços de influência (inflacionando, por exemplo, a importância do bem público sobre o qual exercem monopólio no mercado de bens públicos oferecido pelo Estado), quanto a luta para impor sua visão de mundo acerca do “serviço” público que oferecem. É por isso que a luta pela imposição de uma determinada concepção ou ação (*policy*) de segurança pública diante de outras concepções concorrentes, é uma luta política (*politics*), no sentido que Weber dá a isso. Nesta pesquisa, a ocupação do cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública é um indicador, indireto, das estratégias de luta e das disputas entre grupos e instituições da área da segurança pública no Brasil. O posto de Secretário é, portanto, um dos espaços de onde se pode observar “os agentes concorrentes mantendo [entre si] um equilíbrio extremamente complexo de poder”. (BOURDIEU, 2012, p. 177-178).

1.2 A POLÍTICA DO CAMPO POLÍTICO

Bourdieu analisou sistematicamente o poder no campo acadêmico (*Homo Academicus*), no campo burocrático (*La Noblesse d'État*) e forneceu algumas indicações sobre a estrutura e o funcionamento do campo político (BOURDIEU, 1977, 1981a, 1981b, 1984a, 1988, 1996a,

2002). Inspirada nestes estudos, dediquei a presente pesquisa à observação da concorrência pelo poder no setor da “segurança pública”.

Não são os indivíduos particulares que ocupam o cargo de Secretário que interessam diretamente aqui. O foco da análise é a política dos diferentes grupos – polícias Militares, Civis, Federal, as Forças Armadas, o Ministério Público, os políticos profissionais, os partidos aliados ao governador etc. –, que brigam, no interior do Estado, pelo poder emanado do Estado⁶. Esta concorrência é analisada aqui por meio da noção *de campo político*, (1977, 1998a, 2011), uma noção adaptada, com tudo o que isso implica de imperfeito, como um instrumento de pesquisa que tem como função construir sociologicamente o objeto desta tese.

Campo político deve ser entendido como um “campo de forças e como um campo de lutas que visam transformar as relações de força que conferem a este campo sua estrutura num dado momento”. (BOURDIEU, 1981a, p. 3 - tradução minha). É, na linha de Weber, o “lugar onde se engendram, na concorrência entre os agentes que nela se encontram engajados, os produtos políticos”. Ou seja: “os problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos” são produções políticas oferecidas à maioria (os “consumidores”) pelos produtores de políticas (BOURDIEU, 1981a, p. 3-4 - tradução minha). Portanto, o campo político não é, e não pode ser, inteiramente autônomo, uma vez que as lutas em seu interior sempre se remetem às clientelas externas ao campo e que, “*em certo sentido*, são capazes de ter a palavra final nestas disputas”. (BOURDIEU, 2011, p. 216 - grifo meu) A chance de os interesses reais ou presumidos da “clientela” serem problematizados como políticos se dá na medida em que eles correspondem aos interesses específicos dos profissionais da política e servem ao jogo próprio ao campo político. Assim, o campo político é um lugar, um microcosmo, de uma concorrência pelo poder levada a cabo por meio de concorrência pelo “monopólio do direito de falar e de agir em nome de uma parte ou da totalidade” dos consumidores⁷, o macrocosmo. De qualquer forma, estes produtos políticos, ou estas ideias-força⁸ não se tornam um movimento político senão quando reconhecidas no exterior, no macrocosmo (1998a). É neste sentido que, para Bourdieu, a luta política é definida como luta por manter ou mudar a visão do mundo social, conservando ou modificando as categorias de

⁶ Não quero dizer com isso que estas instituições são homogêneas, que não comportem disputas internas entre diferentes grupos e/ou hierarquias. Este é um assunto que será tratado no decorrer do trabalho.

⁷ Em *A representação política*, Bourdieu (1981a) fala que os “cidadãos ordinários”, ao ter de escolher dentre os produtos políticos (ou ideias força) engendrados no interior do campo político, são reduzidos ao status de “consumidores”.

⁸ “Ideias-força são ideias que dão força e funcionam como força de mobilização” (BOURDIEU, 2000, p. 63).

percepção e trabalhando para a constituição de um senso comum (uma *doxa*) que aparece como a verdade (FRITSCH, 2000; WACQUANT, 2005). Quando um Secretário de Segurança pretende imprimir um sentido determinado, uma direção determinada à “sua” política de segurança, é exatamente isso o que ele faz: diz agir em nome dos interesses “da sociedade”.

Na análise de uma operação policial realizada em 2005 em uma pequena vila curitibana, a Vila das Torres, acompanhei a constituição de um dispositivo perverso de controle social por ter mobilizado, em sua justificativa pública contida nos discursos oficiais, critérios como raça/etnia, classe, gênero, idade, indumentária e questões geo-espaciais, num processo agudo de criminalização da pobreza. Durante a observação das diversas dimensões daquela Operação, esses discursos, proferidos pelo então Secretário de Segurança Pública, Luís Fernando Delazari (2003-2010), oriundo do Ministério Público do estado do Paraná, receberam atenção especial. A boa sintonia com o governador, Roberto Requião (PMDB, 2003-2010) permitiu sua permanência no posto durante sete anos, algo inédito no estado e extremamente raro no nível nacional em um cargo reconhecidamente conflituoso. Delazari só deixou a Secretaria por pressão de sua instituição de origem, da qual se desligou posteriormente para seguir como assessor de Roberto Requião no Senado Federal. Aquela performance política do Secretário de Segurança Pública, pautada numa prática discursiva – a verdade do mundo social – sincronizada com a do governador mobilizava duas *doxas* diferentes, a dos direitos humanos e a do combate técnico ao crime. Estas duas *doxas* estiveram ligadas a um jogo cujas regras eram dadas pelas lutas no campo político que, naquela época, interpretei como um mecanismo de manutenção do monopólio do uso legítimo da força física e simbólica pelo Estado, mas também como parte da luta política dos políticos para justificar e manter seu poder (BERLATTO, 2011).

A autoridade específica que o político exerce no campo político se deve à força de mobilização de crenças⁹ que se detém “quer a título pessoal, quer por delegação”. São as espécies de capital político passíveis de se combinar no campo político. Uma é ligada à pessoa, fruto de uma acumulação lenta e contínua, como no caso do *capital de notoriedade*, ou efeito do carisma. A outra espécie, o *capital de delegação*, forçosamente emana de uma organização, a “detentora de um capital político acumulado no decurso das lutas passadas”, que é investido

⁹ Sendo uma espécie de capital simbólico, o poder político é, para quem o exerce, um crédito com o qual aquele a quem dele está sujeito o credita. O homem político, diz Bourdieu, “retira sua força política da confiança que o grupo põe nele.” (1998a, p. 188).

por ela naqueles que a ela tudo devem. Afinal, é ela quem controla o acesso à notoriedade pessoal (BOURDIEU, 1998a, p. 190-193). Um secretário pode ser famoso por si mesmo – e dever sua indicação a isso –, mas mais frequentemente ele deve sua investidura no cargo à instituição da qual ele é originário. O primeiro exemplo é o do Secretário do Paraná, Fernando Francischini; o segundo, o do secretário do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame.

Há, assim, uma luta por poder que antecede à investidura na função pelo governador, mas não apenas. Uma vez nomeado Secretário, a luta começa de novo, já que é necessário brigar contra todos os percalços para se manter no cargo e, frequentemente, para impor uma determinada visão de segurança pública. Neste ponto, é mais do que nunca necessária a acumulação de crédito, e é preciso evitar o descrédito, uma vez que se está constantemente diante do “tribunal da opinião” pública. Por isso Beltrame é um caso de sucesso (nove anos à frente da Secretaria do Rio de Janeiro) e Francischini não. É preciso também preocupar-se com o ataque dos adversários políticos: o capital político, segundo Bourdieu, é extremamente vulnerável, o que faz “do ofício de político uma profissão de alto risco, sobretudo em tempos de crise [...]” (1998a, p. 189 - nota 30), como se poderá ver na Seção 4.3.2 sobre a “queda” dos Secretários.

1.3 ESTADO DA ARTE: UM AGENTE FAMOSO, PORÉM DESCONHECIDO

Não há trabalhos específicos sobre Secretários Estaduais e, conseqüentemente, não há nada publicado sobre Secretários Estaduais de Segurança Pública. Quando o Secretário ou a Secretaria são mencionados, trata-se, em geral, de reafirmar sua (in)capacidade sobre a definição ou direção das políticas públicas na área ou do (des)controle sobre as polícias. Thaís Battibugli, num estudo dedicado à polícia paulista, notou, de passagem, que entre 1946 e 1964 a imprensa paulista atribuía à Secretaria Estadual de Segurança Pública o rótulo de “órgão inoperante”, ao cargo de Secretário o adjetivo de “figurativo” e ao próprio Secretário a qualidade de “simples fantoche” dos órgãos policiais e da política estadual. A alta rotatividade do cargo de Secretário indicava que a pasta não tinha poderes efetivos para comandar a polícia. Ela anotou que, de 1946 a 1964, a Secretaria foi dirigida por 21 secretários diferentes, o que corresponde à média de um secretário a cada dez meses (BATTIBUGLI, 2009). Por outro lado, se o Secretário não tem poder, de fato, de exercer sua função formal como titular e comandante de uma pasta executiva, ele cumpre, ao invés, um papel político, à medida que essas constantes trocas são uma tentativa de recuperar a estabilidade dos governos. Há aqui uma dificuldade de conjugar a

política (como *policy*) – a capacidade de implementar medidas – e a política (como *politics*) – a capacidade de comandar uma Secretaria, que o titular da pasta tem de contornar. Mesmo que esta não seja a única variável explicativa, o tempo de permanência de Beltrame no cargo, no Rio de Janeiro, permitiu a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora. Uma Secretaria que passe por constantes trocas de equipe, de titular, dificulta a implementação de ações, a não ser as de tipo imediatistas.

Essa percepção é compartilhada pelos agentes que têm, mais do que qualquer observador, uma noção precisa dos conflitos implicados na ocupação desse cargo. O próprio Beltrame afirmou essa dificuldade ao se referir a uma “governança fraca”¹⁰:

Não vou aqui julgar a qualidade do trabalho de meus antecessores, isso é papel de especialistas e historiadores. Mas chamo a atenção para o rodízio constante de titulares, sintoma nítido de que há uma crise muito mais profunda, algo sistêmico. Ou a compreensão dos problemas é equivocada, ou a execução do trabalho está malfeita – ou as duas variáveis se juntam ao mesmo tempo, o que é o mais provável. Ao que tudo indica, a cadeira que ocupo foi feita para fritar as pessoas que passam por ela. Se a governança é fraca, as crises só aumentam. (BELTRAME; GARCIA, 2014, p. 171).

Guaracy Mingardi também aborda a dificuldade de introduzir mudanças nas instituições policiais em sua pesquisa sobre a Polícia Civil paulista nos anos 1980, durante o governo de Franco Montoro (PMDB, 1983-1987). A polícia não é um mero apêndice do Estado, ela possui certo grau de autonomia e há tanto a política *dentro da* Polícia Civil, com suas lutas internas para a definição de objetivos para a instituição, quanto a política *da* Polícia Civil, em seu relacionamento com a sociedade, o governo e outras organizações concorrentes, como o Judiciário e a Polícia Militar (MINGARDI, 1992, p. 6). Segundo Mingardi, o governador tem duas formas de influir na polícia: uma é alterando a sua estrutura organizacional, que pode ou não mudar a forma dos policiais agirem; a outra é através da escolha do Secretário de Segurança, do delegado-geral e dos diretores de departamento. A tentativa de introduzir a *Nova Polícia* naquele momento de transição política exigiu que o recrutamento do Secretário Estadual de Segurança Pública respeitasse alguns critérios para evitar choques entre o antigo governo e o que se instalava. Além disso, a escolha do delegado-geral e dos diretores de departamento tiveram de respeitar a Lei Orgânica da Polícia e injunções de políticos ligados ao governo Montoro. As dificuldades encontradas em legitimar o comando da polícia se mostraram a chave

¹⁰ O problema da rotatividade na ocupação do cargo será tratado no Capítulo 3.

para entender a resistência de diversos segmentos “burocráticos” a qualquer mudança na polícia.

Algumas investigações se dedicaram a apresentar os perfis sociais, profissionais e institucionais, e as disputas políticas entre os órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil.

Em pesquisa que pretendeu ampliar o conhecimento sobre o sistema de justiça no Brasil, Maria Tereza Sadek e seus colaboradores (SADEK, 2003) traçaram o perfil socioeconômico, as orientações ideológicas e os valores de delegados da Polícia Civil de nove estados brasileiros. O livro expõe muitos dos elementos de disputa política entre as burocracias do setor de segurança pública no Brasil e que devem ser levados em conta durante a leitura desta tese. Ressalto aqueles que, para os próprios delegados da Polícia Civil, foram apontados como obstáculos ao “bom funcionamento” da instituição: em primeiro lugar, a falta de empenho governamental na implementação de políticas de segurança; em segundo lugar, a interferência política na cúpula da instituição; e, em terceiro lugar, a ocupação do cargo de Secretário de Segurança por leigos em segurança pública, “fato comum em estados em que o governador não encontra um nome de confiança na polícia ou por outros motivos decide chamar alguém estranho aos órgãos de segurança” (2003, p. 121). Além destes, o conflito com a Polícia Militar e a interferência do Ministério Público na atividade policial (seja na investigação, na direção dos trabalhos, ou na criação de grupos de investigação dentro do próprio Ministério Público) foram apontados como prejudiciais ao bom funcionamento da Polícia Civil. Aliás, a relação mais problemática da Polícia Civil, segundo os delegados, é com o Ministério Público¹¹, categoria jurídica com a qual este órgão tenta se equiparar institucionalmente. Pelo exposto, nota-se que os delegados consideram que a “política” (politics) é o maior obstáculo para o bom funcionamento da Polícia Civil. Todavia, segundo Sadek, os delegados de polícia têm sido o grupo profissional na área jurídica historicamente mais atrelado ao governo e o mais sujeito à interferência política, uma vez que o modelo burocrático da instituição foi criado para derrotar um forte adversário político: o mandonismo local.

¹¹ Neste ponto os autores encontraram nuances interessantes, uma relacionada à ideologia política, outra à região territorial. Mais delegados do Nordeste entenderam que a atuação do MP não é um obstáculo importante para a atividade policial e mais delegados do Centro-Oeste entenderam que a atuação do MP é um obstáculo importante para a atividade policial. Os delegados que se localizaram à direita no espectro ideológico consideraram que a atuação do MP é um obstáculo importante e os de esquerda não a consideraram um obstáculo importante (ARANTES; CUNHA, 2003, p. 122).

Arantes investiga a reconstrução institucional do Ministério Público (MP) a partir da transição democrática observando, em uma de suas análises, o universo ideológico de promotores e procuradores de justiça. Sua hipótese central é a de que as mudanças institucionais do MP iniciadas nos anos 1980 foram determinadas pela atuação estratégica de lideranças da instituição que perseguiram intencional e sistematicamente a ampliação dos seus poderes. A crença de que a sociedade civil brasileira é fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais sustenta uma espécie de “voluntarismo político”, uma força motriz que estimulou a instituição de direitos coletivos: a atuação propriamente jurídica da estratégia de ampliação de poderes institucionais. A outra foi o *lobby*, onde “associações de classe do MP, estaduais e federal, têm acompanhado e procurado influenciar a produção legislativa parlamentar, não só de seu interesse corporativo, mas também de normas gerais relativas a direitos de cidadania em diversas áreas” (ARANTES, 1999, p. 95). Esta estratégia levou o MP a construir uma nova identidade institucional e a conquistar independência, criando a figura do “quarto poder” da República.

O objeto de pesquisa de mestrado de Bruno Lima Rocha (2004) são as disputas corporativas, entre, de um lado, as categorias hierarquicamente inferiores da Polícia Federal, e, de outro, os delegados da Polícia Federal e as “comunidades de informações” das Forças Armadas, ou seja, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e sua Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e, através dela, os militares. A tensão entre Polícia Federal e Forças Armadas aparece como disputa por prerrogativas sobre esferas de atuação na área da segurança pública, sobre postos de comando e direcionamento de políticas. Rocha destaca as alianças entre militares e delegados de longa trajetória na carreira, especificamente aqueles que serviram no regime ditatorial-militar e que, no período de sua pesquisa, ocupavam postos de mando na Polícia Federal. Essa relação também se manifesta na disputa pela centralidade de um sistema federal fragmentado de segurança e na tentativa, por parte de setores da Polícia Federal, de conquistar autonomia institucional em relação à comunidade de informações, ou seja, em relação aos militares.

Jorge Zaverucha (1992, 1994, 2001, 2002; ZAVERUCHA; MELO FILHO, 2004) e Helder Bezerra Teixeira (2012) exploraram a capacidade apresentada pelo poder militar durante o processo constituinte em 1988 e na década seguinte para conservar suas prerrogativas sobre o poder de Estado em questões civis, mantendo, por exemplo, um espaço de autonomia no Poder Judiciário com o Superior Tribunal Militar.

Duas memórias oferecem diversos exemplos dos conflitos que envolvem o cargo e a pasta no estado do Rio de Janeiro. O ex-Secretário de Segurança Pública, o delegado de Polícia Federal José Mariano Beltrame (BELTRAME; GARCIA, 2014), que teve uma incomum permanência de nove anos no cargo (2007-2016) e aquelas de Luiz Eduardo Soares (2000), “intelectual de esquerda”¹², que ocupou por breve período (entre 1999 e 2000) o cargo de subsecretário da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Ali são descritos, a partir de duas perspectivas diferentes, conflitos com políticos, e concorrências corporativas entre os órgãos que compõem a pasta.

Além disso, há os relatórios de pesquisas encomendadas, financiadas e publicadas pelo Ministério da Justiça, como o conjunto “Perfil das Instituições de Segurança Pública” publicadas a partir de 2004 (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2012; 2013). A pesquisa Perfil sistematiza dados organizacionais dos órgãos que compõem as Secretarias Estaduais, como estrutura, condições de funcionamento, quantidade de recursos humanos e materiais, perfil “profissiográfico”, mapa de competências, ações desenvolvidas, orçamento e gastos. Eles dão uma dimensão do tamanho da estrutura da segurança em cada estado brasileiro, suas condições de funcionamento, suas variações. Foi a partir dos dados coletados na coordenação de uma pesquisa para o Ministério da Justiça que Arthur Trindade Costa (COSTA, 2013) analisou a capacidade das Secretarias Estaduais de Segurança Pública formularem e coordenarem políticas públicas na área¹³.

Santos, Gontijo e Amaral (2015) analisam os gastos estaduais em “segurança pública” no período de 1999 a 2010, observando suas relações com as perspectivas ideológicas dos partidos eleitos para o Poder Executivo. A hipótese testada, e rejeitada pelo trabalho, é a de que o gasto com política de segurança pública seria maior em estados governados por partidos de direita. Esta hipótese foi formulada tendo como referência parte da literatura nacional da área, que aponta para a existência de maior preocupação desse espectro político-ideológico com a função de controle social.

Contudo, nenhum trabalho abordou os titulares da Secretaria Estadual de Segurança Pública em si mesmos. Assim, a presente tese procura trazer duas contribuições para a

¹² Assim ele foi descrito por Marcos Sá Corrêa na apresentação deste seu livro.

¹³ A pesquisa foi apresentada como Comunicação no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais de 2013. Ela foi feita em parceria entre o grupo de pesquisa coordenado por Arthur Costa (Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança Pública), da Universidade de Brasília, e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça.

literatura. A primeira é apresentar o perfil coletivo destes agentes que ocupam uma posição *política* importante na esfera estadual da segurança pública. A segunda é enfatizar, a partir da discussão desses dados, o aspecto político (*politics*) sempre implicado na política (*policy*) da segurança pública.

Quanto aos objetivos específicos, pretendo descrever o perfil dos Secretários de Segurança Pública atenta aos seguintes aspectos:

- a) *quem ele é*: qual a sua origem profissional, o seu itinerário político e as suas credenciais profissionais;
- b) quais são as diferentes características das regiões do Brasil em termos de segurança pública reveladas pelo perfil dos Secretários e por suas relações político-partidárias;
- c) como se dão as lutas políticas em torno de sua indicação para o cargo, quais são as regras implícitas de sua manutenção no posto e as razões de sua destituição.

1.4 A ESTRATÉGIA DA PESQUISA

Foram coletados dados sócio-biográficos, trajetórias profissionais e políticas dos Secretários Estaduais de Segurança Pública referentes ao período anterior e posterior às passagens dos Secretários pela chefia da pasta da Segurança Pública em todos os estados da federação e do Distrito Federal que serviram entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014¹⁴. Isto abrange três mandatos de governadores, 2003-2006, 2007-2010 e 2011-2014. O recorte temporal foi delimitado em função da indisponibilidade de dados em anos anteriores. A pouca sistematização ou a dificuldade em encontrar dados piora quanto mais se volta no tempo. Este foi o fator decisivo para o estabelecimento do recorte temporal do estudo.

As variáveis foram inspiradas em estudos de elite política (CARCASSONNE, 1996; DOGAN, 1979; FLEISCHER; SEYFRIED, 2015; LUQUE CASTILLO, 2012) e elite social (BOURDIEU, 1984b, 1989; MONTAGNER, 2007). A unidade de análise é o mandato. Foram registrados 199 mandatos de Secretário Estadual de Segurança Pública, nos quais se distribuem 165 indivíduos. Quando se fala em mandatos, atrela-se o secretário ao governador e, deste modo, considera-se todas as vezes que houve mudanças de mandato do governador ou mudanças de governador no mesmo mandato (em casos de renúncia, cassação ou

¹⁴ Os dados foram coletados até agosto de 2015, somando no total 186 indivíduos distribuídos em 228 mandatos. Porém, o ano de 2015 foi desprezado para fins de padronização por mandato completo do governador.

desincompatibilização). Assim, um mesmo Secretário pode sobreviver a mais de um mandato ou a mais de um governador. Os interinos só contaram no caso de terem permanecido trinta dias ou mais no cargo.

Para construir o perfil e a trajetória dos ocupantes das Secretarias de Segurança foram coletadas informações de múltiplas fontes. A imprensa local dos estados, os sites das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, das Polícias e Corpos de Bombeiros, que costumam publicar pequenas biografias quando das nomeações para o cargo. Todavia, a existência ou o volume das informações necessárias para a pesquisa variou muito entre os diferentes estados brasileiros. A variação é efeito do perfil socioeconômico das regiões sobre a estrutura e a capacidade de cobertura de suas imprensas; do perfil político (mais ou menos transparente) dos governos estaduais, do desenvolvimento da máquina administrativa, da disponibilização pública de informações e da atenção pública e política sobre o tema da segurança em cada estado.

A baixa sistematização ou mesmo a dificuldade em encontrar os dados piora quanto mais se volta no tempo. Esse fenômeno foi decisivo para o estabelecimento do recorte temporal do estudo.

Quando os perfis e as trajetórias não puderam ser reconstruídos a partir deste tipo de fonte, o nome do Secretário foi rastreado pela Internet até que sua carreira fosse conhecida ou que as possibilidades fossem esgotadas. Nestes casos, outras fontes fizeram-se importantes: os Diários Oficiais estaduais, os blogs policiais e os de jornalistas especializados, os boletins internos de comandos policiais, sites oficiais dos Ministérios Públicos estaduais, dos Tribunais de Justiça e das Assembleias Legislativas. A Plataforma Lattes de currículos e o *Dicionário Histórico Biográfico* da Fundação Getúlio Vargas também foram consultados.

As informações foram complementadas com seis entrevistas. Os informantes foram identificados por letras do alfabeto da aviação. Um delegado da Polícia Civil de Santa Catarina chama-se Golf, um Assessor do Ministério Público do Paraná chama-se Foxtrote, um dos Agentes de Polícia Federal está identificado como X-Ray, o outro como Echo, um cabo da Polícia Militar do Paraná chama-se Romeo e um Técnico da Secretaria de Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal chama-se Bravo.

Esta é uma pesquisa qualitativa que utiliza dados majoritariamente categóricos. Os dados coletados foram sistematizados em planilha do software Excel. Foram tratados e analisados com o software SPSS. Devido ao número de casos, foi utilizada estatística descritiva

para encontrar e destacar padrões ocorridos. Também analisei casos exemplares para destacar nuances que a estatística não alcança.

No Capítulo 1 foram elencados elementos históricos, fundamentos legais, disputas políticas e concepções estruturantes da área da “segurança pública” no Brasil que ajudam a entender o contexto no qual as nomeações dos Secretários Estaduais são validadas. É dada atenção especial à vinculação gradual entre a transição democrática e a construção da criminalidade urbana violenta como problema público e como objeto de política de Estado (isto é, como *policy*), com a incorporação de novas ideias-força que passam a circular entre os três âmbitos de governo, sendo incorporadas nos discursos políticos e abrindo espaço para perfis específicos de Secretários. Nesse cenário, a participação do campo acadêmico no processo de legitimação da nova linguagem política (no sentido de *politics*), que passa a estruturar a área da “segurança pública”, é fundamental. A academia, em certa medida, empresta ou vende seu prestígio para mediar a conversão das lutas políticas em políticas sem lutas, ou seja, uma política que já é resultado de lutas passadas.

O contexto das nomeações dos Secretários é complementado no Capítulo 2 com a apresentação da sua burocracia estadual da segurança pública. Descrevo a arquitetura organizacional de algumas Secretarias, estratégias gerenciais e arranjos entre diferentes burocracias locais em torno de ações ou programas de segurança pública para mostrar as influências *do e sobre* o âmbito federal e como esta é uma área que se torna cada vez mais complexa e cada vez mais conflituosa. Foram analisadas as nomenclaturas das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, organogramas e regimentos internos de algumas Secretarias. Para entender o papel formal do Secretário são expostas as regras a que eles estão submetidos. Em seguida, exploro o depoimento de um agente interno ao setor para entender as funções “reais” do Secretário.

No Capítulo 3 o foco recai sobre as origens profissionais dos Secretários, suas características sócio-profissionais e suas vinculações políticas e partidárias. O objetivo é apresentar o perfil do grupo que ocupou o cargo de Secretário de Segurança Pública entre 2003 e 2014 em todos os estados e quais foram os elementos determinantes para o seu recrutamento. Neste Capítulo, também exploro as tensões do cargo de Secretário, as condições de exercício da função e seus elementos perturbadores através da variável “razões de saída. Ela foi construída observando os casos em que o Secretário sai do posto antes do final do mandato do governador. As “razões de saída” vieram das mesmas fontes e requerem as mesmas estratégias de

coleta que permitiram padronizar os perfis dos Secretários. Contudo, como se pode supor, a fiabilidade nas informações para essa variável não é equivalente. É que a queda representa o momento em que o Secretário se encontra no labirinto de conflitos e tensões que o cargo comporta. Todavia, o defeito da fonte foi superado pelo número de casos coletados. Isso permitiu encontrar padrões para estabelecer tipologias dos motivos de perda do cargo. Foi possível também perceber como o Secretário blinda o governador e quais são as interações do cargo com as três camadas que o sustentam: a política estadual, as polícias e a sociedade, o que acrescenta elementos à compreensão do seu papel político e do exercício de sua função.

2 TEATRO DE OPERAÇÕES: PROPRIEDADES DO ESPAÇO DE LEGITIMAÇÃO DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA

O objetivo desse capítulo é catalogar elementos que ajudem a entender o contexto no qual as nomeações dos Secretários Estaduais de Segurança Pública pelos governadores são validadas. Para isso, descreve-se: a) os *princípios legais* que norteiam a distribuição das responsabilidades institucionais no sistema de segurança pública nacional; b) as *ideias-força*, a retórica oficial, as doutrinas normativas fortalecidas no período observado e que circularam entre os três níveis de governo.

Deve-se notar que o processo de acumulação dos recursos simbólicos que informaram as escolhas políticas e decisões administrativas do período 2003 a 2014, é resultado das lutas que se dão na intersecção entre duas esferas, a da política (falo do embate político que ocorre no espaço social mais geral, não apenas na política profissional) e a acadêmica. Assim, a força política que, através das lutas, a retórica oficial da “segurança pública” adquire, é o produto de “comunidades epistêmicas e redes normativas de política pública” (VASCONCELOS, 2014, p. 376) formada por policiais, políticos, juristas, militares, organizações não governamentais e intelectuais-ativistas. Adaptando as palavras de Bourdieu (2012), o presente capítulo pretende expor aquilo que se pensa que o Estado deveria fazer e aquilo que se imagina que ele deveria ser para fazer aquilo que ele deveria fazer. Esse *dever ser* cumpre aqui a função de compor a explicação para a nomeação e a legitimação de novos perfis de Secretários de Segurança Pública, cuja expertise seria mais adequada, porque mais moderna, mais especializada, mais profissional. Essa expertise responderia à valorização social dada à “guerra às drogas”, à repressão ao crime organizado, ao “crime de colarinho branco”, que funcionam como uma espécie de “ativos financeiros”, por falta de uma expressão melhor, em disputa entre as instituições de segurança pública por sua capacidade de trazer poder e prestígio.

2.1 A DOCTRINA: A LUTA PELO MONOPÓLIO DAS CONCEPÇÕES DE “SEGURANÇA PÚBLICA”

Início a empreitada pelo período de transição democrática no Brasil porque ele foi o cenário do aumento dos índices de *criminalidade urbana violenta*¹⁵ e de uma dramática

¹⁵ A noção de “criminalidade urbana violenta” é um instrumento chave para a diferenciação entre a “violência inerente às condições de vida das camadas desfavorecidas – que extrapolaria a discussão para o tema mais amplo da estrutura socioeconômica do país –, da ocorrência de atos violentos em situações de criminalidade (assaltos,

intensificação da experiência coletiva de insegurança, fomentando novas relações e sensibilidades sociais, notadamente, a reorganização da vida cotidiana pautada pelo medo (MACHADO DA SILVA, 2008). As taxas nacionais de mortes violentas figuraram entre as mais altas do mundo, passando de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes em 1980 para 27,8 em 2000. Um aumento de 244% em 20 anos. Entre 1980 e 2001 tivemos 646.158 homicídios dolosos, o correspondente a mais de 30.000 assassinatos por ano (LEMGRUBER, 2004). A ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁶ aponta que, só em 2014, o Brasil registrou 59.730 mortes “violentas intencionais” (FBSP/MJ, 2015). A taxa crescente de mortes violentas no período fez com que as instituições de “segurança pública” tivessem de lidar com uma “crise” permanente. Esse panorama foi responsável pela politização do tema que, então, já havia se convertido em problema público. O controle da criminalidade urbana violenta passou a estimular disputas políticas em torno de si.

Este fenômeno foi observado por Garland (2008) no mundo anglo-saxão, mas é válido – e ainda mais aguçado – em países da América Latina. Este autor afirma que o controle da criminalidade urbana violenta passou a contar como indício para medir a capacidade de um governo. Desse modo, os políticos que atuam no contexto da competição eleitoral passaram a somar às suas escolhas – sempre pautadas pela luta política – anúncios de medidas que não sejam interpretadas como sinal de fraqueza ou abandono da responsabilidade do Estado para com o público no que concerne à “segurança pública”.

As estratégias em torno do controle dos índices de criminalidade urbana violenta anunciadas no campo político são decorrentes de um conflito de interpretações, de interesses políticos e corporativistas. No final do regime ditatorial militar e nos primeiros anos da redemocratização, o embate se dava entre defensores daquele regime, crentes de que a

homicídios, agressões físicas, etc.). A ênfase na *violência estrutural* abre espaço para a realidade própria de uma *criminalidade urbana violenta*, para a qual seria conveniente definir indicadores quantitativos e qualitativos, assim como perceber o quanto o Estado, através da *violência policial*, coopera neste cenário”. (VASCONCELOS, 2011b, p. 161 - grifos do autor). A noção serve para destacar a associação entre pobreza e criminalidade praticada através da relação entre percepção pública e dados oficiais: ela quase sempre se restringe à um tipo específico de agente: o homem negro e pobre. Machado da Silva acrescenta que podem ser incluídas no rótulo de *criminalidade urbana violenta* diferentes formas de incivildade e que, embora a noção de “crime” seja extraída das definições legais, não deve ser confundida com ela. “Para a população em geral, ‘crime’ é uma representação social, não uma figura jurídica”. (MACHADO DA SILVA, 2008, p. 20).

¹⁶ Uma das fontes em que se pode acompanhar os índices de homicídio da última década é a publicação Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do FBSP, financiada pelo Ministério da Justiça. Fonte: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2016. Sobre o incremento nesses índices pós abertura democrática, ver ADORNO, 1999, 2003; ALVAREZ; SALLA; SOUZA, 2004; CERQUEIRA et al., 2000; SANTOS, 2004, entre outros.

responsável maior era a democracia, e os militantes de direitos humanos, engajados nos movimentos pelas eleições diretas, pela anistia dos presos políticos e também em projetos de reforma do sistema de justiça criminal. Nesse período, a polaridade expressava a continuidade dos conflitos entre herdeiros da ditadura militar no interior do Estado e a militância em direitos humanos. Enquanto a luta contra a tortura foi decisiva no combate à ditadura militar, no processo de redemocratização, a luta era contra o arbítrio policial (VASCONCELOS, 2014). Articularam-se, então, “diferentes estratégias de transição democrática e suas resistências” (VASCONCELOS, 2011a).

As experiências acumuladas naquele período fizeram notar que, para fortalecer o processo de democratização da sociedade brasileira, era necessário se empenhar numa disputa pelo predomínio, no campo das ideias, sobre o que deveria ser a “segurança pública”. Desse modo, da parte da militância por direitos humanos, a luta não se limitou às denúncias e à análise dos horrores do passado. Ela deu-se também com a sugestão e implantação de políticas que compatibilizariam “eficiência policial” e o comprometimento com os “diretos humanos”. Assim, o período de redemocratização impulsionou uma “zona de interseção” – formada por políticos, ativistas, jornalistas, cientistas sociais, policiais e militares – a encontrar “novas formas de controle social”, os “elos perdidos” da política. A saber, a solucionar o emaranhado formado pela conjunção entre a continuidade autoritária no espaço social brasileiro (no poder público e na sociedade civil) e o crescimento da criminalidade urbana violenta (VASCONCELOS, 2014).

Essa zona de interseção identificou a “desorganização” do aparelho do Estado como uma das principais barreiras para dar conta dos novos fenômenos criminais. As estratégias estatais de repressão deveriam, assim, incorporar novas técnicas de gestão empresarial, mas com ênfase nos *direitos humanos*¹⁷ (VASCONCELOS, 2012).

¹⁷ O discurso normativo exposto nessa seção diz que “[o]s direitos humanos remontam a uma lógica política segundo a qual a base de sustentação do poder político não é o Estado, mas antes são os cidadãos. Nesse sentido os cidadãos devem ser protegidos e essa proteção deve ser integral, [na] forma de uma plêiade de direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. [...] [T]odos os direitos, por mais excludentes que possam parecer [como direitos da mulher, direito dos homossexuais, etc.], concorrem para o crescimento das sociedades e para o amadurecimento da política. Por isso, a democracia é condição essencial para a realização e satisfação [...] dos direitos das pessoas, em todos os aspectos da vida. O poder político, nessa lógica, não faz uso desnecessário da força, pois ele é espaço de controle da violência. [Ele] não pode ser fonte de violência, [mas] precisa corrigir as dissimetrias sociais e as diferenciações de direitos. Os *direitos humanos são instrumentos políticos* por excelência na medida em que tem como função primordial, limitar o poder [do Estado] e expulsar a violência da lógica do sistema democrático. [...] A violência não pode ser contida pelo aumento do poder do Estado sobre a sociedade [já que a] ampliação da força não leva à dissolução da violência. [...] Toda e qualquer forma de enfrentamento da violência depende da articulação entre estado e sociedade, entre as diferentes esferas de governo, entre as diferentes organizações que compõem a máquina burocrática do Estado. [...] [A] diminuição ou contenção da

Um problema complementar, apontado, por exemplo, por Lima, é a indefinição do que seria “segurança pública”. Trata-se, ele diz, de “um conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade”. Assim, as instituições estariam funcionando sem um “consenso sobre o seu significado”. Mesmo após 1988, nossa agenda de políticas de “segurança pública” assimila, através do *modus operandi* das organizações da área, o conceito de segurança “interna”¹⁸ (LIMA; COSTA, 2014). Este foi um momento histórico em que as instituições estatais e a sociedade brasileira deveria se adaptar tanto a uma pressão internacional quanto a uma nova “forma de governo”, o que fez da área um território a ser explorado e dominado.

Desde o final dos anos 1990, muitas organizações internacionais (PNUD, BID, BIRD, CAF, entre outras) têm tentado disseminar não só no Brasil, mas em vários outros países da América Latina, o conceito de segurança “cidadã”, na tentativa de provocar rupturas políticas neste cenário e, na sequência, reformas policiais. Por meio da categoria “cidadã”, a aposta é na estruturação das organizações policiais e na introdução de novas práticas que sejam, essas sim, informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado (LIMA; COSTA, 2014, p. 484).

O exame do vocabulário utilizado em documentos oficiais e em discursos de agentes do setor da segurança pública mostra que a vaga reformista¹⁹ - fortalecida pela Constituição de 1988 - passou a utilizar largamente uma doutrina chamada de “segurança cidadã” (LIMA; COSTA, 2014) para tentar vincular eficiência em repressão e direitos humanos. A concepção de “segurança cidadã” foi concebida a partir da proposição de modelos específicos, principalmente aqueles dirigidos para as políticas, como as de polícia comunitária anglo-saxã, de “tolerância zero”, para o controle da ordem pública, de Nova Iorque, e também de “reforma gerencial e de integração policial, dos contratos locais de segurança pública na França e das políticas de redução da violência implementadas na Colômbia”. (VASCONCELOS, 2014, p. 415). Na prática, a “segurança cidadã” prevê transparência e informação adequada que, além de ser um bem público da democracia, também demonstra capacidade de ação por parte das autoridades com o objetivo de difundir um sentimento de segurança. Essa doutrina também

violência deve ser feita mediante práticas de *direitos humanos incorporadas nas políticas públicas*”. (SOUZA, 2009, p. 206-207 - ênfase minha).

¹⁸ Reestabelecido pela Constituição Federal de 1967 e regulamentado pelo Decreto Lei n. 317, de 13 de março de 1967.

¹⁹ Soares (2003) usa a expressão *liberal* e Souza (2015) usa *empreendedorismo*.

prevê controle do uso da força por parte das polícias, que também devem respeitar as leis. O investimento em componentes espaciais é outro elemento, ou seja, o desenho do espaço público deve ser ameno e o que contém deve ser perceptível para todos os cidadãos, através de uma iluminação adequada ou a eliminação de pontos cegos, por exemplo, o que requer um conjunto de ações com forte participação cidadã. Isso é considerado um passo fundamental para a prevenção criminológica. Essa doutrina prega também que o público se envolva na participação, no controle e na correção das políticas (ESCOBAR et al., 2005).

A linguagem política da “segurança cidadã” passou por um “rito de institucionalização” (BOURDIEU, 2012) nas últimas duas décadas, através do qual ela se transfigurou em linguagem oficial do Estado²⁰. Durante sua pesquisa de campo, Gusso constatou um esforço dos operadores dos projetos pertencentes ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI/2007), melhor detalhado na Seção 2.3.2, para se adaptarem à sua linguagem. A linguagem oficial do PRONASCI inclui expressões como “territórios de paz”, “território vulnerável”, “intervenções cidadãs”, “cultura da paz” e, segundo os relatos, não usar esses termos, “falar normal” com o “povo do projeto”, era como “falar errado”, e corria-se o risco de ser advertido (GUSSO, 2013, p. 178-179).

O relato de Gusso descreve a luta empreendida pelos agentes do Estado pelo poder de nomeação – de si e dos outros. Bourdieu afirma que, pouco a pouco, e através dessas lutas, os diferentes agentes estatais delegam, abandonam ou se submetem a esse poder em benefício de uma instância – o Estado – que dirá a cada um o que ele é. Assim, ele diz, “aqueles que se servem do Estado são também aqueles que lhe servem, e eles não o podem fazer senão invocando valores comuns e interesses coletivos”. (Bourdieu; Will, 2000, n. p., - tradução minha). A invenção de rotinas e de procedimentos é próprio do trabalho burocrático, e isso dá um sentido concreto, cotidiano, à ideia de continuidade do Estado (2000, p. 112). Tais procedimentos, que aqui são invocados em nome da “segurança pública cidadã” funcionam, assim, como instrumentos de legitimação política e essa linguagem foi incorporada e

²⁰ Ver, para ilustração, a publicação do encontro **Diálogo Sub-Regional de Política de Segurança Cidadã 2013**, ocorrido em Porto Alegre, em 2013, sob organização do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Rio Grande do Sul. No encontro, agentes de 17 governos subnacionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá apresentaram “boas práticas” em “segurança pública” pautadas por esse paradigma. Para o caso do Brasil, Lima apresentou modelos de política local: o Fica Vivo de Minas Gerais, o Pacto Pela Vida de Pernambuco, as Unidades de Polícia Pacificadora do Rio de Janeiro, o programa Paraná Seguro do Paraná, as experiências municipais de Diadema (SP), o Koba, de São Paulo e o de Canoas (RS) (LIMA; GODINHO; PAULA, 2014). Disponível em: <https://goo.gl/Aud7ml>. Acesso em: 18 de outubro de 2016.

instrumentalizada também pelos agentes do campo político, servindo como um recurso em suas disputas.

O antropólogo e cientista político Luiz Eduardo Soares, que propagou um conjunto de reflexões sobre a questão da segurança pública nas últimas décadas, muitas delas incorporadas ao novo repertório de políticas públicas implantadas, se posiciona criticamente sobre a noção de “segurança cidadã”:

[n]a relação com direitos humanos, aí há toda uma complexidade, mas eu sequer admito essa distinção. Eu não admito que nós falemos de direitos humanos e de segurança pública; para mim só faz sentido falar em ‘segurança pública’, porque estamos falando da observância do cumprimento, do respeito, da implementação das garantias fundamentais. É assim que eu entendo segurança pública, e por isso eu sempre recusei os adjetivos, que tendem a nos isolar e a reificar um certo grau de marginalização, do tipo ‘segurança cidadã’ (SOARES, 2006).

Bourdieu explica que os discursos políticos, oferecidos no mercado em determinado momento, definem o conjunto do que pode ser dito e pensado politicamente e o que deve ser banido para o indizível e o impensável (1998a, p. 171). O que deve ser consagrado e o que não deve. O depoimento de Luiz Fernando Corrêa, Secretário nacional de segurança pública (2003-2007) e Diretor geral da Polícia Federal (2007-2011), mostra como o combate por ideias é também combate por poder:

Hoje graças a deus não é mais palavrão, há dez anos atrás falar em repressão, tinha até gente que tava tentando mascarar este termo. Hoje o Estado tem que ter coragem de dizer que ele é o detentor do poder, do emprego da força. O monopólio da força estatal é dele e se dá através da repressão, né. Isso é fundamental, agora repressão, agregando a isso diminuir a letalidade. Eu posso ser uma força de repressão, mas eu tenho que ter uma capacidade operacional com menor letalidade (CORRÊA, 2010).²¹

Anteriormente negativada, “maldita” porque relacionada a ações da ditadura militar contra a oposição política, a expressão “repressão”, quando atrelada à ideia de respeito às leis cuja finalidade é controlar o uso da força, quando é regulada por técnicas específicas que diminuem a letalidade ao estritamente inevitável, “reconquistou” sua legitimidade política entre a esquerda partidária, como se pode confirmar na declaração de Luiz Eduardo Soares.

²¹ Disponível em: <http://www.fgv.br/editora/segurancaecidadania/luiz.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2016.

Portanto, quando direitos estão sendo violados, reprimir o ato violador implica preservar direitos, garantir a fruição dos direitos, das liberdades, da incolumidade física e moral, da dignidade humana, pois as instituições policiais, no Estado Democrático de Direito, quando a Constituição é regida pelos princípios expressos nos direitos humanos, têm a função de garantir o exercício de direitos e liberdades, individuais e coletivas. A repressão de violações equivale à afirmação da legalidade constitucional e, nesse caso, dos direitos humanos (SOARES apud LIMA; RATTON, 2011, p. 250).

A valoração da expressão “repressão” é redirecionada; ela agora é descrita como necessária, uma vez que a pretensão ao monopólio da violência é precedência do Estado, e a repressão é um dos instrumentos para exercê-la. Outra expressão que passou por um processo de ressignificação foi “eficiência”, o que se constata em mais uma narrativa de Luiz Eduardo Soares, referindo-se à sua passagem pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro:

Outros governos [estaduais] progressistas falavam em submeter as ações policiais aos direitos humanos, como fazíamos, mas não diziam que isso significava aumentar sua eficiência, porque *eficiência policial* depende do respeito aos direitos humanos. Falar nessa dependência e pronunciar a expressão “eficiência policial” ainda eram blasfêmias para as esquerdas. Se algo parecido era dito por um governador de esquerda, nos bastidores se acreditava que se tratava de uma concessão oportunista com objetivos táticos (SOARES apud LIMA; RATTON, 2011, p. 247 - ênfase minha).

A utilização comum da expressão “eficiência” por mim notada nos discursos e documentos oficiais atesta o que apontou Garland para a Inglaterra e os Estados Unidos, onde, à medida que o sistema de segurança pública foi ficando mais politizado, “o equilíbrio de forças frequentemente se abalou em detrimento da lógica da administração e da tomada de decisões especializada”. (GARLAND, 2008, p. 253). Esse processo favoreceu o surgimento de uma nova linguagem para ser usada como instrumento de luta pelo campo político.

Vasconcelos (2014)²² fez uma detalhada descrição da construção da categoria “violência” como problema público durante o processo de transição democrática no Brasil. Ele também retratou a disputa em torno da definição, enquadramento, diagnóstico e estratégias de solução para a “segurança pública”. Dou especial atenção ao seu trabalho durante essa seção justamente porque seu objetivo é examinar como a confluência entre “campo científico” e “arenas de políticas públicas” constituíram o que ele chama de “campo da segurança pública”²³. Sua maior

²² Mas também BATTIBUGLI, 2012; RAMOS, 2012; MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005; SOUZA, 2005, 2015.

²³ LIMA; COSTA, 2014, RAMOS, 2012 e SOUZA, 2015, também observam este vínculo e a legitimação política de pesquisadores como especialistas, consultores, formuladores e/ou gestores em segurança pública e justiça criminal e o campo policial.

preocupação é o papel de cientistas sociais, a exemplo de Luiz Eduardo Soares, como atores-chave na constituição deste campo, atuando tanto através da formação de uma área de pesquisa sobre crime, violência e punição, quanto na formulação de agendas políticas e propostas de mudanças na atuação estatal. Segundo a análise de Vasconcelos, esta é uma mobilização

para se legitimarem como agentes reconhecidos na disputa pela imposição de uma visão legítima do fenômeno da violência que sirva de base para o desenvolvimento de *novas práticas técnico-políticas de gestão do social por parte do Estado* (2014, p. 6 – ênfase minha).

A área de pesquisa em “segurança pública” se mostrou bastante fértil. Ramos recordou que nos últimos anos

muita coisa avançou [...] neste campo, quando fazemos um balanço do estado da arte ao final da década de 2000, e não foram apenas os estudos acadêmicos [...]. Simultaneamente ao crescimento e consolidação do campo de estudos nas universidades, houve a criação de diversos centros de pesquisas no país dedicados ao tema, alguns ligados a universidades [...] e outros com perfis próximos a associações ou ONGs. A Fundação Ford apoiou o desenvolvimento de vários centros (RAMOS, 2012, p. 9).

Ramos afirma que um exame no banco de dados da Plataforma Lattes mostrou que existiam, no ano 2000, 450 pesquisadores e 41 grupos de pesquisa de ciências sociais (sociologia, antropologia e ciência política) no setor “segurança pública e criminalidade” inscritos no CNPq. No início de 2012, Ramos encontrou 1.334 pesquisadores e 71 grupos de universidades brasileiras pesquisando o tema²⁴. Se pensarmos o campo acadêmico como um braço do Estado, pode-se dizer que o agente acadêmico, como um burocrata, não é apenas um servidor, um agente do Estado, alguém que contribui para a sua reprodução, mas é aquele que põe o Estado a seu serviço, utilizando-se do seu prestígio, do seu poder, dos seus recursos (BOURDIEU, 1996b, p. 152). Como em qualquer campo, este é um campo permeado por interesses relacionados à “cargos acadêmicos ou contratos editoriais, [...] e também sinais de reconhecimento e gratificações”. (BOURDIEU, 1983, p. 53).

²⁴ Conforme Vasconcelos, a ciência social especializada em estudos na área da segurança pública atua em dois papéis: aquele da abordagem científica, na qualidade de *experts*, e aquele das convicções subjetivas, na qualidade de *ideólogos*. De um lado, no âmbito acadêmico, Vasconcelos descreve as disputas entre grupos de pesquisa por recursos burocráticos no interior de um campo científico; de outro ele reconstrói a formação de “redes de atores” voltadas à legitimação política dos “princípios causais, normativos e instrumentais a que estão identificados”. (VASCONCELOS, 2014, p. 4-6).

No entanto, na esfera política há testemunhos de dificuldades vivenciadas pelo campo acadêmico na luta pela imposição da visão legítima sobre os “princípios causais, normativos e instrumentais” em torno do fenômeno da criminalidade urbana violenta. A disputa se dá principalmente com os juristas²⁵ e as polícias, duas categorias fundantes do “campo da segurança pública”.

Arthur Trindade Costa, professor de sociologia na Universidade de Brasília e ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal (2015), comenta a concorrência com o campo jurídico:

Dentro das ciências sociais, na Anpocs [Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais], nós temos vários GTs [grupos de trabalho], a produção é grande etc., mas não é o campo que mais impacta no meio policial, no sistema de justiça criminal. É o campo jurídico que faz isso, não somos nós (COSTA apud RAMOS, 2012, p. 14).

A descrição, abaixo, da composição da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), exemplifica a predominância dos juristas no alto escalão dos órgãos de segurança pública:

Quando nós começamos a observar que tínhamos um grande policial federal, Luiz Fernando Corrêa, um grande promotor, o Dr. Biscaia, ambos advogados, um grande chefe de polícia, o delegado Zaqueu, também advogado, um secretário-executivo, Luiz Paulo, advogado, Pedro Abramovay, advogado, Dr. Maurício Kuehne, também advogado - e o próprio ministro [Tarso Genro], advogado trabalhista -, dissemos "Quem sabe, no grupo de trabalho, a gente começa a abrir, a buscar uma heterogeneidade, para não fechar a questão só em torno de policiais ou de juristas?" (TEIXEIRA DA SILVA apud FERREIRA; BRITTO, 2010, p. 55-57).

Não é apenas com o campo jurídico que os cientistas sociais concorrem. Em um testemunho transcrito no relatório de uma reunião da Fundação Ford no Brasil, Sérgio Adorno afirma que os políticos profissionais se constituem numa importante barreira para a consolidação da influência dos cientistas sociais em políticas públicas:

²⁵ A concorrência entre cientistas sociais e juristas se tornou possível com a abertura do direito às ciências sociais num contexto de decadência da criminologia tradicional, ou positivista no Brasil.

Quando há uma necessidade de uma expertise, de um conhecimento, e onde não dá certo? [...]. Quando depende de conexão política. Nós não temos respaldo político, a gente pode falar muito bem, mas sem na verdade uma liderança política que assuma pontos de vista, ter a capacidade de executar, isso é muito difícil (ADORNO apud RAMOS, 2012, p. 12).

Luiz Flavio Saporì também acredita que as ciências sociais falham no campo político:

“falta a nós maior protagonismo político (...). Se é um jogo político, então vamos para o jogo político, vamos brigar. Vamos disputar espaço político, vamos ter uma agenda, uma agenda institucional, de reformas institucionais, vamos ter uma agenda de política pública básica, elementar que deva compor as políticas estaduais e a política federal. Vamos ter um protagonismo político mais claro”. (RAMOS, 2012, p. 14-15).

As disputas entre campo acadêmico e campo político para a definição da maneira mais adequada, mais profissional de se fazer política pública é bastante visível no seguinte caso retirado das turbulências políticas no Brasil causadas pelo impeachment de Dilma Rousseff (PT, 2011-2016). Ele diz respeito à necessidade (ou não) da instrumentalização de pesquisas em “segurança pública” por parte das práticas estatais, defendida por pesquisadores das ciências sociais. Instrumentalizações desse gênero ocorreram por demanda oficial com intensidades diferentes nos quatro governos do Partido dos Trabalhadores (o que demonstra ser uma conduta pouco institucionalizada no campo político). Logo depois de tomar posse como Ministro da Justiça no governo de Michel Temer (PMDB, 2016-), Alexandre de Moraes (PSDB), criminalista, ex-membro do Ministério Público, ex-Secretário de Segurança Pública de São Paulo e nomeado em março de 2017 Ministro do Supremo Tribunal Federal, defendeu que o Brasil precisa de “menos pesquisa em segurança e ‘mais equipamentos bélicos’”²⁶. A declaração de Alexandre de Moraes, representante do novo grupo que ascendeu ao poder, demonstra sua adesão a uma pauta reativa e militarizada, de “guerra ao inimigo”, ao valorizar em primeiro lugar a aquisição de “equipamentos bélicos”. Em outra aparição pública, o então Ministro da Justiça cortava pés de maconha com um facão em território paraguaio para demonstrar sua disposição em combater a planta no continente, ato que confirma sua preferência pela premissa de “guerra às drogas”, um potente ativo político.

No caso do da “guerra às drogas”, sabe-se hoje que o monumental investimento em recursos financeiros e humanos demandado por essa doutrina não afeta a disponibilidade de

²⁶ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/brasil/moraes-defende-menos-pesquisa-e-mais-equipamentos-belicosem-novo-governo/>. Acesso em 2 de janeiro de 2017.

drogas. Por outro lado, aumentou o número de encarceradas e, muitas vezes, as punições tanto sobre o uso quanto sobre o tráfico chegam a ser mais severas do que aquelas sobre homicídio ou estupro (LEMGRUBER; BOITEUX, 2014, p. 358). Já a doutrina da “segurança cidadã” foi neutralizada pelos órgãos que compõem o sistema, ainda muito apegado à premissa da lei e ordem como missão e à estratégia da repressão e do encarceramento como o instrumento primordial para alcançá-la. Para Machado, a terapêutica dada à “criminalidade urbana violenta” pela doutrina da “segurança cidadã”, quando assimilada pelos órgãos policiais, se estrutura

a partir de pressupostos e preconceitos que restringem as propostas de intervenção ao aprofundamento e racionalização dos meios de repressão. Nas raras vezes em que entra o tema da cidadania, por meio da discussão de políticas sociais, elas são pensadas de modo reducionista e instrumental, isto é, como formas de salvar moralmente, ou (re)civilizar, as classes populares (especialmente sua juventude), construindo barreiras contra a participação em atividades criminais (SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005, p. 28).

Completo a observação de Silva utilizando a análise de Bourdieu sobre o sistema escolar francês (BOURDIEU, 2012): é como se o sistema de segurança pública instituísse, no mundo social, pessoas objetivamente hierarquizadas e, ao fazê-lo, instituísse, também, os princípios de hierarquização social.

Essas ideias, representadas pela doutrina da “segurança cidadã” e pela declaração de Alexandre de Moraes e que atualmente estruturam a área da “segurança pública” no Brasil, foram aqui apresentadas porque constituem o repertório simbólico de legitimação dos Secretários. Em entrevista ao jornal goiano O Popular, João Furtado de Mendonça Neto, Secretário de Segurança Pública, afirmou que “sua intenção é repensar o conceito de segurança pública”, que “pretende aumentar o efetivo da Polícia Militar para garantir sua presença no seio da comunidade e ampliar o conceito de polícia-cidadã”, que iria privilegiar o “uso da inteligência funcional, investimento em tecnologia, o combate ao uso e tráfico de drogas”, que formaria “uma comissão para garantir mais transparência nas investigações sobre desaparecidos”.²⁷ A entrevista do Secretário, que é ex-Procurador-Geral de Goiás, articula bem a nova linguagem da segurança pública, já Flamarion D’Ávila, advogado, promotor público e Secretário de Sergipe, garantiu que seu trabalho seria marcado por “uma maior operacionalidade das polícias”, com um “policimento ostensivo mais intenso nas ruas da

²⁷ Disponível em: <http://www.opopular.com.br/editorias/cidade/quot-inten%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9-repensar-conceito-de-seguran%C3%A7a-quot-1.80601>. Acesso em: 12 de outubro de 2015.

capital e interior do Estado”. Ele disse considerar importante “motivar os policiais” e a “preparação do policial para um melhor trato com a sociedade” e a “investigação científica criteriosa de todos os delitos”.²⁸

Os discursos dos Secretários apresentam tanto a necessidade de uma reação rápida, certa, “dura” contra o crime, de modernização da gestão da área, de ações inteligentes, articuladas, de planejamento, quanto de respeito aos direitos humanos, de controle do trabalho policial, de transparência. Por isso, observar e expor o conteúdo da disputa por impor a verdade sobre a segurança pública, perceber quem está envolvido nela, ajuda a entender porque certos perfis são melhores do que outros, porque alguns emergem e outros decaem. A incorporação dessas ideias pelo Estado cria demandas por determinados perfis, abrem espaços de poder a serem disputados pelos agentes, pelas instituições.

2.2 O TERRITÓRIO EM DISPUTA: O CONTROLE DAS POLÍCIAS

A clássica explicação de Weber diz que as polícias são instituições que pretendem o monopólio do uso da força física em determinado território. A prerrogativa do uso da força é, portanto, constitutiva de sua função. Já Monjardet afirma que a polícia é a instituição que *deve* “garantir ao poder o domínio (ou regulação) do emprego da força nas relações sociais internas” (2002, p. 27) e, para isso, está “equipada, autorizada e é necessária para lidar com toda exigência em que possa ter que ser usada a força para enfrenta-la”. (BITTNER, 1974, p. 256). A polícia é, portanto, um dos principais braços de poder do Estado.

O objetivo desta seção é mostrar uma variação na autonomia dos estados em relação ao governo federal quanto à atuação de suas polícias. Cada um dos regimes, o ditatorial militar e democrático comportou-se de maneira diferente em relação às polícias estaduais. Durante o regime ditatorial-militar, uma sorte de “intervenção direta” pretendeu controlar as polícias. Como veremos na Seção 1.4, durante o regime democrático, a *dependência financeira* dos estados em relação ao governo federal funcionou como um trunfo para tentar induzir as políticas estaduais e municipais de segurança e, através dela, atingir as instituições de segurança locais. Com o objetivo de ressaltar algumas heranças históricas que ajudem a entender o atual desenho institucional e cultural de nossas organizações policiais, o trecho a seguir foca no regime ditatorial militar.

²⁸ Disponível em: <http://bit.ly/2sJu0E6>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

O monopólio da coerção político-ideológica durante o regime ditatorial militar ficou sob a tutela das Forças Armadas (CANCELLI, 1991). Já em 1964, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), destinado a assessorar o presidente da república nas atividades de informação. Serviços de informação foram criados em cada uma das três forças (Exército, Aeronáutica e Marinha) que, juntamente aos órgãos com esta finalidade nas polícias dos estados, passaram a compor um sistema ligado aos ministros militares. Todavia, afirma Durante, mesmo com a tentativa de centralização e controle, havia alto grau de autonomia (e de atritos), já que cada agência atuava dentro do seu próprio subsistema corporativo e local, formando uma rede bastante complexa (2008, p. 82).

Força auxiliar do Exército, as PMs são supervisionadas e controladas pela Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM)²⁹, criada em 1967. Ela o faz até hoje através de normas reguladoras, da direção dos currículos das academias, dos programas de treinamento, controle dos armamentos, dos manuais, de seus regulamentos internos, e dispendo sobre as promoções dos seus membros. O caráter militar da polícia foi progressivamente acentuado com o acréscimo, por exemplo, dos Centros de Operações de Defesa Interna³⁰ (CODI, de 1970), e a transferência, em abril de 1977, da competência de julgar policiais militares acusados de cometer crimes contra civis para a Justiça Militar (de âmbito Federal), órgão existente até hoje.

Oficiais das Forças Armadas eram frequentemente indicados para dirigir a Polícia Federal, as Secretarias Estaduais de Segurança Pública e as Polícias Militares. Segundo Huggins, o Secretário Estadual de Segurança Pública passou “a ser indicado pelos militares, ainda que não necessariamente ele próprio fosse militar” e, com as mudanças introduzidas com a Constituição de 1967, ele tornou-se o responsável pelo estabelecimento das funções e jurisdições da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (1998, p. 151). As indicações dos Secretários pelo Exército alteraram o perfil do ocupante do cargo. As sessões História e/ou Galeria de Secretários dos Sites das Secretarias estaduais³¹ mostram que até 1964 seus titulares nomeados eram sobretudo civis: políticos, advogados, delegados, desembargadores, juizes de direito e até médicos e jornalistas. Principalmente nos anos da década de 1970, nota-se a predominância de oficiais superiores do Exército nesse posto. No

²⁹ Decreto-lei n°317, de 13 de março de 1967 e Decreto-lei n°667, de 2 de junho de 1969.

³⁰ Os CODI eram comandados pelo chefe do Estado-Maior de cada Exército e compostos pelas Forças Armadas, polícias militares e civis.

³¹ As sessões História e/ou Galeria de Secretários dos Sites das Secretarias que ofereceram estas informações foram as dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Norte.

Paraná, por exemplo, os anos 1960 e 1970 houve um desembargador, os demais Secretários eram militares de alta patente do Exército.

Huggins (1998), em seu livro sobre a evolução histórica da cooperação policial entre Estados Unidos e América Latina, apresenta a preocupação de Theodore Brown, o principal consultor policial para o Brasil da Seção de Segurança Pública (OPS)³² da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID), em uma audiência no Senado norte-americano, sobre tortura e assassinato executados pelas polícias brasileiras no início dos anos 1970. Nesta audiência Brown expressou preocupação com o fato de

‘a administração superior da organização policial [ser do] Exército brasileiro e não de policiais de carreira’. Isso, porém, [comenta a autora] apenas porque esse tipo de comando militar estava sujeito à alta rotatividade, à medida que os oficiais se deslocavam na carreira. Contudo, Brown considerava que seus consultores policiais poderiam continuar colaborando com os funcionários da segurança pública do Brasil [...]. Evidentemente, tudo o que importava para Brown, chefe da OPS-Brasil, era um governo anticomunista, não as práticas de segurança interna do governo, nem o tratamento que dispensava aos cidadãos (HUGGINS, 1998, p. 219).

O fragmento aponta para a interferência direta de funcionários do governo norte-americano na tentativa de aplicação do aparato policial brasileiro segundo interesses geopolíticos dos Estados Unidos. Na seção 2.4, veremos que a interferência norte-americana na distribuição de poder entre as nossas forças repressivas de Estado ainda se mantém, mas agora através do enredo do tráfico de drogas, do crime organizado e do terrorismo.

A segunda observação provocada pelo trecho destacado é que a capacidade de indução das ações policiais era prejudicada pela alta rotatividade dos comandantes do Exército brasileiro na chefia das polícias, confirmando e estendendo no tempo a afirmação de Battibugli (2009) para o estado de São Paulo entre 1946 a 1964. Também durante o regime ditatorial militar, mesmo com a mudança de perfil dos governos estaduais e dos Secretários, a rotatividade dos últimos se mantém, e com ela a dificuldade de controle das ações policiais por parte das Secretarias.

Esses exemplos mostram um modelo de interferência do governo federal sobre as polícias estaduais relativamente diferente daquele que será apresentado para o atual período democrático, apresentados adiante. Além de servir de contraste para o contexto atual, eles

³² Organização do governo norte-americano responsável pela administração do treinamento de polícias estrangeiras nos governos de John Kennedy e Lindon Johnson (HUGGINS, 1998, p. xxiv). Esse organismo deu suporte à formulação da Lei 317, de março de 1967, ou “Lei Orgânica da Polícia” no Brasil.

tratam de um período que aprofundou a militarização da cultura policial e influenciou a representação da sociedade brasileira quanto ao papel de suas polícias.

2.3 O INVENTÁRIO DAS ARMAS: DESENHO INSTITUCIONAL DA ÁREA DA “SEGURANÇA PÚBLICA”

A exposição da organização legal, das atribuições e das competências na área da segurança pública é necessária tanto para mapear sua arquitetura formal, quanto para compreender as concorrências corporativistas e o conteúdo das propostas, dos programas e iniciativas legislativas pensadas para reformá-la.

As preferências estratégicas das Forças Armadas foram asseguradas durante processo constituinte de 1988. A redação dos capítulos constitucionais sobre defesa e segurança³³ ficou a cargo da Comissão de Organização Eleitoral Partidária e Garantia das Instituições, presidida por Jarbas Passarinho, coronel da Reserva e ex-ministro dos governos dos generais Costa e Silva (1967-1969), Médici (1969-1974) e Figueiredo (1979-1985). Outra personagem importante no processo foi o deputado Ricardo Fiúza, relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. O parlamentar fez carreira no Partido da Frente Liberal – ex-ARENA –, que forneceu suporte aos militares durante praticamente toda a sua existência. Fiúza era um dos líderes do grupo conservador da Assembleia Nacional Constituinte e deu total apoio às demandas militares contra tentativas de se acabar com o controle do Exército sobre as polícias estaduais (SOARES, 2015). Apesar de não haver uma coalizão reformadora para a área da “segurança pública”, demandas de setores da sociedade contra a militarização da ação policial, a favor da remodelação e modernização desses órgãos e da adoção de estratégias orientadas pelos direitos humanos coexistia com a agenda dos militares (ZAVERRUCHA, 2002). Zaverucha conta ainda que Sebastião Ferreira Chaves, coronel do Exército, e ex-Secretário de Segurança Pública de São Paulo durante o governo de Abreu Sodré (ARNA, 1967-1971), apresentou diversas medidas a Ulisses Guimarães (PMDB), presidente do Congresso, para mudar o sistema policial na Constituição de 1988. Uma delas era a extinção das polícias militares. Sebastião argumentou que a Polícia Militar era violenta e que a Polícia Civil tinha perdido sua capacidade investigativa. Porém, Ulisses Guimarães justificou a impossibilidade de

³³ O texto em torno desses temas está em capítulo próprio da Constituição (o III), inserido no Título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, ao qual se vinculam também os capítulos que versam sobre o Estado de Defesa e o Estado de Sítio (o I) e o capítulo sobre as Forças Armadas (o II) (BRASIL, 2007).

aplicá-las devido a um acordo que ele havia feito com o ministro do Exército do Governo Sarney (PMDB, 1985-1990), general Leônidas Pires.

A discussão sobre o setor de segurança pública durante a elaboração da Constituinte envolveu muitos *lobbies*, também entre

polícias, ministério público e os deputados da constituinte. Ambas as instituições, Forças Armadas e polícias, temiam perder espaço e prerrogativas na nova configuração do Estado brasileiro. Além da tentativa de sedução, explícita nas viagens oferecidas, o aliciamento dos parlamentares também foi feito por meio de conversas de gabinete e de declarações sutilmente ameaçadoras, realizadas junto à imprensa. [...]. No entanto, apesar da presença desses *lobbies*, o tema da segurança pública não foi o foco dos debates da subcomissão responsável por discutir tais assuntos. Segundo Deluchey, “uma reformulação da segurança pública tinha uma importância muito menor para a construção democrática do que o reexame do papel das Forças Armadas e a revisão da doutrina de segurança nacional”, e manter o *status quo* de cada uma dessas instituições era o melhor caminho para evitar o desgaste político e um futuro desprestígio com suas bases eleitorais (SOARES, 2015, p. 106).

A prerrogativa militar está expressa, entre outras passagens, no Parágrafo 6 do Artigo 144. Ali se determina que “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”. O desenho constitucional das competências que dizem respeito à segurança pública estabelece que é privativo à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” e sobre a “competência da Polícia Federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”³⁴. Zaverucha (2002) alerta sobre esse arranjo institucional em que os estados ficam com o encargo dos salários, já que as polícias estão sob sua tutela sem, todavia, poder arbitrar sobre o tipo de armamento a ser empregado, como as tropas devem ser alinhadas, ou onde devem ser construídos novos quartéis. Estas decisões estão sob a autoridade do comandante do Exército através da Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM), um órgão criado durante o regime militar, já citado na seção anterior.

À União e aos estados compete legislar concorrentemente sobre “organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”³⁵. A guarda da Constituição, das leis, das instituições

³⁴ Constituição Federal de 1988. Art. 22, inc. XXI e XXII.

³⁵ Constituição Federal de 1988. Art. 24, inc. XVI. Os parágrafos 1º, 2º e 3º estabelecem que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; a competência da União

democráticas e conservar o patrimônio público é competência comum de todos os entes federados³⁶. A Constituição diz ainda que a “Lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”³⁷.

Os órgãos estatais definidos constitucionalmente como responsáveis pela segurança pública são a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. O Quadro 1, a seguir, organiza a distribuição territorial e suas respectivas funções.

para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados e inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

³⁶ Constituição Federal de 1988. Art. 23, inc. I.

³⁷ Constituição Federal de 1988. Parágrafo 7º, Artigo 144.

QUADRO 1 - DIVISÃO DAS COMPETÊNCIAS E DE EFETIVO ENTRE OS DIFERENTES ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA CIVIL NO BRASIL

	União			Estados			Municípios
	Polícia Federal	Polícia Rodoviária Federal	Polícia Ferroviária Federal	Polícia Civil	Polícia Militar ³⁸	Corpo de Bombeiro Militar	Guarda Municipal
Competência	apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades, autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União	patrulhamento ostensivo das rodovias federais	patrulhamento ostensivo das ferrovias federais	polícia judiciária e da apuração de infrações penais, exceto as militares	policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública ³⁹	execução de atividades de defesa civil	proteção dos bens, serviços e instalações públicos
Status	civil	civil	civil	civil	militar	Militar	civil
Efetivo ⁴⁰	13.626	10.609	sem informação	117.642	425.248	sem informação	99.354

Fonte: adaptado de Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015, p. 94-97).

³⁸ As polícias militares são polícias uniformizadas, estrutural e organizacionalmente militarizadas.

³⁹ É importante ressaltar que além das referidas atribuições constitucionais relatadas no Quadro, às polícias estaduais cabe ainda a “prestação de socorro e assistência às populações carentes” (BUENO, 2014).

⁴⁰ O efetivo refere-se ao ano de 2014. Os municípios do Acre e o Distrito Federal não possuem Guardas Municipais. O relatório não apresentou o efetivo da Polícia Rodoviária Federal.

A maior parte do efetivo dos órgãos policiais de segurança pública e defesa civil pertence aos estados.

Quanto à divisão das competências entre os entes federados, manteve-se a histórica centralização no nível estadual de governo. É sob sua tutela que estão as polícias civil e militar, responsáveis pelo enfrentamento de maior número de tipos penais. É principalmente desse nível de governo a responsabilidade pela aplicação da lei penal (através do Judiciário Estadual) e a execução da pena (através do Sistema Penitenciário Estadual que, em alguns casos, é tutelado pelas Secretarias de Segurança Pública).

Segundo Durante (2008), os governos estaduais gerenciam 83% dos recursos gastos na área através das Secretarias Estaduais de Segurança Pública (Ver Tabela 2, abaixo). O estudo de Santos observou que o volume bruto dos gastos estaduais, agregados por região, no período de três mandatos (1999-2010), duplicou e até triplicou (com exceção da região Centro-Oeste). Ele encontrou uma relação positiva entre arrecadação estadual por região e gastos brutos no setor, mas, se forem observados os percentuais de arrecadação investidos na função, os estados mantiveram um padrão ao longo da série histórica. Isso indica que, apesar da existência de acentuadas desigualdades regionais e estaduais entre as arrecadações, o percentual de gasto em relação à arrecadação se aproxima (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 116).

Battibugli (2012) chama a atenção para a grande margem de autonomia sobre o uso das polícias que o modelo institucional de segurança pública dá aos governos dos estados. A baixa cooperação resultante do arranjo federativo brasileiro construído na Constituição de 1988 seria, como anotou Gonçalves (2009, p. 9 – nota 4), uma característica especialmente importante no funcionamento da “segurança pública”⁴¹. Os órgãos policiais estaduais colaboram pouco e competem entre si, alimentando rixas e conflitos. A baixa colaboração existe também entre os três diferentes níveis de governo, tanto pela inexistência de dispositivos institucionais que a estimulem e a regulem, pela grande desigualdade técnica, de recursos e de capacidade de gestão presente entre eles, quanto pela cultura organizacional moldada pelo sistema federativo e pelas rixas políticas. Essas são características assinaladas pelos reformistas do “campo da segurança pública”

⁴¹ Gonçalves (2009) utiliza ideia de Abrucio (2005) do estabelecimento de um *forte componente estadualista* resultante do arranjo federativo de 1988 para anunciar a baixa articulação intergovernamental na política de segurança pública.

como fonte de “desperdício de recursos”, um empecilho à “produtividade” e à “eficiência”. Essas “falhas” ajudam a entender as escolhas por perfis particulares de Secretários porque demandariam capitais profissionais e institucionais específicos para saná-las. Possuir – supostamente – a capacidade de romper tais limites de colaboração é um deles. Como será apresentado na seção seguinte, a União passou a criar mecanismos cuja finalidade seria estimular a cooperação entre níveis de governo e entre as organizações concernentes no nível estadual. Eles foram irradiados a partir da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que seria, portanto, o órgão orientador das mudanças, mesmo que constitucionalmente apenas os Departamentos de Polícia Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal estejam sob sua tutela.

Os municípios têm aumentado sua participação na área da segurança pública criando suas Guardas Municipais, o que é opcional. As tarefas tradicionais das Guardas Municipais é a proteção de bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais. Todavia, elas têm recebido crescente autorização ao recurso da força física⁴², inclusive à armamento letal (MISSE; BRETAS, 2010). O novo Estatuto Geral das Guardas Municipais de 2014, em acordo com a gramática da segurança “cidadã”, prevê que elas colaborem com a “pacificação de conflitos”, desenvolvam “ações de prevenção primária à violência”. Nas escolas municipais, devem participar de ações educativas com o corpo discente e docente de modo a contribuir com implantação da cultura de paz⁴³.

A Tabela 2 apresenta os gastos da União, dos estados e dos municípios com a rubrica “segurança pública” entre 2003 e 2010. Houve aumento nos três níveis de governo, mas o mais acentuado é o gasto dos municípios. A Tabela mostra que as despesas dos municípios com “segurança pública” cresceram 120% no período 2003-2010, embora a quantidade de municípios que declararam tais despesas tenha crescido apenas 11% em números absolutos (LIMA et al., 2012, p. 12).

⁴² Como não há estrutura de treinamento suficiente para as Guardas Municipais, muitas delas são treinadas em Academias de Polícia Militar. Outro fator importante é que são, muitas vezes, comandadas por policiais militares aposentados (ZAVATARO, 2007).

⁴³ Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

TABELA 1 - DESPESAS REALIZADAS COM A FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA PARA A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS (2003-2010)

BRASIL	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	22.659.454.972,60	23.669.064.649,87	26.818.284.172,93	32.044.848.973,25	36.305.946.975,11	41.298.640.054,37	47.663.749.959,70	49.990.398.453,76
UNIÃO	2.405.123.126,22	2.767.855.745,95	3.018.051.167,00	3.449.622.135,99	4.755.381.094,84	5.978.074.000,00	7.286.639.000,00	9.728.282.480,80
UFS	19.505.622.914,82	19.987.374.181,84	22.796.073.511,68	27.374.463.927,75	30.117.393.886,80	33.551.179.659,38	38.341.733.784,16	37.902.906.232,67
CAPITAIS	328.555.811,35	388.392.770,55	424.367.839,55	501.248.902,98	567.695.146,70	680.843.081,13	751.524.138,13	831.049.131,04
DEMAIS MUNICÍPIOS	420.153.120,21	525.441.951,53	579.791.654,70	719.514.006,53	865.476.846,77	1.088.543.313,86	1.253.853.037,41	1.528.160.609,25

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Ministério da Justiça (2011, p. 54).

Outra propriedade constitucional relevante, por sua característica corporativista e pelo que revela da potência dos recursos políticos das Forças Armadas, é a permanência da Justiça Militar e do Ministério Público Militar. Eles garantem independência judicial aos militares em relação ao ordenamento jurídico nacional civil. Muitos autores, dentre eles Zaverucha (2005) e Moraes e Bordin (2013) argumentam que isto resulta em parcialidade no julgamento entre pares e favorece a impunidade dos numerosos homicídios cometidos por policiais militares.

Também a manutenção do modelo dual de polícia⁴⁴, ou seja, a coexistência de duas polícias: a militar, com função de prevenção ostensiva; e a civil, com função investigativa, cada uma com cadeias de comando próprias e independentes no mesmo território. Na maioria dos países as polícias atuam ou por áreas geográficas próprias ou por tipos de crime, possuindo o que se convencionou chamar de “ciclo completo de policiamento”. O modelo brasileiro, com cada uma das polícias estaduais com competência sobre a metade do ciclo policial, é apontado como um grande “gerador de conflitos” e de “ineficiência” entre os órgãos⁴⁵. A possibilidade de estabelecer uma única polícia estadual está em debate há, no mínimo, duas décadas⁴⁶.

Há uma interessante passagem no livro de Mingardi (1992) sobre a tentativa de implementação de uma reforma na Polícia Civil paulista ainda nos anos 1980. Ela exemplifica bem os conflitos entre as duas polícias estaduais enfrentados pelo Secretário de Segurança Pública nomeado pelo governador Franco Montoro (PMDB, 1983-1987), o professor de direito penal da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Manoel Pedro Pimentel:

⁴⁴ Segundo Lima (2004), o modelo dual de polícia é o resultado da tentativa de equilibrar as tensões entre atores políticos internos e externos em torno do problema da *ordem interna* em curso no interstício de 1831 e 1850. O modelo dualista contemplou, de um lado, as forças locais (a elite rural) que pressionavam por uma maior descentralização das instituições de segurança pública, e, por outro, as forças externas (pressão inglesa sobre o Governo Central pelo fim do tráfico de escravos) que induziram o governo brasileiro a optar por modelos de inspiração centralizadora.

⁴⁵ A pesquisa *O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil* (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009) apontou que as preferências pró-mudança do modelo policial chegam a 51,9% dos policiais civis e 77% dos policiais militares, independentemente da patente ou do novo modelo a ser adotado. Há uma coalizão para a mudança. Se no passado, as respostas para os problemas que inquietavam as polícias eram copiadas das Forças Armadas, atualmente, elas aderem às soluções de outras polícias. Para Lima, e esse seria um sinal do “fortalecimento do ‘campo da segurança pública’ vis a vis o campo militar”. (LIMA; COSTA, 2014, p. 488).

⁴⁶ Ver, por exemplo, a PEC 21/05, que passaria da União para os estados a competência para legislar sobre segurança pública e a PEC 51/13, mais atual, que converteria as duas corporações em uma só, desmilitarizada.

Quando ocorriam reuniões do Conselho Superior de Polícia, que juntava os chefes das duas polícias, o chefe de gabinete do secretário, o coronel Viana se sentia em minoria devido ao chefe de gabinete [o segundo depois do Secretário] ser um policial civil. Por isso entendeu que deveria equilibrar as coisas trazendo seu chefe do estado-maior, ao que Maurício Henrique [o chefe de gabinete] respondeu com a presença do corregedor, na condição de vice-delegado-geral. A inclusão dos dois foi admitida por Pimentel [o Secretário] para tentar apaziguar os ânimos. O secretário tentou contornar o problema por meio de uma aproximação informal entre os membros da cúpula das duas polícias. Programou jogos de futebol entre eles e reuniões entre as esposas dos delegados e as de oficiais da PM. Segundo ele, tais iniciativas resultaram pelo menos em parte, mas não impediram conflitos. A guerra entre Polícia Civil e Militar só pode ser sanada criando-se uma única polícia, mas como ambas querem ser a cabeça dessa união, a ideia não vai pra frente (MINGARDI, 1992, p. 108-109).

Luiz Eduardo Soares presenciou a “urticária do corporativismo” quando era Subsecretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Ele relata as reações de Carlos Alberto D’Oliveira, chefe da PC, e de Martha Rocha, a subchefe, quando o governador nomeou o coronel da PM Josias Quintal como Secretário. Ele substituiu o general do Exército José Siqueira Silva. “Visivelmente transtornado”, Carlos Alberto disse ao próprio Soares que a nomeação de um coronel PM “seria inaceitável”, que “provocaria reações violentas na Polícia Civil” e que não sabia como explicaria a nomeação de um militar do Exército para sua corporação. Soares descreve a reação de Carlos Alberto como “passional”, “como se a oposição à PM fosse parte de sua própria natureza, [algo] aquém de sua razão”. Já a Subchefe, Martha Rocha, chorou. Para ela, “mil vezes o general [Siqueira]”. Disse nunca ter se sentido “tão insultada” em sua vida e que a “Polícia Civil está sendo ultrajada”. Desse episódio Soares concluiu que “seria ingenuidade supor adesão dos policiais a projetos desvinculados de compromissos corporativistas”. (SOARES, 2000, p. 301-302).

As disputas são exteriorizadas também no fato de as corporações avançarem sobre as atribuições alheias através de expedientes que criam estruturas sobrepostas. O Inquérito Policial Militar (IPM) permite que a PM exerça função investigativa e o Termo Circunstanciado de Ocorrência⁴⁷ lhes permite realizar um registro de ocorrência de fato tipificado como infração de menor potencial ofensivo. A PC também desenvolve atividade ostensiva através de forças de elite que atuam em ocorrências de alto risco, como no Paraná o Tático Integrado de Grupos de Repressão Especial (TIGRE) ou o Centro de Operações Especiais (COE) da Bahia, a Coordenadoria de Recursos Especiais

⁴⁷ Previsto na Lei 9099/95, a Lei dos Juizados Especiais. Especialmente o artigo 69.

(CORE), do Rio de Janeiro, que possui inclusive veículos blindados semelhante aos popularmente conhecidos como “caveirões”, do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) daquele estado.

Outra fonte fértil de conflitos entre as polícias estaduais é a forma como as carreiras se estruturam nas duas corporações: há duas categorias hierárquicas diferentes, cada uma com sua porta privativa de entrada. Nas PMs, ou se é praça, ou se é oficial; nas PCs, ou se é agente/investigador, ou se é delegado, o que se repete na PF.

Reiner (2004) afirma que não há uma cultura policial única. As posições estruturais de acordo com a hierarquia no trabalho, trajetória na carreira, ou até mesmo experiências pessoais dão espaço a subculturas policiais. A despeito de haver traços em comum entre patamares hierárquicos, entre as diferentes instituições policiais (civil, militar, federal), ou modelos de instituição (civil ou militar) há uma transmissão de histórias, mitos, piadas, há a socialização entre os mais antigos e os mais novos que permite o compartilhamento de códigos de conduta, de valores concernentes a cada “ambiente” hierárquico.

Como exemplo de como os conflitos hierárquicos funcionam e aparecem, tomo o caso do Departamento de Polícia Federal, uma instituição civil onde vige um modelo hierarquizado elaborado pelos militares. Conforme Soares, ainda que o Departamento da Polícia Federal queira

romper com os militares, [ele] nunca quis romper com uma estrutura militarizada, amparada em seus valores de hierarquia e disciplina. Este é o discurso utilizado até os dias atuais para justificar o tipo de estrutura institucional da polícia, que privilegia apenas o cargo de delegado (SOARES, 2015, p. 129).

Os relatos oferecidos pelos informantes agentes da Polícia Federal para essa Tese afirmam que há duas instituições, a dos delegados e a dos agentes⁴⁸. Uma legislação assinada em 2014, a Lei nº 13.034, de 28 de outubro e a Lei 13.047, de 2 de dezembro, são a demonstração mais recente do poder de barganha da hierarquia superior do

⁴⁸ Agentes e peritos reivindicam carreira única e a possibilidade de ocupar cargos de direção, de presidir inquéritos e pela progressão da carreira. Propostas com esse conteúdo tramitam no Congresso, como as de Emenda à Constituição 73 e 51. Os delegados almejam equiparar suas carreiras às carreiras jurídicas.

Departamento⁴⁹. Elas atendem a demandas dos delegados e fortalecem a divisão existente entre essa e outras categorias da PF, como com a exclusividade de cargos de direção serem específicos para delegados da classe especial, o cargo de delegado ser específico para os bacharéis em Direito e com três anos de atividade jurídica ou policial (a seleção deve ter participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)). A Lei nº 13.034 garante que apenas delegados de polícia federal, no último nível da carreira, possam comandar a instituição, uma antiga reivindicação dos delegados que queriam garantir que a instituição não voltasse a se submeter a direção externa, sobretudo militar, como acontecia com frequência no passado.⁵⁰

Segundo o diretor da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF) Carlos Eduardo Sobral, o encaminhamento dado pelo Senado à MP 657 (posterior Lei nº 13.034) “pacifica a força policial, ao garantir que cada categoria profissional dentro da instituição ocupará espaço próprio e em acordo com sua função”. O diretor crê que a legislação reforçou a possibilidade de que agentes, escrivães e papiloscopistas assumam cargos de chefias “nas situações em que isso couber”⁵¹. Segundo Sobral, “a definição de papéis afasta qualquer ilusão de que as chamadas ‘carreiras operacionais’ possam assumir cargos de ‘natureza jurídica’”.⁵²

A existência de grupos, hierarquias e instituições diferentes no setor da segurança pública podem ser analiticamente explorados através da ideia da dependência de trajetória, do institucionalismo histórico. Os institucionalistas históricos defendem que a causalidade social é dependente da trajetória:

As escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subseqüentes mudanças (BERNARDI, 2012, p. 138).

⁴⁹ A assinatura da medida provisória ocorreu no mesmo dia em que estava marcada uma mobilização nacional por mais independência da Polícia Federal.

⁵⁰ Disponível em: <http://bit.ly/2nfAgE9>. Acesso em 31 de março de 2017.

⁵¹ Dentre os agentes coletivos do Departamento de Polícia Federal, é a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF) o maior foco do questionamento ao *status quo* interno (ROCHA, 2004). Trata-se de uma federação nacional de sindicatos estaduais de servidores policiais da PF, fundada em 1990, que faz oposição às demandas dos delegados. Conforme observado pela autora, as eleições legislativas de 2014 concentraram essa contestação interna e as demandas corporativas das hierarquias inferiores em 42 candidaturas de membros da Polícia Federal, a maioria agentes, a deputado federal. Os discursos que sustentaram suas campanhas era anti-governo federal, contra a corrupção, diferenciando-se das outras categorias de policiais, que investem mais na ostentação da expertise em segurança pública.

⁵² OLIVEIRA, G. Senado aprova mudanças na carreira de delegado federal. Agência Senado, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2ol7781>. Acesso em 18 de outubro de 2015.

A trajetória das instituições de segurança pública carrega marcas que tornam essa uma área com conflitos resistentes às tentativas de intervenção. Os diagnósticos feitos por pesquisadores-ativistas do “campo da segurança pública” nas últimas décadas enumeram uma série de problemas que se concentram principalmente naqueles de “gestão” ou de “governança”, e de “viés epistêmico equivocado”.

Para Muniz e Zacchi⁵³,

[...] as ambiguidades existentes nas definições formais dos mandatos, atribuições e competências das agências policiais e, por outro lado, a falta de expedientes integradores, conduz à multiplicação de conflitos de competência, à sobreposição e ao abandono de rotinas, a não cobertura do fluxo integral do trabalho policial, à duplicidade de gastos, à dispersão de esforços, debilitação das cadeias de comando e de controle e, por fim, ao clientelismo político em torno das polícias pela crítica à falta de estruturas de gestão (2005, p. 15).

A citação traduz a crença na necessidade de uma nova racionalização na gestão das polícias.

Adorno⁵⁴ diz que assumimos um “viés epistêmico equivocado” ao concentrar na segurança pública o debate sobre criminalidade. Assim somos levados a percebê-lo como uma questão de segurança interna⁵⁵.

⁵³ Jacqueline Muniz é antropóloga e professora do Departamento de Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense, coordenadora acadêmica da Rede Latino Americana de Policiais e Sociedade Civil⁵³ e parceira de Luiz Eduardo Soares na SENASP/MJ em 2003, juntamente com Zacchi. José Marcelo Zacchi é graduado em direito pela Universidade de São Paulo. Foi fundador, dirigente e membro dos conselhos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto Sou da Paz, assessor e chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Também foi consultor do BID e Banco Mundial, dentre outras organizações internacionais.

⁵⁴ Sergio Adorno é sociólogo, professor na Universidade de São Paulo e fundador do Núcleo de Estudos da Violência (NeV) juntamente com Paulo Sergio Pinheiro e Nancy Cardia (em 1987). Segundo Adorno, o Núcleo dedicou-se a “formar pesquisadores e, sobretudo, desenvolver pesquisas que pudessem de alguma maneira orientar o debate público, influenciar as políticas públicas e contribuir para o andamento da democracia” (Adorno apud CPDOC, 2012, p. 30). Disponível em: <https://goo.gl/xuABBM>. Acesso: 19 de outubro de 2016.

⁵⁵ A confusão entre o controle civil da ordem pública e o controle da *segurança nacional*, objeto de doutrina militar. Ao longo do regime autoritário, e desde então, as polícias militares se fortaleceram, conquistaram autonomia e poder legitimando-se diante de expressivos segmentos da população ao cometer execuções de suspeitos de haver cometido crimes sob alegação de resistência à ordem de prisão (ADORNO, 1999).

[S]egurança interna; sua repressão e tudo o que a ela se relaciona teve sua centralização reforçada nos órgãos policiais, em especial os militares; como consequência, instrumentaliza-se o *modelo da guerra* afastando a possibilidade de retomar o controle civil sobre o tema; o *desempenho policial* é o centro gravitacional de toda a política de segurança, dispensando os demais segmentos do sistema de justiça penal (Ministério Público, Poder Judiciário e sistema prisional) (1999, p. 133 - ênfase minha).

O autor ainda afirma que esse estado de coisas interfere nas representações do policial sobre si e os outros e na representação da sociedade sobre o papel da polícia e do que seria segurança pública. A si o policial associa um papel de militar em “guerra contra o crime”, o que justifica uma atuação excessivamente violenta contra os “inimigos” os “potencialmente perigosos”. E a sociedade não somente tolera a violência policial, mas também a deseja.

2.4 MANDA QUEM PODE, (DES)OBEDECE QUEM QUER DINHEIRO: TENTATIVA DE INDUÇÃO DAS POLÍTICAS DE “SEGURANÇA PÚBLICA” PELA UNIÃO

O aumento da imprevisibilidade nas rotinas cotidianas proporcionada pela experiência da “criminalidade urbana violenta” das últimas décadas (SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005) afetou diretamente a competição no campo político e estimulou o governo federal, até então isento de grandes responsabilidades no tema, a também investir nesse “ativo”. A concomitância entre demandas constantes por “segurança pública” e a crescente percepção social sobre a “ineficiência” dos governos na matéria, longe de ser um dilema político, irriga as lutas no campo. A “solução” (mágica) para o “problema” (sempre mal definido) da “segurança pública” (construída de forma meramente retórica) converteu-se num dos principais *enjeux* do campo político.

Esta seção do trabalho apresenta os principais programas e projetos de governo em “segurança pública” das últimas duas décadas. A finalidade é apontar decisões que, ao valorizarem determinados capitais, influenciaram os cálculos políticos realizados pelos governadores na nomeação de perfis específicos de Secretários.

2.4.1 Política de Segurança Pública no governo de FHC

Ao menos desde o princípio do processo de redemocratização há um esforço de redefinição do conjunto de crenças que informam a visão de senso comum sobre o tema da “segurança pública”: ela deveria ser um assunto de interesse público e não coisa de polícia.

Nos anos 1980 e início da década de 1990, o debate político sobre o tema, quando existia, estava restrito aos governos estaduais. No âmbito federal, foi na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-1998) que a perspectiva democrática teria começado a ser notada, numa convivência com a manutenção do binômio “lei e ordem” (SOUZA, 2015).

Como resultado do conjunto de ideias formado por consultores mais afinados com os propósitos do governo federal, o segundo mandato de FHC (PSDB, 1999-2003) foi palco das primeiras tentativas de expandir a discussão sobre direitos humanos (ADORNO, 2003, p. 122). Além da assinatura de tratados e convenções internacionais sobre o tema, foram apresentados dois Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH). Eles continham ações de “segurança pública”, planejados com a colaboração do Núcleo de Estudos da Violência (Nev), da Universidade de São Paulo.

Apesar de pertencerem ao período anterior ao foco dessa pesquisa, algumas linhas de ação anunciadas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2003), inclusive aquelas de seus programas de governo, o *Mãos à Obra*, de 1994⁵⁶ e o *Avança, Brasil*, de 1998 (que oferece pela primeira vez uma Política Nacional de Segurança Pública), são relevantes porque prenunciam estratégias que se pretendeu introduzir no período seguinte (2003-2014).

A primeira dizia respeito à tentativa de estreitamento da relação entre União, estados e municípios na área da segurança pública. Para isso foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1997. Ela deveria assessorar o Ministro da Justiça, a quem está atrelada, a orientar e gerir os rumos da política nacional na área, assegurando que seus termos fossem irradiados através de convênios entre os entes federados. A SENASP seria também a responsável pelo entrosamento entre os órgãos

⁵⁶ Ver trechos destacados no Anexo 1.

públicos de segurança (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça, Polícias Militares e Civis, Guardas Municipais).

A SENASP lançou o segundo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) em 2000, num contexto da comoção resultante do sequestro do ônibus 174⁵⁷, no Rio de Janeiro, repetindo uma tendência de respostas políticas e legislativas reativas a episódios de crise. O objetivo do segundo PNSP era integrar políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, associando estratégias repressivas e preventivas. Segundo Kulaitis (2016), é com esse plano que a questão da juventude começa a integrar o campo da segurança pública, tanto como vítimas quanto como algozes da violência.

A partir do lançamento do plano, a SENASP foi reorganizada e fortalecida principalmente com a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), também em 2000. Ao FNSP caberia apoiar financeiramente os projetos apresentados pelos estados e municípios à SENASP.

As ações propostas nos projetos selecionados pelo Fundo são divididas em ações de *prevenção* e ações de *repressão*. Essa dicotomia está presente não só na lógica de funcionamento do FNSP como também nos relatórios, manuais e cartilhas produzidos pela SENASP. Os projetos de ações de repressão, por conta da norma constitucional, são destinados às forças policiais representadas por suas Secretarias Estaduais de Segurança. Já os projetos de prevenção são destinados, por suposta vocação [instituída legalmente], aos municípios (KULAITIS, 2016, p. 83).

As ações de “prevenção” prescrevem a redução da criminalidade urbana violenta através do engajamento de jovens de “territórios vulneráveis” à prática de esporte, cultura e educação. Segundo essa nova doutrina, esse tipo de estratégia seria mais “efetiva” do que as políticas sociais “genéricas”, porque direcionadas a uma clientela, a um território e a um problema social específico. Também porque integrariam diferentes setores e níveis de governo, forçando a cooperação, o desenvolvimento e aperfeiçoamento institucional no setor.⁵⁸

⁵⁷ O sequestro do ônibus 174 ocorreu no dia 12 de junho de 2000 no bairro Jardim Botânico, zona sul carioca. Um jovem, sobrevivente da Chacina da Candelária, manteve o veículo e alguns de seus ocupantes reféns por quase cinco horas. O desfecho foi a morte de uma refém, alvejada pela polícia e pelo sequestrador, que em seguida foi morto asfixiado na viatura policial. A tragédia foi transmitida pela TV em tempo real.

⁵⁸ Um exemplo paradigmático são as Unidades de Polícia Pacificadoras do Rio de Janeiro.

A ideia de “prevenção” em segurança pública diz respeito à tentativa de reduzir a frequência de certos comportamentos incriminados pela lei penal, mas, também, as incivildades nem sempre delituosas, recorrendo a outras soluções que não a sanção penal. Ou seja, com a mobilização de outras instituições que não aquelas do sistema penal. Ainda que policiais participem de programas de prevenção, eles agiriam por outra via que não a sanção penal. As ações de prevenção atuam de duas formas: específica, sobre comportamentos específicos de “delinquentes potenciais”; ou genéricas, sobre o contexto cultural e econômico na esperança de que os “delinquentes potenciais” ajustem (no caso de reincidentes) ou mantenham ajustados (no caso dos “vulneráveis”) os seus comportamentos às normas de acordo com a lei.

Bodê de Moraes e Kulaitis explicam, no entanto, que o efeito da implantação de ações de prevenção é a policialização de políticas públicas: a “utilização inicial da polícia aciona ou torna muito mais acessível o acionamento de todo o sistema de justiça criminal” (BODÊ DE MORAES; KULAITIS, 2013, p. 7-8). Gusso complementa essa análise ao explicar que “delinquência juvenil” é uma noção construída na interação com as representações policiais sobre as categorias de *violência* e a de *adolescentes*. A violência cometida por adolescentes está, portanto, diretamente vinculada com a seletividade do trabalho policial, da justiça criminal, e está também “condicionada à utilização da nova linguagem da repressão aos adolescentes envolvidos em atos infracionais”. (GUSSO, 2011).

A segunda linha de ação anunciada pelo PNSP foi o fortalecimento dos órgãos federais de segurança, a saber, a Polícia Federal e Rodoviária Federal. As estratégias seriam dar condições salariais e materiais melhores, aperfeiçoar seu efetivo, estimular sua cooperação com os estados e municípios no treinamento de suas polícias, melhorar a articulação da PF com outros braços de poder da União e dos estados para controlar o crime organizado e integrar as informações criminais numa única plataforma online (CARDOSO, 2008, p. 72-74).

Adorno avalia que, ainda que algumas ações de competência do governo federal tenham apresentado maior fluidez, a maioria não teria saído do papel, principalmente as de cooperação com os estados. Ele aponta que nenhuma das propostas de reformas estruturais tiveram êxito devido aos diversos constrangimentos vindos do pacto federativo, outros de teor político ou de resistências às mudanças institucionais. Adorno

ressalta as alianças de sustentação política, os interesses da burocracia estatal e dos agentes estabelecidos nos espaços decisórios. Como exemplo desse jogo político, durante os oito anos de governo FHC, nove ministros estiveram à frente do Ministério da Justiça, frequentemente utilizado como moeda de troca entre partidos de base. A SENASP, por seu lado, foi dirigida quase ininterruptamente por oficiais militares⁵⁹ (ADORNO, 2003). Costa⁶⁰ e Grossi, consideram que “são os governos federais que têm se mostrado relutantes em exigir um maior comprometimento das demais esferas de poder, principalmente dos governos estaduais, na montagem de um sistema policial cooperativo”. (2007, p. 19).

2.4.2 Política de Segurança Pública no governo de Lula da Silva

Durante os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010), não há grandes inovações em relação ao período de FHC. Lula aproveitou tanto os funcionários e consultores remanescentes do governo FHC, quanto as experiências acumuladas.

Lula foi eleito em 2002 com uma plataforma de “reformas estruturais” na área da segurança pública, cuja menina dos olhos era a SENASP, e de dinamização das relações federativas. Seu programa de governo, intitulado Projeto Segurança Pública para o Brasil (BISCAIA et al., 2003)⁶¹ previa, principalmente: a) fim do controle militar sobre as polícias militares, que cessariam de ser consideradas forças auxiliares e reserva do Exército, subordinando-se exclusivamente aos governadores; b) lei orgânica única para as polícias estaduais; c) extinção do inquérito policial; d) liberdade institucional e legal para os estados adotarem diferentes arranjos para suas polícias; e) ciclo completo da atividade policial (BISCAIA et al., 2003).

⁵⁹ Um militar do Exército, outro da Aeronáutica e o terceiro da PM de São Paulo dirigiram a SENASP por 47 meses. Nos outros 17 meses o cargo foi ocupado por um delegado da PC e um Procurador, ambos de São Paulo.

⁶⁰ Arthur Trindade Costa é ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal e professor de sociologia na Universidade de Brasília.

⁶¹ O Plano Nacional de Segurança Pública de Lula foi elaborado por Antônio Carlos Biscaia, professor de direito processual penal, ex-deputado federal pelo PT, Procurador-geral de Justiça e assessor Jurídico da Comissão Justiça e Paz, sempre no Rio de Janeiro, além de secretário da SENASP no primeiro ano do mandato de Lula; por Benedito Mariano, fundador do Movimento Nacional de Direitos Humanos, ex-Secretário de Segurança e ex-Ouvidor Geral da cidade de São Paulo, ex-Ouvidor de Polícia do Estado de São Paulo, Luiz Eduardo Soares, e Roberto Aguiar, ex-professor de filosofia do Direito na UNB, ex-Secretário de Segurança Pública do Distrito Federal.

As propostas reestruturantes, portanto, nem sequer entraram na agenda governamental, demonstrando, mais uma vez, a inexistência de uma coalizão majoritária em torno do tema. Segundo Soares, que participou da equipe que as elaborou, caso as propostas saíssem do papel, teriam levado a um “desgaste [...] inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo”. (2007, p. 88). O esforço de normatização da União foi absorvido e adaptado à cultura dos órgãos de segurança pública. Na observação de Soares, a desconstitucionalização ou outra fórmula de reestruturação organizacional foi assimilado pelo “*status quo* policial”, pelo “quadro fragmentário das instituições da segurança pública”. O legado da ditadura foi *naturalizado* ao se cancelar “a transição incompleta como a transição possível” (2007, p. 94). Eu completaria: ou como a *transição desejada*.

Já no primeiro mandato esta agenda foi substituída por ajustes incrementais devido às barreiras políticas e corporativistas⁶². Os principais ajustes para promover a cooperação intergovernamental foram a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), as alterações nas regras do FNSP e a criação da Força Nacional de Segurança Pública⁶³. Para evitar conflitos, as diretrizes do SUSP não deveriam ferir as autonomias estaduais e municipais, mas incrementar a cooperação intergovernamental através de convênios⁶⁴, interface pela qual seriam transferidos os recursos do FNSP. Com o lançamento do SUSP, a função de órgão articulador da SENASP é reeditada,

⁶² Reformas incrementais também não tinham sido implementadas até 2009, como o estabelecimento de vencimento básico nacional para as polícias e a criação da Ouvidoria da Polícia Federal.

⁶³ Inspirada nas forças de pacificação da ONU, a FNSP foi criada em 2004 para atender as necessidades emergenciais dos estados (BATTIBUGLI, 2012, p. 53). Há indícios de que a criação da FNSP se deu em resposta à tentativa fracassada da criação de um segmento “fardado” dentro do Departamento de Polícia Federal, ideia gestada no final do governo FHC, e que levou a uma greve de 70 dias no ano de 2004 (Fonte: http://www.conjur.com.br/2004-set-08/policiais_federais_comecam_discutir_greve. Acesso em 9 de setembro de 2016). Em linguagem oficial, a FNSP é assim descrita: ‘Composta por polícias militares e bombeiros dos Estados e do Distrito Federal, [...] constitui um instrumento para *fixação de uma doutrina nacional para as polícias militares estaduais; para padronização de procedimentos e equipamentos* no emprego da força legal (policciamento ostensivo, ação tática, controle de distúrbios civis) e para estabelecer *interoperabilidade* entre as forças policias estaduais, permitindo ações conjuntas em substituição ao indevido emprego das forças armadas em policiamento civil. Essa ação impacta diretamente no procedimento dos policiais no dia a dia nas ruas das cidades brasileiras. Resultam em policiais mais *capacitados tecnicamente* para a condução das ocorrências diárias que envolvem violência e criminalidade. Empregam a força de forma mais *adequada e qualificada* [“repressão qualificada”]. Se conduzem *respeitando direitos humanos* de forma mais ampla associado ao emprego de força na repressão e prevenção aos crimes [...]. Ao mesmo tempo, os policiais que passaram pelo programa [...] tornam-se *multiplicadores* dentre seus pares [nos estados] (SENASP/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006, p. 54 - grifos meus). A capacitação dos integrantes da Força é realizada em Brasília, na Academia Nacional da Polícia Federal.

⁶⁴ Lula da Silva instituiu dois instrumentos institucionais para animar a interação entre níveis de governo: Comitê de Articulação Federativa (CAF) e a Lei do Consórcio Público. O primeiro foi importante para a

poder de decisão de fato, é apenas no *controle do caixa* do Fundo Nacional de Segurança Pública e no esforço de “convencimento” dos governos estaduais em assinar os convênios do Sistema Nacional de Segurança Pública (ROCHA, 2004, p. 169 - ênfase minha).

A União focou principalmente o nível estadual do sistema, notadamente as polícias civil e militar, mas os municípios também estavam na mira.⁶⁵ E, o que é importante para o argumento desta Tese, seriam a Polícia Federal e as Guardas Municipais as responsáveis por estruturar essas interfaces⁶⁶. Todos os 27 estados assinaram convênios de cooperação federativa visando à adesão ao SUSP. Segundo Gonçalves (2009), da inicial articulação federativa, ao menos até meados de 2009 o SUSP se limitou a forçar alguns rearranjos administrativos e operacionais afim de forçar uma articulação maior ao menos entre as polícias estaduais.

O processo de estabelecimento de convênios para a distribuição dos recursos do FNSP aos estados e municípios envolveu vários pré-requisitos. Era exigido dos estados, entre outras coisas, a implementação do Gabinete de Gestão Integrada Estadual (GGI), que deveria relacionar as diferentes polícias, apoiar o planejamento e monitoramento de projetos em cada estado.

Gabinete de Gestão Integrada é um fórum deliberativo e executivo, composto pelos titulares dos órgãos que operam o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de operacionalizar ações para fomentar a integração institucional preceituada pelo SUSP. Entre julho e agosto de 2003, o Ministério da Justiça, por meio da SENASP, celebrou com os estados e o Distrito Federal um Protocolo de Intenções com vistas a estabelecer uma interface entre a Secretaria Nacional, as Secretarias Estaduais, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal e identificar os principais focos de violência e criminalidade, propor soluções em conjunto e coordenar a atuação dos partícipes (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013b, p. 19 - nota 36).

Entre 2000 e 2005 foram repassados 1,2 bilhões do FNSP (COSTA; GROSSI, 2007, p. 18), com maior soma de transferência ocorrida no período FHC (até 2003).

atuação dos municípios na política e o segundo para a ampliação da relação intergovernamental na execução de diversas políticas, inclusive a de segurança, numa perspectiva de desenvolvimento regional.

⁶⁵ Durante o primeiro mandato de Lula (2003-2006), a distribuição do orçamento do FNSP para municípios foi alterada. Até então, apenas municípios com Guarda Municipal poderiam submeter projetos para obtenção de verbas, critério que foi eliminado em 2003.

⁶⁶ Veremos no capítulo 3 como a PF ocupou o espaço aberto pela necessidade de articulação federativa.

Oitenta e seis por cento do total de recursos repassados pelo FNSP foram gastos pelas unidades subnacionais para a aquisição de veículos e equipamentos (viaturas, armamentos, material de comunicações e informática); cerca de 4% foram destinados à construção ou reforma de alguma unidade de segurança; 3% foram utilizados no treinamento e na formação dos policiais e 7% na implantação de projetos de policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, Ouvidorias de polícia, sistemas de informações criminais (COSTA; GROSSI, 2007). A partir de 2003, o governo federal passou a realizar também aquisições diretas, especialmente de equipamentos e viaturas, posteriormente doadas aos estados e municípios. Lula induziu pequeno aumento dos gastos com a formação de agentes públicos de segurança – através de cursos online e de parcerias com universidades – e projetos “preventivos” municipais.

No segundo governo de Lula da Silva (PT, 2007-2010) foram duas as diretrizes básicas: a) seguiu-se com a ideia da “integração” das instituições, mas agora também voltada para as ações de inteligência e informações com o Sistema de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG) (GARCIA et al., 2006) e; b) a “participação” da sociedade civil na formulação das diretrizes de atuação, com a realização da Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSESP).

Já em 2007 foi lançado pela SENASP o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), reeditando a intenção de promover a “cooperação intergovernamental” com ações voltadas a “qualificar” e “fortalecer” a repressão à criminalidade urbana violenta.

A “repressão qualificada”, segundo a nova retórica oficial, é uma repressão aliada a políticas sociais. Foi com a instituição do PRONASCI que se firmou a ideia-força da “segurança cidadã”. Quem formulou o programa foi o Ministro da Justiça Tarso Genro (para quem Luiz Eduardo Soares prestou consultoria quando aquele era prefeito de Porto Alegre), como consta no depoimento de um dos recrutados para o elaborar⁶⁷:

⁶⁷ O grupo formulador da política era coordenado por Zaqueu Teixeira, ex-chefe de polícia no governo Benedita da Silva, no Rio, e político petista, Antônio Carlos Biscaia, político petista, Luiz Fernando Corrêa, que possui relações com o PT gaúcho, Pedro Abramovay, então Assessor Legislativo, Maurício Kuehne, do Departamento Penitenciário (DEPEN) e Luiz Paulo T. Barreto, secretário-executivo do MJ.

O ministro tinha feito a encomenda: "Quero um programa de segurança com cidadania". Até houve discussão à época, sobre se usaríamos a expressão "segurança cidadã", que é usada pela ONU, mas o ministro disse que não era isso o que ele queria. "Quero um programa de segurança com cidadania, articulando ações sociais com ações de repressão (Teixeira da Silva apud Ferreira; Britto, 2010, p. 55- 57 – ênfase minha).

Para Tarso Genro, a ideia de uma segurança pública com “visão sistêmica” era fundamental para a articulação institucional e financeira entre os três níveis de governo. Segundo o depoimento de Tarso Genro:

“A política de segurança pública originária do [MJ] tinha tido dois avanços importantes na época do Marcio Thomaz Bastos [no primeiro mandato de Lula]. Primeiro, o início da instalação do [SUSP]. E segundo, um regime de *colaboração da Polícia Federal com as polícias estaduais* em vários casos extremamente importantes no país [prevista pelo SUSP]. Mas não havia uma *visão sistêmica*. Essa *visão sistêmica* significava não só uma articulação institucional entre União, estados e municípios, mas também uma *articulação financeira*, ou seja, mais recursos e um novo conceito. [...]. Eu montei uma equipe que me respondesse à seguinte questão: como ter uma nova polícia, uma polícia que estabeleça uma relação de proximidade com a comunidade?” (Genro apud Ferreira & Brito, 2010, p. 28-29 – ênfase minha).⁶⁸

Os recursos do PRONASCI representaram mais do que o dobro dos recursos do FNSP, que na gestão de Dilma Rousseff (PT, 2011-2014) acabou sendo esvaziada. Sua previsão de investimento até o final de 2012 era de R\$ 6 bilhões. Em 2008, primeiro ano do Programa, 72% do total de recursos foram repassados aos Estados, 26% aos municípios e 2% à federação.⁶⁹

A novidade – e o montante – da promessa de engajamento financeiro da União no tema serve para sugerir a agitação política que o investimento gerou, uma vez que ele foi a principal ferramenta de direcionamento da política de segurança no período.

A maior parte dos recursos foi para os estados e era esperado que, em alguma medida, eles se alinhassem às diretrizes normativas federais. No entanto, afirma Battibugli, os estados se interessaram mais pelas verbas que, isoladamente, modernizariam de forma superficial as instituições policiais. Assim, o *modus operandi* das instituições de

⁶⁸ Entrevista em áudio. Fonte: <http://www.fgv.br/editora/segurancaecidadania/tarso.htm>. Acesso 15 de outubro de 2016.

⁶⁹ O estado de São Paulo recebeu 10% do total de recursos (dos quais, 33,9% foi para a capital) e o Distrito Federal, 30%. Estados como Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins receberam menos de 1% (BATTIBUGLI, 2012, p. 58).

segurança permaneceu intocado. Em 2008, 46,5% dos recursos aprovados pelo PRONASCI foram investidos pelos estados na compra de equipamentos (BATTIBUGLI, 2012, p. 55). Kulaits também aponta o desequilíbrio dos gastos como indícios de que havia problemas na realização do novo paradigma da “segurança pública”. Entre 2008 e 2013 foram R\$ 377.317.927,33 só com essa rubrica. Já com as ações de prevenção através dos projetos Mulheres da Paz (46 convênios firmados), e PROTEJO (68 convênios firmados) foram R\$ 130.418.381,15 (326 convênios firmados). A estruturação do Gabinetes de Gestão Integrada gerou 87 convênios e girou R\$ 96.281.765,69 (2016, p. 183).

O PRONASCI estendeu a exigência de implantação de Gabinetes de Gestão Integrada aos municípios para a adesão ao programa afim de ampliar o seu papel do âmbito local, que é de “natureza preventiva”. No entanto, não existiu padrão nem protocolo que regule a relação entre estados e municípios, o que amplia o espaço para a ação dos conflitos inerentes ao campo político. Gonçalves (2009) verificou que, no caso de São Paulo, disputas partidárias (base/oposição) afetaram diretamente a solidariedade entre as partes. Um diagnóstico publicado em 2012 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁷⁰ apontou que a cooperação ou a concorrência entre os entes depende do tipo de relação que cada município estabelece com os governos estaduais e do apoio financeiro que tradicionalmente é dado por aqueles às PMs e PCs que atuam em seu território. Em muitas cidades, é a prefeitura quem financia a manutenção de viaturas, o combustível, o *pró-labore* para os policiais, o aluguel de prédios para instalação de delegacias e unidades da polícia militar, entre outros itens. Esta seria uma maneira paliativa de investimento, já que estas são obrigações formais do governo estadual. Seria uma alternativa ao investimento em “prevenção” e uma complicadora da “gestão” das polícias porque estimularia disputas entre os policiais pelas cidades que pagam melhor (LIMA et al., 2012). Podemos dizer que o contrário também é válido, se paga melhor os policiais na medida em que isso signifique vantagens políticas.

⁷⁰ O Fórum Brasileiro de Segurança Pública é uma ONG criada em 2006 com apoio do governo federal, da Fundação Ford, do Open Society Institute e da Fundação Tinker. Segundo seu site institucional, trata-se de um “espaço neutro” nacional, de referência e cooperação técnica entre sociedade civil, universidades e das forças policiais na área da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil. Sua origem está relacionada ao interesse de especialistas em segurança pública que haviam trabalhando juntos durante momentos de crise anteriores (Fonte: <http://www.forumseguranca.org.br/perfil/historia/>. Acesso em 18 de outubro de 2016). Renato Sérgio de Lima é atualmente seu diretor presidente.

Para Lima, os avanços institucionais apresentados estimularam a participação dos municípios na segurança⁷¹. Entretanto, esta participação ainda está muito vinculada à guardas municipais que, como dito anteriormente, têm tido seu papel de polícia aumentado⁷².

Assim também o foi com o grosso do gasto dos estados, dedicado ao custeio das polícias. Em pesquisa financiada pela SENASP, Costa notou que as Secretarias estaduais persistem em apenas lidar com os problemas imediatos, sem realizar “planejamentos de médio e longo prazo” baseados em “diagnósticos” da realidade. E ainda, que “a quantidade e a qualidade das equipes técnicas das respectivas Secretarias são limitadas, explicando, em parte, sua incapacidade para “executar plenamente os recursos financeiros disponibilizados”. Os estados também resistem a aderir ao “arranjo institucional cooperativo”. Ocorre que aqueles estados com maior capacidade orçamentária e de gestão resistem ao compartilhamento de ações com os municípios (COSTA, 2013). Já Gonçalves (2009) conta que grande parte dos estados que aderiram ao SUSP não estabeleceram diálogo entre seus GGIs e os GGIs municipais. Um caso exemplar relatado pela autora é o fato de o Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública⁷³ ter emitido uma resolução colocando-se contra a publicação de estatísticas criminais pela SENASP. Mais do que evitar mecanismos de fiscalização e controle entre os três níveis de governo “os estados parecem ainda temer qualquer abalo na centralidade que sempre tiveram no sistema de segurança pública”. (2009, p. 121).

⁷¹ Segundo Lima et. al. (2012), no início de 2009 foi criado um Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Segurança Pública, mas não há ainda muita informação sobre as atividades desse conselho. Trata-se, no entanto, de uma instância de reconhecimento do município como um importante ator na segurança. Outras são a existência de órgãos gestores, fundos e conselhos municipais responsáveis por políticas municipais de segurança.

⁷² Em relação aos recursos demandados pelos municípios especificamente ao PRONASCI, 19,6% dos valores aprovados se dirigiram à projetos de fortalecimento e apoio às ações de “prevenção” à violência (BATTIBUGLI, 2012, p. 55). A o papel “preventivo”, portanto, é atribuído à atuação das guardas municipais.

⁷³ O Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública – CONSESP – foi formado em 2003, durante a realização do Encontro Nacional de Secretários de Segurança Pública. Ele oferece às Secretarias estaduais informações para a formulação de diretrizes e metas em segurança pública e compartilha ações de sucesso que possam servir de exemplo aos demais estados. Ainda que as Atas das reuniões sejam públicas de acordo com a Lei de Transparência, e apesar das tentativas, não foi possível ter acesso a elas.

2.5 A ESCOLHA DAS ARMAS: QUEM PROTAGONIZARÁ O CONTROLE DO TRÁFICO DE DROGAS E DOS CRIMES DE “COLARINHO BRANCO”?

As disputas institucionais para liderar áreas prestigiosas, como o controle das drogas, da lavagem de dinheiro, da corrupção, enfim, práticas que envolvem níveis diferentes de organização, são fundamentais para entender fatores presentes no cálculo político da nomeação de perfis específicos de Secretários no período em análise. Assim, a exposição que segue tem a finalidade de apresentar potenciais ganhos político-institucionais originários da ascensão sobre essas áreas.

No começo do século XX, as “drogas” não eram consideradas nem problema social, nem de saúde pública. Entretanto, em poucas décadas um conjunto de substâncias e/ou plantas com efeitos psicoativos (papoula/ópio/heroína, coca/cocaína e *cannabis*/maconha) passou a ser classificado como ameaça à ordem social e um regime internacional de controle e repressão foi implementado. A mudança de status destas substâncias esteve ligada e é dependente de sua vinculação a diferentes grupos sociais cuja característica comum é serem considerados potencialmente perigosos⁷⁴. É esta vinculação que sustenta socialmente e direciona politicamente a atuação do Estado na matéria, principalmente num contexto onde a desigualdade social aliada ao medo pautam a vida cotidiana de uma sociedade.

A globalização da política que hoje é identificada como de “guerra às drogas” teve notável pioneirismo e empenho dos Estados Unidos através do direcionamento de acordos internacionais. Porém, alerta Fiore, ainda que não se possa perder de vista as pressões da difusão de uma série de medidas jurídicas elaboradas fora do espaço de soberania dos Estados nacionais, “é preciso notar que somente convergências locais na mesma direção puderam fazer da proibição uma realidade global” (2012, p. 9)⁷⁵.

⁷⁴ Por exemplo, no início do século XX, nos Estados Unidos, a maconha era identificada com os hispânicos, o ópio com chineses, a cocaína com negros, o álcool com irlandeses e italianos. No Brasil, a maconha tornou-se problema de ordem pública já no século XIX, ao ser associada aos negros capoeiras, enquanto a heroína tornou-se um problema de saúde pública na década de 1910, ao ser considerada droga de cafetões e prostitutas (FIORE, 2012). Contemporaneamente, as drogas são associadas sobretudo aos jovens que, dependendo da classe social e da cor da pele, são tratados de maneiras bastante distintas tanto socialmente (segundo tipo e nível de ameaça que representam), quanto juridicamente (se traficante ou usuário/dependente).

⁷⁵ Segundo Fiore, “não se ‘explica’ o empreendimento proibicionista por uma única motivação histórica”. Para ele, haveria um conjunto de fatores envolvidos, “a radicalização política do puritanismo norte-americano, o interesse da nascente indústria médico-farmacêutica pela monopolização da produção de drogas, os novos conflitos geopolíticos do século XX e o clamor das elites assustadas com a desordem

No caso do Brasil, houve pressão norte-americana durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002) para que as Forças Armadas brasileiras se envolvessem no combate ao narcotráfico. Elas deveriam assumir atribuições que “ultrapassassem as atividades de apoio logístico realizadas até então”. (RODRIGUES, 2012, p. 30).

Com efeito, importantes reformulações do aparato nacional antidrogas foram colocadas em prática ao se transferir decisões sobre a política de drogas do eixo de controle civil para o militar. Isso esgotou uma área de atuação da Polícia Federal. Logo após uma reunião especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o tema, em 1998, Fernando Henrique Cardoso criou a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD)⁷⁶. Adorno (2003) afirma que nesse período, a matéria “drogas e seu controle” tornou-se objeto de interesse mais próximo das mais altas instâncias de poder decisório, principalmente da presidência da República. Esse fato atesta o valor político do assunto.

As atribuições da SENAD eram coordenar e integrar as ações de prevenção e repressão ao tráfico e ao uso, à recuperação de dependentes, bem como à produção ilegal de substâncias entorpecentes e drogas⁷⁷.

A SENAD foi vinculada diretamente à Casa Militar da Presidência da República⁷⁸ e inicialmente foi dirigida por seu ministro, o general Alberto Cardoso. Sendo o chefe da Casa Militar, Alberto Cardoso era também o presidente do Conselho Nacional Antidrogas. Uma vez que a SENAD incorporou diversas atribuições do Ministério da Justiça e passou a controlar recursos arrecadados pelo Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate de Abuso às Drogas, a relação da Polícia Federal com a SENAD tornou-se bastante conflituosa, com sistemático boicote da primeira em relação às atividades da segunda. A SENAD foi ela mesma dirigida por um militar pelo menos desde dezembro de

urbana” (2012, p. 9). Já para Machado, o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro deve ser considerado parte de “um esforço político amplo para manter a legitimidade estatal e ajustar o ambiente institucional à pressão crescente do sistema ‘local-mundial’”. (2007, p. 21).

⁷⁶ A SENAD, atual Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, era o braço direito do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), hoje Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. O CONAD substituiu o Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN), órgão executivo de composição mista vinculado ao Ministério da Justiça e, até 1998, o responsável pela proposição da política nacional de entorpecentes. O COFEN pertencia ao Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes (Decreto n. 85.110 de 2 de dezembro de 1980) que atualizou a Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes, criada em 1941, e completa, no que diz respeito à aplicação, a Lei n. 3.638 de 21 de outubro de 1976, conhecida como Lei de Tóxicos.

⁷⁷ Medida Provisória 1669 de 19 de junho de 1998, art. 6º § 1º

⁷⁸ Rebatizada de Gabinete de Segurança Institucional durante uma reforma em 1999,

2001, com a nomeação do general Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa como Secretário. Uchoa foi substituído por um civil apenas em janeiro de 2011.

A vinculação da SENAD à Casa Militar representou, segundo Adorno, a

transferência de competência da esfera da segurança pública para a esfera da segurança do Estado nacional. À medida que essa tendência foi se consolidando, por uma série de iniciativas, essa política foi tornando-se mais e mais independente do Ministério da Justiça e progressivamente afastada do controle da Polícia Federal (2003, p. 131-132).

A “transferência de atribuições”, ou a concorrência interna às instituições, encontrou condições objetivas para sua realização prática num contexto social geral de progressiva diluição dos limites tradicionais entre a segurança externa (militar/guerra) e a segurança interna (forças policiais/ordem pública) (MACHADO, 2007, 2009). Zaverucha aponta para o papel cada vez mais importante que o Exército vem adquirindo desde os anos 1990 num movimento que aproveita oportunidades abertas com o fenômeno da criminalidade urbana violenta. Esse fenômeno mostra como disputas institucionais se expressam como uma espécie de confusão feita entre defesa nacional e manutenção da ordem interna. Tal confusão seria vista também na situação institucional das polícias estaduais que são militarizadas. Ou seja, a existência de uma polícia com funções civis que é militarizada e a confusão entre segurança interna e segurança externa seriam mais uma expressão de concorrências entre instituições que aproveitam oportunidades para se fortalecerem. Zaverucha defende que nossa “democracia eleitoral” convive com “enclaves autoritários fortemente enquistados no aparato estatal” responsáveis pela crescente militarização das operações destinadas a garantir a segurança pública (2008, p. 131), nesse caso, pelo avanço do Exército sobre a política de drogas. Convivência autorizada e legitimada, segundo Bodê de Moraes (2012), pelo entendimento constitucional de que a defesa do Estado precede a defesa da sociedade e da cidadania, atribuindo-se a responsabilidade mais direta pela tarefa às Forças Armadas e às polícias. Um exemplo disso é a Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010, sancionada por Lula da Silva. Ela concede poder de polícia para as Forças Armadas nas regiões de fronteira nacional, aspirando constringer a entrada de entorpecentes e armas. O decreto possibilita a execução de qualquer tipo de operação com esses objetivos, fazer patrulhamento, revista

de pessoas, veículos, embarcações e aeronaves, realizando prisões em flagrante, o que poderá ser feito tanto nas fronteiras terrestres, quanto em águas internas e marítimas⁷⁹.

Todavia, o projeto de tornar a SENAD o centro da aplicação da política de drogas no Brasil numa versão nacional da norte-americana *Drug Enforcement Administration* (DEA – agência centralizadora do planejamento das ações antidrogas) esbarrou em uma questão constitucional (RODRIGUES, 2012). É que a Carta de 1988 determina que uma parte das atribuições que se procurou vincular à SENAD – na linguagem oficial, a redução da oferta – é de competência da Polícia Federal. A mudança nas atribuições da Secretaria ocorreu em 2006, quando os instrumentos normativos 6.36 de 1976, e 10.409 de 2002 foram revogados e substituídos pela Lei 11.343 de 23 de agosto de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas *sobre Drogas*⁸⁰ (SISNAD). Através da Lei de 2006, a Polícia Federal reforçou seu papel central na função repressão. Já a SENAD ficou responsável pela articulação das políticas de prevenção, educação e pesquisa sobre as drogas ilícitas no país, ou seja, na linguagem oficial, pelas estratégias de redução da demanda e de atenção aos usuários. Em 2011, a SENAD passou a se chamar Secretaria Nacional de Políticas *sobre Drogas*, adequando-se às mudanças de 2006 e adaptando seu

⁷⁹ Moraes e Bordin acrescentam que no final do governo FHC foi criada uma doutrina de Garantia da Lei e da Ordem (Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999), determinado o envolvimento das FA em ações de segurança pública em todo o território nacional, o que se manteve nos governos Lula e Dilma. Eles notam que a participação dos militares federais já era prevista em um artigo da Constituição Federal de 1988 (art. 142), mas atualização, associada ao Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa suas diretrizes, foram redefinidos os critérios para a intromissão das Forças Armadas na Segurança Pública, militarizando ainda mais a área. O poder de polícia das FA teve continuidade com a sanção, pelo presidente Lula, da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, atendendo a pedido por parte de alguns estados para que Exército, Marinha e Aeronáutica participem das ações de segurança pública no policiamento ostensivo propriamente dito. Há ainda o vínculo do ponto de vista da formação das polícias estaduais, especialmente em virtude da Copa do Mundo de futebol, absorvendo uma enormidade de recursos humanos e materiais federais (MORAES; BORDIN, 2013).

⁸⁰ Dentre outras normativas, a Lei 11.343 pretendia estimular o reconhecimento de diferenças entre a figura do traficante e a do usuário/dependente, os quais deveriam passar a ser tratados de modo diferente. Segundo o texto do Site do Ministério da Justiça, “O Brasil entendeu que usuários e dependentes não devem ser penalizados pela justiça com a privação de liberdade. Dessa forma, a justiça retributiva baseada no castigo é substituída pela justiça restaurativa, cujo objetivo maior é a ressocialização por meio de penas alternativas”. O que se viu, no entanto, foi um grande aumento dos presos por tráfico no país. Antes da lei, eles respondiam por 15% do total, em 2014 eram 28% (Fonte: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias 2014. Disponível em: <https://goo.gl/gs1l6A>. Acesso em 7 de outubro de 2016). A Lei deu insumos para a histórica aplicação do filtro da classe social e da cor da pele pelo sistema de justiça criminal para determinar quem é usuário/dependente ou traficante, com a novidade de que o maior crescimento da taxa de encarceramento por tráfico se deu entre mulheres.

nome à linguagem política mais atual. Ela também foi transferida para a estrutura do Ministério da Justiça e passou a ser dirigida por um civil⁸¹.

No documento intitulado *Novas Abordagens para Segurança Pública e Políticas de Drogas*⁸² (2009), o ex-Diretor Geral da PF Luiz Fernando Corrêa afirma a centralidade da instituição na esfera repressiva do Sistema Nacional de Políticas Sobre Drogas. Esse papel não se explicaria apenas pela responsabilidade legal da instituição, mas por uma “vontade” institucional⁸³. Corrêa justifica esta centralidade pelo longo processo evolutivo pelo qual passou a PF, beneficiando-se por ser o órgão de relação em acordos internacionais voltados à repressão às drogas e aos crimes associados. Segundo Corrêa, ex-agente federal e delegado da PF especializado na repressão à entorpecentes, a “cooperação intensa com organismos estrangeiros e outras agências de repressão mundiais, inclusive dos países mais avançados” trouxe maturidade institucional pela tomada de “consciência de um papel sistêmico” da PF no combate ao crime organizado dedicado ao tráfico de drogas ilícitas (CORRÊA, 2009, p. 64). A Polícia Federal passa a obter visibilidade na área de segurança pública durante a gestão de Romeu Tuma Jr (1985-1992) e através do apoio financeiro e operacional dos Estados Unidos, o que, em certa medida, significou submissão e ilegalidade no recebimento de verbas e equipamentos (SOARES, 2015).

As estratégias e tecnologias atualmente empregadas na repressão às drogas ampliaram o seu alcance e potência já que a vincula à políticas de repressão à lavagem de dinheiro, às máfias, à fraude, à corrupção, ao terrorismo global, ao tráfico de armas, ao crime organizado, cujo controle “prescinde da aceitação de normas globais concernentes aos temas” (MACHADO, 2011, p. 1-2). Ao que parece, e segundo o pronunciamento do ex-diretor, essas normas globais pressionariam para que se supere a tradicional medição de desempenho institucional através de apreensões de drogas (que gerariam competição e conflito entre diferentes polícias e entre setores da mesma polícia) exigindo uma atuação

⁸¹ Foi o até então secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Pedro Abramovay quem assumiu o cargo em 2011 e, ao fazê-lo, defendeu a ideia apoiada pelo Supremo Tribunal Federal de penas alternativas para pequenos traficantes. O evento causou um grande conflito político. Pedro Abramovay anunciou sua saída da SENAD 20 dias após assumir o cargo.

⁸² O documento transcreve as conferências de diferentes autoridades nacionais e internacionais no I Rio Simpósio Internacional de Segurança Pública e Políticas Públicas sobre Drogas, na cidade do Rio de Janeiro, em fevereiro de 2008.

⁸³ Veremos no Capítulo 3 que Luiz Fernando Corrêa é o ex-Diretor Geral da Polícia Federal em cujo período de mandato houve maior nomeação de delegados da Polícia Federal como Secretários estaduais (2007-2011).

mais *sistêmica*. Isto reclamaria maior *cooperação* entre as diferentes esferas internas à PF e dessa com os diferentes órgãos tanto do próprio sistema de segurança pública quanto de governo. Conforme Corrêa, seria justamente esse empenho colaborativo um dos grandes responsáveis para o desenvolvimento de uma capacidade operacional que, gaba-se, da parte da PF, “não precisa mais ser comprovada, ela já está no imaginário do cidadão”. (2009, p. 68).

Para o ex-diretor, a “cooperação” é a principal estratégia de atuação e o papel central da PF na esfera repressiva do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas é “liderar essa faixa da política pública, e fortalecer os parceiros nesse processo”, ou seja, as demais agências de repressão do Estado. Caberia à PF assumir sua missão institucional dentro do sistema e ir além “dessa competência residual de enfrentamento das organizações criminosas dedicadas ao tráfico ilícito de entorpecentes” e difundir esta “capacidade” acumulada no decorrer dos anos (2009, p. 63). A citação a seguir permite entender melhor sua declaração:

[p]ara que haja um sistema – e o papel central da Polícia Federal está claro – isso implica em uma relação de cooperação muito intensa com as demais esferas da administração pública, e *particularmente com as forças estaduais* (2009, p. 64 - destaque meu).

A PF, ou o setor da instituição representado por Corrêa, passa por um momento de expansão de sua capacidade de influência política ao se atribuir o dever (e lutar para cumpri-lo) de difundir sua alegada cultura organizacional colaborativa e, portanto, mais profissionalizada, mais moderna, mais eficiente para as demais burocracias repressivas nacionais. O desafio estaria, completa o ex-diretor, no fato de as apreensões de drogas serem um objeto de competição para as instituições de segurança pública, principalmente as polícias estaduais. Para Corrêa,

[n]ão podemos ter um efetivo estadual especializado, buscando o imediatismo do reconhecimento público numa disputa midiática e eventual com a Polícia Federal (2009, p. 68).

Assim, Corrêa passa o recado para seus ouvintes, autoridades nacionais e internacionais atuantes no setor de segurança pública e no controle das drogas, e em

seguida dá outro exemplo da atuação política da PF quando afirma que os superintendentes indicados

estão sendo orientados com relação ao papel da Polícia Federal, para que haja uma interação, e para que eles *estejam atentos a todas as políticas públicas sobre as quais a instituição tem impacto*. E também para que haja um diálogo, por mais que isso represente demandas. Porque as demandas subirão pelos canais hierárquicos e as soluções, através das políticas públicas, terão que aparecer (2009, p. 68 - destaque meu).

A declaração manifesta o propósito de reforçar a atuação da instituição sobre o mercado de “ativos” políticos aos quais tem acesso. Em sua fala, Corrêa demonstra que as organizações policiais são atores sociais e políticos que, como quase toda categoria profissional, fazem política no sentido de defesa, manutenção e ampliação de seus interesses corporativos, mas também, pelo menos no caso brasileiro, interferem de alguma forma no processo político mais amplo (MORAES; BORDIN, 2013).

As medidas institucionais antidrogas implementadas a partir dos anos 1990 (o que inclui a criação de órgãos, medidas jurídicas de repressão ao crime organizado, à lavagem de dinheiro, o decreto que abriu possibilidade de quebra de sigilo bancário) deram status político ao controle de atividades ilícitas e evidenciou que elas vão além dos crimes de rua. Lia Osório Machado afirma que o efeito político mais notável talvez tenha sido encorajar a competição entre diferentes organizações públicas, inclusive partidos políticos, na investigação das conexões entre redes de tráfico, lavagem de dinheiro e redes de corrupção de práticas políticas democráticas (2007, p. 21). De fato, estas investigações se tornaram trunfos políticos importantes. A autor exemplifica com a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o tráfico de drogas de 1998-1999. Essa CPI dominou as manchetes dos jornais por meses ao revelar uma vasta rede de tráfico, lavagem de dinheiro e corrupção dominada por políticos em evidência, membros da justiça criminal e da polícia. Assim, a política institucional direcionada para o controle do mercado de crimes em torno do tráfico de drogas, com adoção de legislação específica, reorganização e ampliação de organogramas, formulação e implementação de programas e políticas públicas correspondentes é um elemento explicativo da ampliação dos recursos de poder da Polícia Federal, dando-lhe mais visibilidade e reconhecimento social e político.

A constatação de uma grande diferenciação salarial entre as polícias federal, civil e militar, permite situar a Polícia Federal como uma polícia de elite. Bajotto agregou em

quatro os recentes aspectos que assim configuram essa polícia: o alto investimento na instituição, a qualificação dos policiais, os tipos de crimes e o status social das pessoas investigadas (2009, p. 26).

A aprovação da população em relação a essa instituição cresceu de 42% para 60% entre 1999 e 2010 segundo pesquisa do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo⁸⁴. A visibilidade da Polícia Federal nos meios de comunicação pelas operações empreendidas e pelo perfil dos seus alvos: além do tráfico de drogas, a atuação da PF direciona-se também aos crimes de “colarinho branco”, o que confere reconhecimento social tanto à instituição quanto aos seus membros. Isso é fruto das mudanças aqui já explicadas, do investimento financeiro na instituição⁸⁵, mas também nas características do trabalho policial. Segundo Bajotto “Foi a partir de Lacerda [Diretor do DPF durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva, 2003 e 2006] que a PF passou a utilizar com eficácia as estratégias de inteligência e planejamento de operações”. (2009, p. 27). O andamento das investigações na Operação Lava a Jato leva a crer que essa aprovação seja ainda maior atualmente.

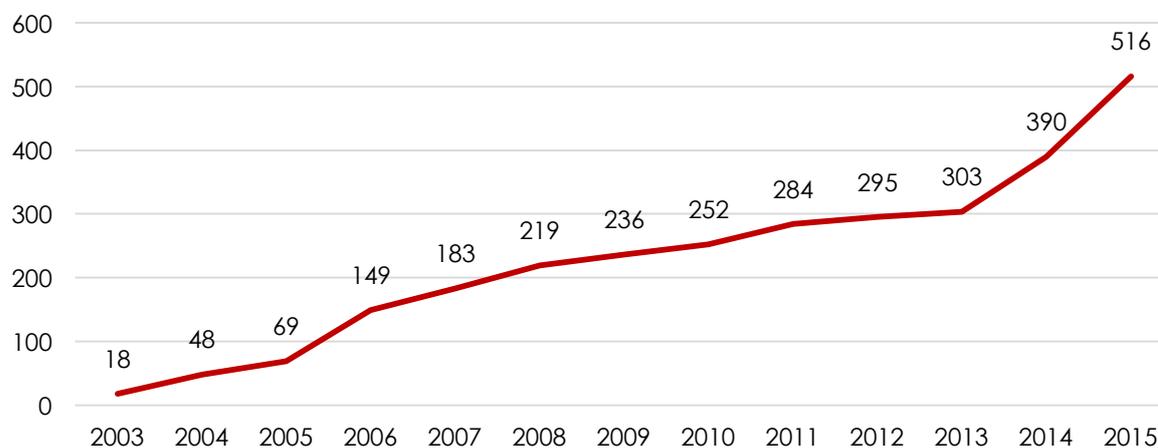
⁸⁴ Em pesquisa sobre confiança nas instituições públicas brasileiras, encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros e realizada em 2007, constatou-se que a Polícia Federal estava em primeiro lugar, com 75,5% dos votos de confiança. Fonte:

http://www.amb.com.br/docs/pesquisa/imagem_instituicoes.pdf. Acesso em 11 de fevereiro de 2016.

⁸⁵ O Departamento de Polícia Federal e, conseqüentemente, o Instituto Nacional de Criminalística, foi cogitada a possibilidade de se abrir nos Estados Unidos da América um “Escritório de Compras”, nos moldes do que as Forças Armadas já têm em funcionamento naquele país. A partir dali seriam, então, adquiridos os mais modernos equipamentos produzidos no mundo para suprir a Polícia Federal do Brasil (FAGUNDES, 2011, p. 54). Porém, em 1996 foi acordado entre o governo do Brasil e da França um acordo de cooperação (Decreto nº 2.200, de 8 de abril de 1997) para a modernização e o reaparelhamento do DPF, criando o Projeto PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC, com indicação da empresa SOFREMI - Sociedade Francesa de Exportação de Materiais, Sistemas e Serviços do Ministério do Interior, como entidade corresponsável pela coordenação dos projetos. O Projeto iniciou-se em 1998 no valor de USD 395.290.000,00, e foi encerrado 2011. O objetivo era garantir a presença do DPF em todo território nacional “dotando-o de modernos meios operacionais, técnicos e científicos, adequados à prevenção e repressão dos crimes de sua competência, em conformidade com as orientações estratégicas do Ministério da Justiça, principalmente no tocante à integração com outros órgãos de Segurança Pública” (ibidem, 2011, p. 68). As aquisições abrangeram as seguintes áreas: telecomunicações; identificação; sistemas/informática; transporte; criminalística; inteligência policial. Em dezembro de 2010 foi assinada renovação do acordo, o Projeto PRÓ-AMAZÔNIA/PROMOTEC 2, no valor de 318 milhões de euros, para dar continuidade à cooperação internacional e ao reaparelhamento da Polícia Federal, através de contrato comercial com a empresa SOFREMI. O Projeto abrange as seguintes áreas: sistemas de informática, sistemas de inteligência, CINTEPOL, criminalística, infraestrutura, identificação, transporte e telecomunicações. Os recursos também se destinaram à segurança dos grandes eventos realizados no Brasil. (ibidem, 2011, p. 67).

O Gráfico 1, abaixo, mostra a evolução das operações realizadas pela PF entre 2003 e 2015.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES REALIZADAS PELA POLÍCIA FEDERAL (2003 - 2015)



Fonte: adaptado pela autora de Estatística e Operações. Departamento de Polícia Federal, 2015⁸⁶.

As prisões realizadas em decorrência dessas operações incluem juízes, ex-governadores, servidores públicos, dentre eles agentes policiais, fiscais públicos, e empresários. A superexposição midiática a que a PF passou a ser foco levou o Departamento da Polícia Federal a publicar, na seção Relações Públicas do seu relatório anual, o quantitativo de aparições da instituição nas diferentes mídias nacionais⁸⁷.

Como comenta Alves,

⁸⁶ Fonte: <http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

⁸⁷ Também os nomes das operações são midiáticos. Para lembrar de algumas: em 2003, Operação Anaconda, sobre a intermediação de sentenças judiciais favoráveis. Foram presos dois delegados, um agente da PF e quatro empresários. Ainda em 2003, a Operação Praga do Egito, sobre desvio de dinheiro público: 53 presos dentre os quais o ex-governador de Roraima, Neudo Campos. Em 2004, a Operação Vampiro, sobre fraudes na licitação de hemoderivados do Ministério da Saúde. A Operação Cevada, sobre sonegação fiscal bilionária que beneficiou a empresa Schincariol. Mais de 70 pessoas foram presas. É memorável a investigação sobre a luxuosa loja Daslu e a Operação Sanguessuga, sobre uma quadrilha que fraudava compra de ambulâncias com verbas públicas. Entre as 48 prisões estavam ex-parlamentares, funcionários do Ministério da Saúde e da Câmara dos Deputados. Fonte: http://www.sinpecpf.org.br/noticias/noticias/440&ano_atual=2006. Acesso em 14 de agosto de 2015. Há inclusive uma página na enciclopédia digital Wikipédia que pretende descrever todas as operações especiais da Polícia Federal realizadas a partir de 2003. Ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_operacoes_especiais_da_Pol%C3%ADcia_Federal_do_Brasil. Acesso em 20 de agosto de 2016.

Num país em que a percepção (injustificada ou não) de significativa parcela do imaginário popular é de que “a Justiça é para ricos” (ou, pior, de que “só pobre vai para a cadeia”), este tipo de ação contra atores sociais até então considerados “intocáveis”, certamente confere singularidade ao trabalho da PF e ganhos em termos de construção de uma imagem institucional positiva (2006, p. 79).

Ao ser questionado em entrevista para o Caderno Brasília sobre a superexposição midiática da PF, Paulo Lacerda responde:

Quando assumi a Polícia Federal fui me informar o que o novo Governo pensava da PF. Verifiquei o programa de Governo e a parte de segurança pública dizia que a Polícia Federal era uma verdadeira caixa-preta e ninguém sabia o que acontecia dentro dela. Então procuramos dar uma nova estrutura na área de comunicação social. Verifiquei uma falta de relacionamento institucional com a mídia. A partir daí, *começa uma relação diferente com a mídia*. Poucas pessoas sabem quem são os delegados e os superintendentes da Polícia Federal. Não queremos personalizar nosso trabalho. Eu não gosto de aparecer na mídia. Nós tivemos uma atuação que muda bastante a sistemática que vinha sendo adotada. Tinha no Brasil a história que *só o homem de sandália é preso*. Ninguém fala mais sobre isso, mas é claro que isso não é um mérito exclusivo da Polícia Federal. Saímos da caixa-preta para a superexposição, mas uma superexposição institucional, não das pessoas. Nós não queremos ninguém da Polícia Federal que esteja se exibindo para tirar proveito. Quem dá os destaques para a operação é a mídia. As polícias sempre usam um nome para a operação para falar com alguém sobre o assunto para que a investigação não vaze. *As grandes operações são uma nova metodologia da Polícia Federal: ao invés de prender uma pessoa isoladamente, fazer a investigação completa e depois pedir a prisão de um grande grupo*. Com isso, passou a chamar a atenção da mídia. (Jornal Hoje em Dia, 2006 apud ALVES, 2006, p. 77-78 - grifos meus).

Com as grandes operações, com as prisões de “colarinhos brancos” e sua divulgação pela mídia é ainda mais vantajoso politicamente atrelar sua gestão, seu nome, à essa instituição, ou seja, é cada vez mais interessante converter o poder institucional da Polícia Federal em recurso político eleitoral. Repare, por exemplo, na seguinte declaração de Paulo Lacerda (2003-2007), primeiro diretor da PF na gestão Lula da Silva para o jornalista Leandro Fortes, da revista Carta Capital (de ideologia política de esquerda governista na era PT). Ele foi questionado se a PF estaria trabalhando a favor da reeleição do Presidente Lula em 2006 devido ao sensacionalismo televisivo com as megaoperações e sua resposta foi a seguinte:

“Das 280 operações levadas a cabo de 2003 para cá [agosto de 2006], 130 investigaram crimes ocorridos antes de 2002. Isso significa que 46,4% das maiores ações criminosas realizadas no País, nesse período, foram, simplesmente, ignoradas pelos governos anteriores.” (FORTES, L. 2006 apud BAJOTTO, 2009, p. 27).

É a reprodução, no âmbito federal de governo, do que se vê nos estados, a tentativa de converter o desempenho das polícias numa espécie de “capital” político. A divulgação das operações, sua valorização em discursos para a imprensa é uma etapa importante nesse processo. O contexto da declaração acima é eleitoral, mas é também o do “Mensalão”, um escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional. Justifica-se supor que Paulo Lacerda esteja se remetendo, ou levando o leitor a relacionar as “maiores ações criminosas” à casos de corrupção política. O suposto controle das “ações criminosas”, entendendo-as como crimes de “colarinho branco”, é, assim, politicamente rentável tanto aos governos quanto às instituições de “segurança pública”.

No entanto, o atrelamento político às instituições de segurança pública só são reconhecidas como positivas quando se garante, ao menos no discurso, a autonomia que lhe é de direito. Apesar de não ter feito uma sistematização desses dados, isso ficou claro nas declarações públicas dos Secretários Estaduais de Segurança Pública dadas no período analisado. Para se ater à Polícia Federal, que é protagonista nessa seção do trabalho, cito as recorrentes afirmações públicas feitas pelos Diretores do DPF. Repetiu-se diversas vezes que o trabalho da instituição está livre das interferências políticas, que não é partidarizada. É certo que perguntas repetitivas geralmente recebem respostas repetitivas. As entrevistas com jogadores de futebol depois dos jogos é um exemplo disso. Em uma entrevista, publicada ao jornal Folha de S. Paulo, Paulo Lacerda afirmou que o órgão “nunca tivera tanta autonomia para atuar como naquela gestão” [de Lula da Silva]. Questionado pelo jornalista se existia algum viés político na investigação do Mensalão, Paulo Lacerda responde:

“Nenhum, nenhum, nenhum. Minha ligação é com o ministro da Justiça [Márcio Thomaz Bastos], que é funcional. Aliás, é um ministro que tem prestigiado muito a PF, tem dado total liberdade à PF. Com todo respeito aos outros governos, eu não sei se a PF já teve, em algum momento, essa autonomia. Pessoalmente, eu acho que não. Nunca teve. Portanto, eu me sinto inteiramente à vontade para elogiar a conduta do ministro da Justiça e do presidente da República no que diz respeito à liberdade que eles dão ao trabalho da PF.”⁸⁸

⁸⁸ MICHAEL, A. Polícia Federal nunca teve tanta autonomia quanto na gestão Lula. F. de S. Paulo, 5 de set. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0509200526.htm>. Acesso em 24 de maio de 2016.

Quem detinha o protagonismo sobre as investigações sobre crimes de “colarinho branco” na década de 1990 eram os Ministérios Públicos estaduais.

O Ministério Público se fortaleceu enormemente através e após a Constituição de 1988, que lhe conferiu protagonismo na defesa dos interesses coletivos da sociedade civil e autonomia institucional em relação aos demais poderes. Na divisão dos poderes jurídicos brasileiros, o Ministério Público possui atribuições na esfera cível, tais como meio ambiente, relações de consumo, patrimônio histórico e cultural, criança e adolescentes, idosos, portadores de deficiência, patrimônio público, controle de políticas públicas e, destaque, o combate à corrupção política e ao crime organizado. A lei da ACP [Ação Civil Pública] de 1985 já havia conferido uma arma poderosa a promotores e procuradores: o inquérito civil. Por meio dele, o MP passou a realizar verdadeiras investigações, sem a participação da polícia e sem o controle do Judiciário. Num contexto marcado por escândalos de corrupção, pela ineficiência policial e pela morosidade da justiça, a investigação por meio do inquérito civil permitia a promotores e procuradores contornar o inquérito policial e o foro privilegiado das autoridades, aumentando teoricamente as chances de sucesso de suas iniciativas.⁸⁹

Assim como a polícia federal nos nossos dias, os momentos de glória do MP nos anos 1990 se deram principalmente na persecução dos crimes de “colarinho branco”. A busca por controlar a conduta dos ocupantes de cargos públicos rendeu casos de protagonismo.

Segundo Arantes,

Na década de 1990, uma estratégia dominante na consecução desses objetivos [na defesa do interesse público] foi a aliança do MP com a mídia, especialmente com o chamado jornalismo investigativo. A reação da classe política contra essa associação não tardou e veio na forma da proposta de uma lei da “mordça”, jamais aprovada pelo Congresso Nacional⁹⁰.

Arantes afirma que as atuais operações da Polícia Federal sobre os crimes de corrupção vêm produzido dois deslocamentos:

⁸⁹ Arantes, R. Ministério Público à brasileira. *Le monde diplomatique Brasil*, 1 de jun. 2012. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso 23 de maio de 2016.

⁹⁰ *Ibidem*.

o combate à corrupção política tem migrado da esfera cível da improbidade administrativa [ferramenta do Ministério Público] para a esfera criminal, e do plano estadual para o nível federal, com a participação ativa e cada vez mais articulada das instituições de controle administrativo, policial e judicial da União. Em poucas palavras, promotores de justiça estaduais cederam a frente da cena política a delegados da Polícia Federal.⁹¹

Acrescenta-se à disputa entre Exército e PF, aquela existente entre MPF e PF, que competem pelo protagonismo nas investigações sobre crimes de “colarinho branco” e crimes transnacionais. Recentemente tivemos o exemplo dado pelo relator do “pacote anticorrupção” na Câmara, o Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), que sugeriu um revezamento entre procuradores federais e agentes da PF na coordenação de investigações internacionais em crimes transnacionais como narcotráfico e corrupção, crimes que envolvam autoridades de outros países no Brasil ou no exterior. É uma medida para evitar a disputa por espaço nas coordenações.⁹² Outro exemplo foi o atrito entre o MPF e a PF como resultado da não inclusão da PF na equipe que atuaria no acordo de delação premiada da Odebrecht, na operação Lava a Jato.⁹³

⁹¹ Ibidem.

⁹² EBOLI, E. Reator sugere medida para evitar disputa entre MPF e PF em investigações internacionais. **O Globo**, 15 de nov. de 2016. Disponível em: <https://glo.bo/2sUProV>. Acesso em 14 de março de 2017.

⁹³ NUNES, W. PF é dispensável na negociação de delação, afirma procuradora. **Folha de São Paulo**, 19 de jan. de 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2rE0WNl>. Acesso em: 14 de março de 2017.

3 OS HOMENS DO GOVERNADOR: A SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS

Neste Capítulo, apresento o âmbito estadual da segurança pública através de quatro estratégias. A primeira é a classificação e análise das *nomenclaturas* das Secretarias Estaduais de Segurança, interpretadas como o resultado das “lutas presentes” no campo político da área. As nomeações das pastas mostram duas coisas: como os governos (o grupo que está no poder) apresentam publicamente a pasta manipulando as representações sociais sobre a política de segurança pública; e a suposta adesão a um modelo de segurança pública. A segunda é a exposição de *organogramas* que, por fixarem a estrutura de poder das Secretarias Estaduais de Segurança são tomados como o resultado de “lutas passadas”. A terceira é a exibição de *regimentos* internos que, por consolidarem as atribuições formais dos Secretários Estaduais de Segurança, são considerados as regras explícitas do jogo político ao qual esse agente está envolvido. E, por fim, a quarta é a apresentação de *narativas* de trabalhadores da área da “segurança pública” que descrevem reais tensões a que um Secretário está submetido.

Mas, antes de tudo, exponho experiências institucionais no âmbito estadual de governo que demonstram a existência de uma circulação de ideias sobre segurança pública entre os entes federados. Através dessa circulação, pode-se notar que as disputas do mundo político são também combates por ideias e através de ideias. Esse combate, como afirma Bourdieu, é duplo: ele o é, ao mesmo tempo, como uma “forma de [busca pelo] monopólio da capacidade de fazer ver e crer de um modo ou de outro” e, como as ideias só são totalmente políticas se “se tornam ideias-força”, os combates são também combates por poder (2000, p. 68 - tradução minha).

3.1 NEM TUDO É REGIONAL NA “SEGURANÇA PÚBLICA”

São os governos estaduais os encarregados de executar as políticas públicas de segurança. Nesse ambiente organizacional, os governadores precisam lidar com as peculiaridades locais: as relações entre as polícias, delas com o Ministério Público, o Poder Judiciário e as elites políticas locais. De acordo com Adorno, a questão da segurança pública depende, antes de tudo “das alianças políticas entre governos estaduais e governo federal, mediadas pelas ligações entre bancadas estaduais e bancadas federais

que não raro controlam *lobbies* muito poderosos como os das corporações policiais e judiciais.” (1999, p. 141).

Os primeiros governadores eleitos depois do fim do período ditatorial militar encontraram suas polícias com uma cultura organizacional relativamente equivalente, “solta e corporativista, com uma revinculação difícil aos Governos Estaduais”, mais ou menos envoltas em relações políticas populistas, comprometidas com o mandonismo local (SAPORI, 2007, p. 10).

Além disso, vimos no primeiro Capítulo que a arquitetura institucional do sistema de segurança pública é modelada e regulada por legislação federal; que o Exército mantém prerrogativa sobre o aparato policial militar; e, que durante o período observado, o governo federal ocupou uma posição estratégica na formulação de um determinado léxico e indução de práticas no setor. O âmbito federal atuou como produtor de oportunidades e de limites para a ação tanto de líderes políticos quanto de grupos de interesse locais, de fornecedor de ferramentas conceituais e materiais (recursos financeiros) para a luta política no âmbito estadual e municipal, forçando certa homogeneização, principalmente através do PRONASCI.

Os modos de ação das burocracias locais da “segurança pública” também são assemelhados pelos processos sociais criminalizantes que estruturam a sociedade. Autores como Michael Lipsky (1980) aborda a atuação da “burocracia do nível de rua”, faceta das mais importantes de uma política pública, referindo-se aos agentes da ponta, aqueles que lidam diretamente com o “público alvo”. Os “burocratas de nível de rua” criam, no seu trabalho rotineiro, regras e procedimentos que se diferenciam, ou que não são exatamente as especificadas nas diretrizes da política. É o que a bibliografia chama de “discricionariedade”, decisões que precisam ser tomadas na pressão do trabalho cotidiano. Os agentes implementadores inserem no processo de implementação suas próprias ideias, valores e conceitos.

Lipsky diz que são essas intervenções que, no fim das contas, se tornam a política pública:

cidadãos em geral “experimentam” a burocracia que desempenha atividades-fim através dos conflitos que estes [os burocratas de nível de rua] encontram para tornar o desempenho de suas funções mais consistentes com suas próprias preferências e compromissos (1980, p. XVII).

A própria interação entre os “burocratas de nível de rua” e o “público alvo” deixa marcas nos resultados das políticas públicas. Para interpretar essa interação é necessário compreender também a visão de mundo da burocracia de nível de rua e como isso se manifesta em seu trabalho cotidiano (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2010). Essa visão de mundo incorpora uma tipificação de “crime” e de “criminoso”, fruto de complexos processos sociais criminalizantes difundidos pela sociedade e já vastamente estudados⁹⁴. Durkheim (1893) explicou que crime é aquilo que é sancionado por uma pena, ao que Robert (2010) emenda que seria melhor dizer “sancionável”, uma vez que não se pode contar com uma justiça igualitária quando a seletividade de perfis sociais e tipos de crime permeiam todo o processo criminal, desde a abordagem policial⁹⁵ até as decisões dos tribunais.

A ênfase dada às *causas* do “crime” e “criminalidade” (re)produz uma subcultura geradora de criminalidade (COELHO, 1978; WACQUANT, 2003). Assim, nossa ideia de “criminoso” direciona-se notadamente para os habitantes das favelas e dos bairros empobrecidos, convertidos em “inimigos da nação”, contra quem evocamos “pensamentos militarescos” (WACQUANT, 2013), para quem oferecemos “políticas públicas policialescas”. (MORAES, 2005).

As UPPs nas favelas do Rio de Janeiro são um caso exemplar. Elas empregam, desde sua versão formal, a categoria “pacificação”, historicamente utilizada apenas “para a população autóctone que seria regida por valores e padrões de comportamento absolutamente diversos dos ocidentais”. (PACHECO DE OLIVEIRA, 2014). Numa sociedade como a nossa que, “como um todo, não tem nada de pacífica” (MACHADO DA SILVA, 2010a), as UPPs direcionam uma operação de “pacificação” para segmentos populacionais específicos, a ser implementada por suas corporações policiais historicamente autoritárias e violentas. As UPPs tornaram-se um paradigma para políticas

⁹⁴ Como exemplos, temos os trabalhos de Misse, que fornece uma descrição da construção social do crime em seu capítulo do livro *Acusados e Acusadores* (2008); de Machado da Silva, que explica que “violência urbana” é uma representação social (2010b) e a pesquisa de Kant de Lima sobre o sistema de justiça criminal e as práticas policiais cariocas que aponta que, na prática, “[e]m vez de apurar os fatos, a polícia vigia a população, num processo preliminar de seleção para aplicação desigual da lei”. (1995, p. 8 - ênfase do autor).

⁹⁵ Para saber, por exemplo, sobre a relação entre abordagem policial e racismo em São Paulo, ver Schlittler (2016).

de segurança em diversos estados brasileiros. No Paraná, há as Unidades Paraná Seguro (UPS), uma imitação descaracterizada do programa fluminense.

Gusso analisou a implantação no Paraná de outro projeto, desta vez pertencente ao programa federal PRONASCI: o PROTEJO (Programa de Proteção de Jovens em Território Vulnerável). Ele foi implantado em 2008 na cidade de Curitiba e, apesar da intenção contida no nome, na prática ele “deveria ser sempre lembrado como um programa de segurança pública” (2013, p. 300). O pesquisador notou que a própria normatividade legal que instituiu a “ideologia” do PRONASCI já

tratou de criar categorias próprias para a seleção dos participantes nos projetos. Tais categorias, embora fossem de cunho absolutamente subjetivo e de pouca técnica, serviam para nomear o “público-alvo” dos projetos ofertados. Esta nomeação foi amparada por uma análise subjetiva [por parte de seus operadores] que produziu um etiquetamento baseado na discriminação social e, mais ainda, econômica. (2013, p. 311).

O processo de etiquetamento chega ao jovem através dos “burocratas de linha de frente” depois de percorrer toda a estrutura do Estado. A conclusão a que Gusso chega é que é atribuída uma “anormalidade social” ao “público alvo”. É assim que políticas e programas sociais têm se constituído num mecanismo de normalização da discriminação social e, para usar a análise de Wacquant (2003), numa “técnica de governo de categorias marginalizadas”, impelindo uma parcela da população jovem, predominantemente negra, a “percorrer infinitamente os circuitos penais”.

O que quero dizer com todo esse preâmbulo é que, apesar de ser estadualizada, a segurança pública não se parece exatamente com 27 casos particulares porque ela não é fruto de coincidências. Apesar de sua gestão ser estadual, o sistema de segurança está submetido a diversos constrangimentos homogeneizantes, por um constrangimento sócio-cultural, estruturado e ao mesmo tempo estruturador das ações em segurança pública, e o legal (ou racional-legal), visto no primeiro Capítulo. Mas, como o objetivo do presente Capítulo é mostrar o âmbito estadual de governo da segurança pública, é apropriado expor algumas peculiaridades histórico-políticas, ou de trajetória, que ilustrem o alcance das diferenças que podem haver entre eles. É o que faço na próxima seção. Ela serve também para apresentar ideias próprias ao “campo da segurança pública” que circulam entre os diferentes entes federados e que, em grande medida, informaram as iniciativas tomadas pelo governo federal tal como expostas no primeiro Capítulo.

3.2 INOVAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO ESTADUAL DE GOVERNO

A autonomia dada pelo novo federalismo permitiu que diversos estados, principalmente os comandados por políticos vindos da oposição ao regime ditatorial, introduzissem inovações no âmbito da gestão pública tornando-se campos propícios à experimentação de reformas (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Este fenômeno é interessante quando se observa a esfera da segurança pública, a própria expressão da opressão política dos governos militares que ocuparam o poder em 1964. Adorno explica que há uma “intimidade e solidariedade” entre as estratégias e métodos de repressão ao crime e à dissidência política e que, por isso,

os governos estaduais recém-eleitos após a abertura do regime tiveram de enfrentar delicadíssimo problema político, até hoje [1999] mal equacionado: o de reenquadrar suas polícias militares e reconquistar o controle civil sobre a segurança pública. (1999, p. 133-134).

As burocracias responsáveis pela matéria passaram a sofrer intervenções por parte de diversos governos. A *Secretaria de Segurança e Informações* de Santa Catarina foi assim denominada durante o regime militar para adequar seus órgãos policiais ao controle e centralização pelos governos de então. Em 1983 ela voltou a ser chamada de *Secretaria de Segurança Pública* e em 2003 passou a ser *Secretaria de Estado de Defesa do Cidadão*.⁹⁶ O ex-deputado estadual e delegado de polícia Heitor Sché (PDS) declarou que quando foi nomeado para titular da pasta pelo governador Esperidião Amin (PDS, 1983-1987), pretendeu “mudar a doutrina que norteava as polícias” durante o período de ditadura militar, na tentativa de superá-la. Ele também alterou a denominação da carreira de *Analista de Informações* para *Inspetor de Polícia*.⁹⁷

Além do problema tomado por um ponto de vista mais institucional, havia a questão da legitimidade política. Com o retorno do processo eleitoral e da democracia representativa, a preservação dos interesses populares passou a ser formulada com foco na militância por direitos humanos, numa versão que combinou as liberdades democráticas

⁹⁶ Genovez, F. História da segurança pública no estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://goo.gl/sovFtw>>. Acesso em: 06 de julho de 2016.

⁹⁷ Disponível em: <<http://goo.gl/sovFtw>>. Acesso em: 06 de julho de 2016.

(os direitos civis e políticos) e a questão social (os direitos sociais) (SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005).

Mas, se a mobilização da sociedade civil em torno dos direitos humanos inicialmente dirigia-se em oposição às violências cometidas contra dissidentes políticos do regime autoritário, à medida em que essas modalidades de violência saíram do foco, desvelaram-se práticas rotineiras de tortura contra indiciados, réus ou cidadãos suspeitos de haver cometido infração penal. Evidenciaram-se os recorrentes assassinatos cometidos por policiais militares contra suspeitos ou criminosos sob a chancela legal de “resistência à prisão seguida de morte” e correlatos (ADORNO, 1999, p. 14). Todos esses atos dirigidos às populações pobres, preferencialmente negra, passaram a ser o centro das denúncias de um conjunto de organizações da sociedade civil⁹⁸.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, o governador Alceu Colares (PDT, 1991-1994) extinguiu a *Secretaria de Justiça e Segurança* e passou a despachar diretamente com o chefe de polícia e o comandante da brigada militar. O mesmo que seu aliado político, Leonel Brizola (PDT, 1983-1986), havia feito no Rio de Janeiro. Brizola extinguiu a *Secretaria de Segurança Pública* para tentar controlar e direcionar o trabalho de suas políticas e para cortar o vínculo com o Exército, que até então controlava a pasta. Ele criou o *Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos*, um órgão presidido por ele mesmo e o Secretário de Justiça e Interior, Vivaldo Barbosa, como vice-presidente. O Conselho abrigava um fórum de debates para a definição de novas diretrizes para as políticas públicas de segurança e áreas conexas e reunia membros de várias entidades e representantes da sociedade civil. Brizola deu *status* de Secretaria ao Corpo de Bombeiros e à cada uma das duas polícias. A Secretaria da Polícia Civil chamou-se *Secretaria Extraordinária de Polícia Judiciária e dos Direitos Civis* por três meses, depois passou a chamar-se *Secretaria de Estado de Polícia Civil*. Vale lembrar que a Polícia Civil era o órgão que abrigava o Departamento de Ordem Política e Social e é, portanto, notório o sentido simbólico em se anotar a expressão “direitos civis” em seu nome.⁹⁹

Silva (2013) informa que na história dos comandos da Polícia Militar fluminense, a presença do Exército foi hegemônica e que Brizola decretou que apenas os oficiais da

⁹⁸ Como o Movimento Viva Rio a Ordem dos Advogados do Brasil, Instituto Sou da Paz, o ILANUD, o Instituto São Paulo Contra a Violência, o IBCCrim. Ver Souza (2015), Gonçalves (2009) e Vasconcelos (2014).

⁹⁹ Disponível em: <http://goo.gl/bPdKnE>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

PM poderiam assumi-lo a partir de então, não dependendo mais do Exército a indicação do titular desse cargo. O autor se detém sobre a atuação de Carlos Magno Nazareth Teixeira, um oficial negro da Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMRJ) nomeado por Brizola como comandante dessa corporação. O coronel Nazareth Teixeira teria adotado uma “doutrina democrática de policiamento” afim de empregar uma “gestão da legalidade”. O texto do Plano Diretor da PMERJ (1984-87) resume bem o ideário pedetista de segurança pública:

A mudança de conduta do Governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum. É necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz respeito às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo, e não para reprimi-lo. Não haverá prisões sem flagrante delito e não se entra nas favelas arrombando portas de barracos, mas, ao contrário, a nova administração vem tentando atuar em colaboração com a comunidade. A manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente (Silva, 2013, p. 5).

Sua premissa era a da “construção da ordem” ao invés da “manutenção de ordem a qualquer custo”. O coronel Nazareth Cerqueira não teve sucesso nessa que é considerada a primeira tentativa de implantação do policiamento comunitário no Brasil. O governo de Brizola foi alvo de uma forte rejeição das camadas médias cariocas e agentes da segurança pública embasada na crença de que “o respeito aos direitos de presos, criminosos e suspeitos em geral seria incompatível com a eficiência das políticas de segurança pública” (SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005, p. 9)¹⁰⁰. A eleição seguinte foi vencida por Moreira Franco (PMDB, 1987-1991), cuja promessa era acabar com a violência no estado em seis meses¹⁰¹.

¹⁰⁰ Soares e Sento-Sé (2000) indicam a atuação corporativa da Polícia Civil junto à mídia para desacreditar a política de segurança pública do governo brizolista. O governo estadual passou a ser identificado como agente inibidor da ação policial e sua política como uma estratégia de desmoralização das forças de segurança.

¹⁰¹ A Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro foi reinstalada em 1994, durante o governo de Marcelo Alencar (PSDB, 1995-1999). O símbolo da gestão de Marcelo Alencar na área da segurança do estado foi a condecoração por bravura, ou a “premiação faroeste”, instituída pelo Secretário Estadual de Segurança Pública, o general Nilton Cerqueira, ligado aos órgãos de repressão do Exército durante o regime militar. Premiava-se com gratificações adicionais ao soldo policiais que se destacassem no enfrentamento aos criminosos, cujo critério era o número de “bandidos” mortos em ações policiais. O Corpo de Bombeiros voltou a ser uma Secretaria de Estado no governo Garotinho (PDT/PSB, 1999-2002) voltando mais uma

Se os pedetistas Alceu Colares e Brizola aplicaram uma ideologia à esquerda do espectro político na área da segurança pública, politizando-as em busca de legitimidade aos seus governos¹⁰², Tasso Jereissati (PSDB, 1995-2002), o “governo dos empresários”, usou a marca do “novo”, do “diferente”, o ideário de modernidade e racionalidade em suas ações de governo no Ceará (BARREIRA, 2004). Barreira explica que, no Ceará, as práticas clientelistas e patrimonialistas do poder local cearense somaram-se ao autoritarismo do regime ditatorial-militar. No âmbito da segurança pública os resultados foram a deterioração das relações internas, a corrupção e a ausência de procedimentos democráticos nos seus órgãos policiais. Segundo Barreira, depois do fracasso das iniciativas na área da segurança pública do primeiro mandato de Tasso Jereissati (PSDB, 1995-1998), a Secretaria ganhou maior peso político em seu segundo mandato (PSDB, 1999-2002). Ele a integrou diretamente à estrutura organizacional da Governadoria do Estado e atribuiu a ela a responsabilidade de

coordenar, controlar, integrar e, principalmente, de unificar as atividades de segurança pública desenvolvidas pela Polícia Civil, pela Polícia Militar, pelo Corpo de Bombeiros e pela Corregedoria dos órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania (BRASIL, 2000 apud BARREIRA, 2004, p. 82).

Em acordo com o ideário *modernizante* e *racional* de seu governo, em seu segundo mandato Jereissati contratou uma consultoria externa – a *First Security Consurity* –, que tem como principal acionista e ideólogo o ex-chefe de polícia da cidade de Nova York (EUA), William Bratton, que implantou a política “tolerância zero” de policiamento¹⁰³.

No primeiro ano do governo de Lúcio Alcântara (PSDB, 2003-2007), o Ceará mudou novamente o nome e a estrutura de sua pasta da segurança. Passou a chamá-la de *Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social* e, tendo até então controle apenas sobre a Polícia Civil, passou a controlar e integrar as ações das Polícias Civil e Militar, Bombeiros Militares e Polícia Científica.

vez à pasta da Segurança em 1995 durante o governo de Marcelo Alencar e, em 2010, foi incorporado por Sergio Cabral (PMDB, 2007-2014), à nova Secretaria de Estado de Saúde e de Defesa Civil (SESDEC).

¹⁰² Barreira (2004) afirma que a legitimidade dos governos é predominantemente determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível “paz pública”.

¹⁰³ Tolerância zero é uma estratégia de policiamento inspirada na “teoria das janelas quebradas”, de Wilson e Kelling. O princípio é que a tolerância e a desordem são a semente para a ocorrência de crimes mais sérios. Ver Wendel e Curtis (2002). No jargão policial brasileiro “tolerância zero” relaciona eficiência policial com recrudescimento da repressão.

Outro caso mais recente, o do Maranhão, também é emblemático. Ele traz um exemplo claro da conexão entre governo federal e estadual dada pelos condicionantes ao recebimento de recursos financeiros da União e das injunções políticas estaduais sobre o tema. No último mês do governo de José Reinaldo Tavares (PFL, 2003-2006) a Assembleia maranhense aprovou lei de reestruturação de sua Secretaria executiva, passando a chama-la de *Secretaria de Estado da Segurança Cidadã*. Anunciou-se assim a “nova referência para a política de segurança pública no estado” através, principalmente, de uma “*integração dos planos e programas de prevenção da violência e controle da criminalidade*” (Silva Filho, 2010, p. 15 - grifo meu) e a *participação da sociedade civil na prevenção da violência*. Manifestava-se ali a implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada e os Conselhos Comunitários de Segurança.

A oposição venceu as eleições maranhenses em 2006. Ao assumir o governo do estado, Jackson Lago (PDT, 2007 a abril de 2009), da base aliada do governo federal, nomeou como Secretária a companheira de partido Euridice Nóbrega Vidigal. Euridice Nóbrega Vidigal é cearense de nascimento, funcionária de carreira aposentada do Ministério da Justiça e esposa de Edson Vidigal, candidato derrotado a governador (pelo PSB)¹⁰⁴ e apoiador de Jackson Lago no segundo turno. Ela adotou o modelo de gestão anunciado no governo anterior, de José Reinaldo Tavares, do PFL. Introduziu na Secretaria os conceitos promovidos pelo governo federal: o *diagnóstico* fundamentado em demandas e sugestões diretas da população; criou os Centros Integrados de Segurança Cidadã para estimular a *mobilização da sociedade civil*, orientou o trabalho policial para *metas e prioridades* estabelecidas localmente e *monitorou* seu cumprimento com instrumentos padronizados pela Secretaria (SILVA, 2010, p. 20 - grifos meus). Dois convênios estratégicos foram assinados em 2008, uma cooperação técnica entre o governo do Maranhão e o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e a adesão do governo do Maranhão ao PRONASCI. Cassado, o governador Jackson Lago foi substituído em 2009 por Roseana Sarney (PMDB, abril de 2009 a 2014), segunda colocada nas eleições. A pasta da Segurança retomou a nomenclatura anterior, *Secretaria da Segurança Pública*, e passou a ser dirigida por um aliado da família Sarney, o agente da Polícia Federal Aluísio Guimaraes Mendes Filho, eleito em 2014 deputado federal pelo

¹⁰⁴ Edson Vidigal é ex-ministro e ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), candidato a senador pelo PSDB em 2010 e candidato a governador do Maranhão pelo PSB em 2006.

PSDC. Reeleita em 2014, Roseana Sarney nomeou seu cunhado como Secretário, o político Ricardo Jorge Murad.

Minas Gerais oferece outro exemplo de *gestão por metas*, baseada em *indicadores*, em valores de *eficiência gerencial*, com estratégias de *accountability*¹⁰⁵, linguagem da administração moderna. Os indicadores oficiais das *taxas de homicídios*, que apresentou aumento de 250% entre final dos anos 1990 e início dos anos 2000, e *crimes violentos contra o patrimônio*, que aumentou em 300% no período, serviram como medidores de *eficiência* para as ações públicas empregadas. O governo de Aécio Neves (PSDB, 2003-2010) aglutinou sob uma renomeada *Secretaria de Estado de Defesa Social* (anteriormente Secretaria de Segurança Pública) a administração do Sistema Penitenciário, a Defensoria Pública, o atendimento ao menor em conflito com a lei, as polícias e o Corpo de Bombeiros que passaram, inclusive operacionalmente, a se subordinar à Secretaria (PEIXOTO et al., 2011, p. 305). A Secretaria teria realizado uma *gestão integrada* entre todas as agências que compuseram o sistema de Defesa Social e de Justiça Criminal¹⁰⁶, e ainda teria contado com uma superintendência específica para *prevenção*, a cargo dos programas Minas Mais Segura; Fica Vivo; Escola Viva; e Comunidade Ativa. Peixoto

¹⁰⁵ As Ouvidorias de Polícia e publicação de taxas de criminalidade são um exemplo de estratégia de *accountability* aplicada à “segurança pública”, uma estratégia para dar visibilidade e transparência aos atos do governo. Em pesquisa sobre o perfil organizacional das Secretarias estaduais, constatou-se que 70% de um total de 22 pastas possuem Ouvidoria própria e, 18 dentre as 22 produzem informações estatísticas para subsidiar sua gestão, das quais apenas duas as divulgam de forma ampla para a sociedade (GROSSI, 2011). A pesquisa mostra que apenas 36,4% das SESP’s abrigam Corregedorias próprias, ainda que mais de 85% das Secretarias declarem exercer ingerência sobre as organizações de “segurança pública”. Tal informação sinaliza que a maioria das instâncias de recepção e apuração de denúncias e punição de má conduta policial permanece vinculada apenas às delegacias e aos comandos gerais, comprometendo a isenção dos processos de controle da atividade daqueles que detêm o uso legal e institucionalizado da força (COSTA, 2013, p. 7-8). Quarenta e um por cento das Secretarias norteiam suas atividades por uma Lei Diretriz específica ou Plano de Segurança Pública, algo que os gestores “modernizantes” consideram fundamental para uma “eficiência gerencial em políticas públicas”. (COSTA, 2013, p. 9).

¹⁰⁶ Segundo o site da Secretaria, a integração se dá por três mecanismos: 1) a IGESP (Integração da Gestão em Segurança Pública), inspirada no COMPSTAT (Estatística Comparada Computadorizada), uma estrutura de gerenciamento estabelecida pela polícia de Nova Iorque no início dos anos 1990, na experiência da cidade de Bogotá e na “Polícia de Resultados” da Polícia Militar de Minas Gerais. O que viabiliza o processo de funcionamento do IGESP são reuniões operacionais e gerenciais periódicas; 2) O Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD), o funcionamento conjunto, no mesmo espaço físico e organizacional, dos centros de operações da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar. O CIAD centralizaria o atendimento de chamadas telefônicas, de despachos de recursos operacionais das polícias e de bombeiros, e processa automaticamente os registros de ocorrências efetuados, por outros meios, pelos órgãos integrados; 3) O Centro Integrado de Informação de Defesa Social (CINDS), que produziria periodicamente estatísticas sobre criminalidade e sinistros para facilitar os trabalhos de prevenção e de investigação criminal, de natureza processual e de execução penal, de medidas socioeducativas, de prevenção de sinistro e proteção, de socorro e salvamento. Fonte: <http://www.seds.mg.gov.br/integracao/igesp>. Acesso em: 18 de junho de 2016.

anota que a contabilidade oficial mineira anunciou uma diminuição de 45% das taxas de criminalidade entre 2003 e 2009 (2011, p. 304), tornando o cargo de Secretário de Segurança um forte franqueador de capital eleitoral. Antonio Anastasia dirigiu a pasta durante um ano (2005-2006). Ele se desincompatibilizou para candidatar-se a vice-governador na chapa de Aécio Neves, cedendo lugar a outro político, um deputado federal de partido aliado ao governo estadual. A Secretaria foi um momento importante na carreira política de Anastasia, posteriormente eleito governador do estado de Minas Gerais (PSDB, 2010-2015), e senador da República (PSDB, 2015-).

O mineiro “Fica Vivo”, o capixaba “Estado Presente”, o pernambucano “Pacto pela Vida”, as Unidades de Polícia Pacificadora, do Rio de Janeiro, as Unidades Paraná Seguro, e o modelo Koba de polícia comunitária da cidade de São Paulo são programas apresentados como modelos (ou de “boas práticas”) de redução e prevenção da violência e dos homicídios¹⁰⁷. O “Estado Presente”, do Espírito Santo, teve a criação de uma Secretaria especial para sua instituição e organização, a Secretaria de Estado Extraordinária de Ações Estratégicas. O programa une ações que abarcam Secretarias de Educação, Saúde, Esportes e Cultura, além de estruturas dos governos municipais e mostra como o campo estatal envolvido com a segurança pública se complexifica e como esse é um tema em disputa entre burocracias e políticos. Como qualquer projeto de reforma institucional deverá passar necessariamente pelos governos estaduais, pelas lideranças políticas locais, eles respondem ao jogo de coalizões e acordos entre partidos ou grupos de pressão típicos do sistema político brasileiro. A politização da segurança pública é, assim, a sua condição definidora, não só porque é, afinal, política de Estado, mas porque é também, ou antes de tudo, um universo de disputas políticas pelos seus nomes, programas, paternidades, etc. O Secretário é, portanto, um político, pois ele, juntamente com o governador, é que fazem uso político e são os porta-vozes dessas políticas.

¹⁰⁷ Estes programas são utilizados como modelos pelos governos e abordados por pesquisas na academia. Eles foram apresentados num encontro entre autoridades e delegações de 17 governos subnacionais da Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Panamá em Porto Alegre, em 2013. Do encontro produziu-se um documento de discussão chamado *Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana: la experiencia brasileira* (LIMA; SOUZA; PAULA, 2014).

3.3 A NOMENCLATURA COMO INDICADOR DO MODELO DE “SEGURANÇA PÚBLICA”

Garland notou que nos anos 1980 e 1990, a Inglaterra e os Estados Unidos ampliaram a politização na área da segurança pública e, assim, ela se tornou “mais carregada de perigos políticos e mais sujeita ao escrutínio da imprensa e do público” (2008, p. 280). Como vimos na seção anterior, por aqui essas décadas foram palco de experiências práticas para diferentes nuances político-ideológicas, mas, para a “esquerda” e para a “resistência democrática à ditadura”, como Soares nomina o grupo que começou a chegar ao poder em 1982 (apud LIMA; RATTON, 2011, p. 245), elas foram mais contundentes. É que o direcionamento das posições políticas num período determinado são

produto de um encontro entre uma oferta política de opiniões políticas objetivadas (programas, plataformas de partidos, declarações, etc.) que está ligada a toda a historia anterior do campo de produções e uma procura política ligada, ela própria, à historia das relações entre oferta e procura. (BOURDIEU, 1998b, p. 156).

Esses primeiros ensaios, que posteriormente foram avaliadas como “insuficientes estrategicamente” porque restritas à “denúncia e controle da ação violenta do Estado”. (VASCONCELOS, 2014, p. 326), alimentaram o debate público e acadêmico sobre a relação entre “violência urbana” e “democracia”. Esse debate serviria para experiências diferentes, que puderam ser vistas, no âmbito estadual, nos governos de Miguel Arraes (PMDB, 1987-1990), em Pernambuco; de Tancredo Neves (PMDB, 1983-1985), em Minas Gerais; de Franco Montoro (PMDB, 1983- 1987), em São Paulo¹⁰⁸; e Leonel Brizola (PDT, 1983-1986/1991-1994), no Rio de Janeiro¹⁰⁹, dentre outros. A partir do final da década de 1990, houve diversas parcerias entre governos estaduais e centros de pesquisa, como a com Luiz Eduardo Soares, em 1999, no Rio de Janeiro, no governo de Minas Gerais, coordenadas por Luis Flávio Saporì, em 2003, a assessoria de José Luiz Rattón em Pernambuco, iniciada em 2007, além de experiências no Rio Grande do Sul,

¹⁰⁸ Que pode ser entendido através da leitura de MINGARDI, 1992.

¹⁰⁹ Analisada por MACHADO DA SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005, CARNEIRO, 2010, SOARES; SENTO-SÉ, 2000.

Ceará, Brasília, Pará, Paraná e outros¹¹⁰. Aponta-se também as experiências desenvolvidas em municípios como Diadema, Porto Alegre, dentre outros, como exemplos de “boas práticas” em segurança pública. E, finalmente, no governo federal, experiências como o PRONASCI, visto no primeiro Capítulo.

Os nomes atribuídos às Secretarias indicam tanto supostas mudanças ou permanências nas políticas do setor quanto a direção e a intensificação da politização do tema. Eles podem ser notados como um registro histórico do debate ocorrido no período. Com isto em mente, foram coletadas as nomenclaturas das SESP's com a intenção de anotar características diferenciadoras ou aproximativas entre os estados. É uma estratégia que possui muitas limitações, já que as intervenções nas burocracias não são sempre anunciadas por novas nomenclaturas, ou inovações no nome e intervenções na burocracia não necessariamente correspondem a uma nova agenda política (*policy*) do governo, mas a rearranjos referentes às concorrências internas ao campo político (*politics*), como o acolhimento de aliados em cargos de primeiro escalão. Assim, o nome da Secretaria não constitui uma fotografia nítida do jogo político em desenvolvimento e nem é suficiente para mapear como a questão da segurança pública é abordada em cada estado, mesmo porque isso pode mudar na troca de governadores. Por este motivo, a variável nomenclatura foi aqui chamada de “nome fantasia”.

Mas, porque usá-lo? Porque na política as palavras têm uma função instituidora. Segundo Bourdieu, o poder das palavras e o poder sobre as palavras são poderes políticos. No limite, o poder político é em grande parte um poder que funciona através das palavras, na medida em que as palavras são instrumentos de construção da realidade. E, na medida em que “a política é uma luta sobre os princípios de visão e de divisão do mundo social, o fato de impor uma nova linguagem sobre o mundo social é, em grande parte, mudar a realidade”. (2012, p. 522 - tradução minha).

Três estudos foram tomados como modelos para a construção da variável “nome fantasia”: de Santos, sobre ideologia político-partidária e gastos em segurança pública, de

¹¹⁰ No Rio de Janeiro foram implantadas as Áreas Integradas de Segurança, Ouvidoria de Polícia, Delegacia Legal, Centros de Referência da Mulher, da Homofobia, do Racismo, além da campanha pelo Desarmamento, iniciada pelo Instituto Sou da Paz e pelo movimento Viva Rio e posteriormente nacionalizada; em Minas Gerais o programa Fica Vivo; os Sistemas de Informações Criminais em Minas, São Paulo e outros estados; em Pernambuco o programa Pacto pela Vida.

Barreira, sobre a trajetória da política na área no estado do Ceará, e de Costa, que analisa o teor das expressões utilizadas nas nomenclaturas das pastas.

É de senso comum a concepção de que há mais esforços por parte da direita partidária no setor da segurança pública uma vez que, supostamente, os vieses ideológicos de seus governos enfatizariam prioritariamente a função “controle social”. É o que afirma Santos (2015) para justificar a pesquisa em que ele procura testar a hipótese de que o gasto com a política de segurança pública seria maior em estados governados por partidos de direita¹¹¹. Nessa pesquisa, Santos usa a estratégia metodológica da classificação das Secretarias estaduais conforme sua nomenclatura para a construção da variável de controle “tipos de secretarias estaduais”. A variável indicaria, segundo o autor, uma pretensa diferença no comportamento dos gastos devido às supostas variações institucionais ou organizacionais. Sua classificação tomou, de um lado, a expressão “Segurança Pública” por hipoteticamente aproximar-se do padrão tradicional de atuação política no setor (mais reativo, ostensivo) e, de outro, “Defesa Social” e “Segurança, Defesa e Cidadania”¹¹², mais adaptado aos princípios “renovadores” do setor, tais como vistos no primeiro Capítulo.

¹¹¹ Dentre a bibliografia citada por Santos há Soares (2005), que afirma que o tema da segurança pública teria sido desprezado, à direita, porque ela teria acreditado que bastaria equipar melhor as polícias e controlar os crimes das periferias; e, à esquerda, que teria confiado que as “violências” e “criminalidades” seriam fruto de problemas socioeconômicos, não havendo sentido investir em políticas específicas. O estudo cita também Saporì (2007) como “uma variante dessa perspectiva ‘esquerdista’” por considerar que as únicas políticas públicas capazes de influir no controle da “criminalidade urbana” e garantir a “proteção social” seriam as de educação, saúde, habitação, saneamento e emprego. Cita também Rolim (2006), para quem o desprezo dessa política específica se relacionaria ao fato de a direita ter assumido uma postura ofensiva em relação à segurança e, em algum momento, ter conseguido monopolizar o discurso na área (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 110–111).

¹¹² A base de dados do estudo agrega informações de gastos totais na função, percentual da arrecadação gasto em segurança, receitas estaduais (como uma *proxy* da capacidade fiscal dos estados), região geográfica, população, índice de violência letal por 100 mil habitantes, tipo de secretaria estadual e partido político (10 no total) para todos os estados e o Distrito Federal no período de 12 anos (1999-2010). O estudo notou que, em termos de volume bruto de gastos em “segurança pública”, os estados pertencentes à categoria *Segurança Pública*, como São Paulo, se sobressaem. Entretanto, ao ponderar estes gastos pela porcentagem de arrecadação, são os pertencentes à categoria *Segurança cidadã* que gastam mais, destacando-se aqueles do Nordeste. O estudo apontou ainda que a quantidade de Secretarias de tipo *Segurança Pública* é maior, assim como o volume bruto de gastos realizados por elas, os percentuais de arrecadação gastos em segurança nesse tipo de burocracia não apresentaram o mesmo desempenho. O maior percentual de arrecadação convertido em gastos em segurança é alcançado pelas Secretarias do tipo *Defesa Social e Segurança, Defesa e Cidadania*, o que apenas indica uma provável mudança de comportamentos nos gastos por parte dessas secretarias estaduais (SANTOS; GONTIJO; AMARAL, 2015, p. 119). Apesar de não permitir comparações com o que foi apresentado por Santos por usar outros indicadores, a pesquisa de Grossi (2011) apresenta uma análise da capacidade de coordenação de políticas públicas de “segurança” pelas Secretarias. Ele estabeleceu gradações para as diferentes capacidades e notou que as maiores pontuações (alcançadas pelas regiões Sul e Sudeste) não possuíam

A outra referência é a análise da trajetória da política de segurança no estado do Ceará, de César Barreira (2004). Barreira explicou o peso simbólico da modificação de nomenclatura da pasta para superar a conjuntura desfavorável não apenas para a legitimidade política do governo, mas também para a dos próprios órgãos de segurança, bastante desgastados após o período dos governos militares. Tasso Jereissati (PSDB, 1995-2002) renomeou a pasta da *Secretaria de Segurança Pública* para *Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania*. Ele investiu na “unificação de atividades” de diferentes setores que compõem o sistema e na “criação de conselhos e policiamento comunitários”. O “nome fantasia” carregava, segundo Barreira, o simbolismo da responsabilidade política do estado no que diz respeito à coordenação unificada de diferentes burocracias estaduais, e a divulgação de um compromisso com a integração das políticas de segurança aos direitos de cidadania.

O terceiro estudo faz uma análise sobre o teor das expressões utilizadas nos nomes das pastas. Costa (2013) afirma que a expressão “defesa social” no contexto de uma Secretaria de Segurança Pública é entendida como prevenção.¹¹³ No jogo político em torno da segurança pública, “prevenção”, “integração”, “legalidade” e “direitos humanos” são termos que anunciam estratégias práticas e simbólicas de ruptura com as políticas de segurança anteriores. Assim, as nomeações com “Defesa social” significariam que houve tentativas de intervenção no trabalho policial através de formas de integração entre PC e PM, no modelo de atuação policial, cuja preferência é pelo policiamento comunitário¹¹⁴, e a inclusão de “políticas sociais” e de “políticas preventivas” às de segurança pública.

Por meio dessas análises, podemos deduzir que a mudança em si da nomenclatura das pastas pretende, ao menos no domínio simbólico, anunciar algo “novo”, um produto

relação determinística com maiores taxas de PIB per capita e IDH estaduais. Sua conclusão é de que uma melhor distribuição de renda não garante “melhor governança” por parte das pastas.

¹¹³ Arthur Trindade Costa, professor de sociologia da Universidade de Brasília, pesquisador da área da segurança pública foi nomeado para a pasta do Distrito Federal no início de 2015.

¹¹⁴ Idealmente, o *policiamento comunitário* (do qual as UPP's, no RJ e as UPS, no PR, são um exemplo) buscaria a prevenção através da reaproximação entre uma polícia com treinamento específico, que trabalharia pautada na legalidade e nos direitos humanos, e a comunidade. Atuando proximamente e em parceria com a comunidade, a polícia poderia observar as condições de existência da delinquência e atuar preventivamente, e a própria comunidade seria co-responsabilizada na tarefa de exercer vigilância local, recolher informações e apontar problemas de desordem urbana. Sobre policiamento comunitário ver BARBOSA, 2012; BEATO; MARINHO, 2006; NETO, 2004; SILVA, 2013, entre outros, sobre UPS, ver ALMENDRA, 2012; OLIVEIRA et al., 2014, e sobre UPP ver ARAUJO SILVA, 2012; FABENI; FARIAS; MENDONÇA, 2013; LEITE, 2012; MACHADO DA SILVA, 2010a; SANTOS FILHO, 2012.

do “encontro entre uma oferta política de opiniões políticas [...] ligada a toda a historia anterior do campo”. (BOURDIEU, 1998b, p. 156).

A iniciativa pode bem se referir à intenção de demonstrar um corte em relação ao momento ou grupo político antecessor, como o que pode ser percebido pela entrevista de um Delegado da Polícia Civil paulista para a pesquisa coordenada por Sadek (2003). Seu testemunho demonstra a luta travada pelo poder de se nomear de forma diferente, na tentativa de afastar-se da imagem pública relacionada ao regime autoritário. Ele chama a atenção para seu “distanciamento” do mundo militar e seu “treinamento jurídico”:

Você pode verificar na historia da PM que o general João Batista Figueiredo foi comandante da PM e atrás dele, outra sequencia de generais e coronéis do Exército da ativa assumindo o controle como secretários de segurança. A Polícia Civil continuou cumprindo seu papel normalmente, papel absolutamente democrático. Você não pode confundir a corporação com meia dúzia de delegados que trabalharam diretamente ligados ao regime militar e à repressão política. (apud BONELLI, 2003, p. 41).

Com a mudança de regime, os grupos teriam se (re)acomodado no interior da burocracia, e aqueles que ascenderam às posições de poder puderam marcar, através de diferentes estratégias, seu desacordo com condutas anteriormente comuns, a intenção de que a instituição à qual pertencem responda às demandas do tempo político e do novo grupo no poder.

Coletei os “nomes fantasia” existentes entre janeiro de 2003 e agosto de 2015 nos 26 estados da federação e no Distrito Federal e as categorizei em dois grupos:

1. “*Segurança pública*”: Secretarias que apresentam apenas a expressão “segurança pública”, ou que atrelam a ela os termos “defesa civil”, “sistema penitenciário” e “justiça”. Essa categoria foi considerada próxima do padrão conservador de atuação política no campo, o padrão puramente repressivo, reativo e ostensivo;
2. “*Segurança cidadã*”: Secretarias que anotam *junto* ou *no lugar* de “segurança pública” o termo “cidadania”, “cidadã”, “defesa social” e “paz social”. Essa categoria foi considerada como pertencente ao grupo reformista porque pretende atrelar à noção de “segurança pública” as

ideias de “direitos humanos” e “cidadania”, relacionadas a um novo regime simbólico da política brasileira.

Como o “nome fantasia” variou no mesmo estado durante o período observado, temos 31 entradas de nomenclatura e não 27. As 31 entradas se dividem em 21 casos em *Segurança pública* e 10 casos no *Segurança cidadã*.

Outras variáveis foram utilizadas na análise dos modos distintos de nomeação das Secretarias: “região”, “estado”, “partido do governador”, “ideologia político partidária” e “base/oposição” política ao partido do governo federal.

É necessário explicar do que se fala ao utilizar essas variáveis político partidárias que, no campo acadêmico, está mais próxima do domínio da Ciência Política.

No vasto universo partidário brasileiro existem aqueles partidos cuja posição ideológica é facilmente verificável e outros que dão poucos sinais do grupo de interesses que defendem. Para classificar ideologicamente os diferentes partidos me baseei no cânone da divisão entre esquerda e direita partidária da Ciência Política brasileira (BABIRESKI, 2016; COPPEDGE, 1998; MADEIRA; TAROUCO, 2011; SCHEEFFER, 2016; TAROUCO; MADEIRA, 2013; ZUCCO JR., 2011). Segundo esse modelo, manifestações em programas eleitorais de posições a favor da intervenção do Estado e de defesa da igualdade e liberalismo comportamental, localizam o partido à esquerda no espectro político. A defesa de plataformas do Estado mínimo e posições conservadoras no campo comportamental, o posicionam à direita. Os partidos que manifestaram posições mistas ou conflitantes em relação a estes temas, pertencem ao centro. Assim, temos que o DEM (antigo PFL), PP, PR, PSD e PTB são de direita; PROS, PMN, PMDB, PPS e PSDB são de centro; e PC do B, PDT, PSB e PT são de esquerda¹¹⁵.

A partir das plataformas defendidas por cada polo político-partidário, espera-se que haja uma diferença programática entre direita e esquerda também no que diz respeito à política de segurança pública¹¹⁶. Ainda que parta de uma visão prescritiva, essa expectativa é legítima, porque baseada em diferenças programáticas em manifestos e programas eleitorais. Entretanto, ao menos no que se refere à segurança pública, tal expectativa tem se frustrado. Lembrguer afirma que quando o discurso político de

¹¹⁵ Ver Anexo 2 Quadro que estabelece a relação entre partidos brasileiros e ideologia político partidária.

¹¹⁶ Sobre ideologia política de esquerda e política de segurança pública, ver Soares e Sento-Sé (2000).

esquerda se refere ao “crime” e à “violência”, ele se assemelharia ao da direita, ao dos politicamente conservadores (apud ZAFFARONI, 2007). Zaffaroni defende que esquerda e direita estariam envolvidos com um “novo autoritarismo” que atuaria enfraquecendo o processo de democratização da América Latina. Esse novo autoritarismo se expressaria na maior repressão sobre os setores mais vulneráveis da sociedade. Ele afirma que

A esquerda tem medo, sabe que a imputação da direita a ela é sempre a de ser desordeira e caótica. Por causa disso, para obter o voto da direita, procura providenciar uma imagem de ordem. No final, a esquerda é usada, porque a reclamação por vingança não tem limites e porque a segurança pública jamais pode ser absoluta. Assim é que o trabalhismo inglês fez leis mais repressivas do que os conservadores. (2007, p. 132).

Essa crítica pode ser entendida, por exemplo, ao lembrarmos da pesquisa de Gusso (2013) apresentada no Capítulo 1. Ele mostrou como o PRONASCI, um programa elaborado por um governo federal “de esquerda”, ratifica a crença da “classe perigosa”, desde a sua formulação até os seus executores, ao ser direcionado para a juventude negra¹¹⁷ e periférica, já inserida num processo de exclusão social e econômica.

Numa análise sobre as plataformas eleitorais de partidos de esquerda do Chile, Brasil e Uruguai, Lorenzoni (2016) observa suas posturas diante de diversas políticas específicas. No caso da segurança pública, ele notou que ela se constitui numa das dimensões que possuem menos peso dentro das plataformas partidárias de uma forma geral. Entretanto, o Brasil apresentou uma especificidade: o PT, localizado à esquerda no espectro político-partidário nacional, foi o partido que apresentou maior conservadorismo em seus valores sociais¹¹⁸ ao mostrar uma afinidade com a aplicação de medidas mais severas, de teor mais repressivo em relação à segurança pública, como o “incremento do pressuposto policial e quantidade de efetivos das forças de ordem, menções que correspondem à categoria Lei e Ordem, considerada de direita”.¹¹⁹ (2016, p. 62, tradução minha).

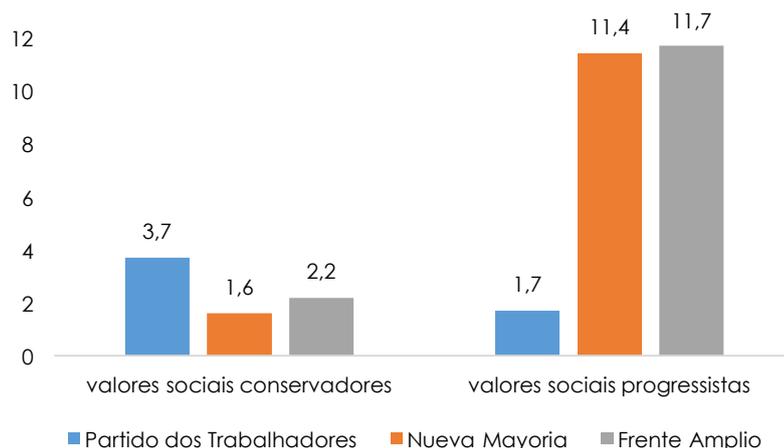
¹¹⁷ Compreendo como população negra aquela composta pelos segmento auto identificado como pretos e pardos (ROCHA; ROSEMBERG, 2007).

¹¹⁸ “Valores sociais”, no contexto do estudo de Lorenzoni, se refere à visão favorável ou não que os partidos têm sobre valores morais tradicionais presentes em seus países correspondentes, por exemplo, o conceito de família, a postura diante do relacionamento entre instituições religiosas e Estado, o papel da mulher na sociedade, etc. (2016, p. 4).

¹¹⁹ Lembremos que foi durante o governo federal petista que foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, que um montante financeiro considerável foi investido no aparelhamento das polícias estaduais

Apresento o Gráfico 1, formulado pelo autor, para expor a aguda diferença de posicionamento entre o Partido dos Trabalhadores e os partidos do Chile (Nueva Mayoría) e do Uruguai (Frente Amplio) diante das variáveis “Valores Sociais Conservadores” e “Valores Sociais Progressistas”¹²⁰.

GRÁFICO 2 - ÍNDICE DE VALORES SOCIAIS CONSERVADORES E VALORES SOCIAIS PROGRESSISTAS PARA O PARTIDO DOS TRABALHADORES, A NUEVA MAYORÍA E O FRENTE AMPLIO



Fonte: adaptado pela autora de Lorenzoni (2016, p. 62, tradução minha).

O efeito dos partidos vai além da disputa eleitoral. A disputa presidencial, por exemplo, produz o realinhamento dos parlamentares no Congresso, que se organizam a partir da dualidade governo/oposição (ou base/oposição) e não esquerda-direita. Assim, mesmo que haja diferenças ideológicas entre os partidos, as condutas no Parlamento orientam-se de acordo com o apoio ou não ao grupo instalado no poder presidencial (POWER, 2008)¹²¹. Já nas disputas eleitorais nos estados há a participação de um terceiro

e na criação de Guardas Municipais que passaram a atuar de maneira semelhante às polícias militares, conforme descrito no Capítulo 1.

¹²⁰ A metodologia utilizada pelo autor (CMP) permite a codificação de cada uma das orações das plataformas partidárias, sua classificação em categorias previamente definidas e a posterior construção de índices que permitem mapear suas posições ideológicas. Assim, a variável “Valores Sociais Conservadores” é composta pela somatória das categorias “estilo de vida nacional: positivo”, “moral tradicional: positivo”, “lei e ordem”, “harmonia social: positivo”. A variável “Valores Sociais Progressistas” é produto da somatória das categorias e sub-categorias “moral tradicional: negativo”, “multiculturalismo: positivo”, “grupos minoritários desfavorecidos”, “minorias internas”, “minorias estrangeiras” e “grupos demográficos não econômicos”. (LORENZONI, 2016).

¹²¹ Nesse sentido, se desenha um sistema em que a oposição entre o grupo vinculado ao PT (PC do B, PDT e PSB) e o grupo vinculado ao PSDB (DEM e PPS), se define a partir das candidaturas presidenciais lançadas por cada grupo desde 1994. A existência de um terceiro grupo, formado por PMDB, PP, PTB e

anos, nota-se que as divisões política e ideológica se sobrepõem. O PSOL faz uma oposição à esquerda enquanto o PR fica mais próximo do PT, apesar de estar do lado ideológico oposto a esse (ou seja, provavelmente encontraríamos pessoas do PT e do PSOL numa mesma festa, e não pessoas do PR e do PSOL, visto que possuem valores, visões de mundo mais próximas). Mas, o fato de o PT e do PR serem do governo os aproxima no eixo Y do gráfico.

Nesse sentido, a associação entre o nome das Secretarias com ideologia político-partidária e com base/oposição é relevante pois possibilita investigar a influencia dessas variáveis nas decisões políticas no âmbito da segurança pública.

O Quadro a seguir classifica as nomenclaturas das Secretarias existentes durante o período observado pela pesquisa.

QUADRO 2 - NOME FANTASIA DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nome fantasia	Estado	Categorias
Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Estado de/da Segurança Pública; Secretaria de Justiça e Segurança Pública, de Segurança Pública e Justiça, de Estado de Justiça e Segurança Pública, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Civil; Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária	BA; MA; MT; PA; PI; PR; RJ; RR; RS; SC; SE; SP; TO; AC; AM; AP; GO; MS; MT; PR;	Segurança pública
Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, Secretaria de Estado de Defesa Social e Secretaria de Defesa Social; Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania; Secretaria de Estado da Segurança Cidadã; Secretaria Coordenadora de Justiça e Defesa Social	CE; DF; ES; MG; PB; PE; RN; RO; MA; AL	Segurança cidadã

Fonte: formulado pela autora, 2017 (a partir dos sites das pastas e dos diários oficiais dos estados).

É interessante notar que em cada região predomina um tipo específico de nomenclatura. Para perceber isso com mais precisão, computei a porcentagem de “nomes fantasia” por região.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS “NOMES FANTASIA” POR REGIÃO (% E RESÍDUO PADRONIZADO*)

		Segurança cidadã	Segurança pública	Total
CO	%	25,0%	75%	100%
	Residual ajustado	-,8	,8	
N	%	15,6%	84,4%	100%
	Residual ajustado	-2,6	2,6	
NE	%	62,5%	37,5%	100%
	Residual ajustado	4,0	-4,0	
S	%	0%	100%	100%
	Residual ajustado	-2,7	2,7	
SE	%	50%	50%	100%
	Residual ajustado	1,4	-1,4	
TOTAL	%	34,3%	65,7%	100%

Obs.: * Quanto mais os resíduos são inferiores a -1,96 ou superiores a 1,96, maior a associação (negativa ou positiva) entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2014).

Fonte: formulado pela autora, 2017 (a partir dos sites oficiais das Secretarias estaduais).

Com exceção do Sudeste, onde *Segurança Pública* e *Segurança Cidadã* aparecem igualmente, no Sul, no Norte e no Centro-Oeste a *Segurança Pública* predomina. A significância estatística da relação Nordeste e *Segurança Cidadã* é bastante forte (resíduo de 4,0¹²²), já a relação entre região Norte e Sul com *Segurança Cidadã* é negativa (resíduo padronizado de 2,6 e 2,7 respectivamente).

Como a adesão à *Segurança cidadã* corresponderia a um jeito “novo” de fazer política de segurança pública¹²³, observei a distribuição regional dessa variável de forma isolada.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DA NOMENCLATURA SEGURANÇA CIDADÃ POR REGIÃO GEOGRÁFICA E ENTRE BASE/OPOSIÇÃO POLÍTICA AO GOVERNO FEDERAL (%)

		Base	Oposição	
Região	CO	75%	25%	100%
	N	60%	40%	100%
	Ne	70%	30%	100%
	SE	62%	37%	100%
	S	0%	0%	0%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Onde a variável *Segurança Cidadã* está presente, ela aparece mais em governos que compõem a base partidária da presidência da República, o que nos faz considerar que é

¹²² Quanto mais os resíduos são inferiores a -1,96 ou superiores a 1,96, maior a associação (negativa ou positiva) entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2014).

¹²³ Esse léxico pode ser notado também nos municípios. Em 2015, o Paraná instituiu um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar projeto para implantação da “Guarda Municipal Cidadã” em municípios que firmassem Termo de Cooperação Técnica com o governo do estado.

mais em estados comandados por governadores alinhados com a presidência que adotam o novo modelo de nomenclatura.

Para a Tabela seguinte, a coleta de dados considerou o período que compreende quatro mandatos (não completos), entre 2003 e 2016¹²⁴, em todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal. A combinação entre estado e mandato gerou um banco de dados com 108 casos. A Tabela 4 estabelece as relações estatísticas entre esses casos e as variáveis “nomes fantasia” (37 Secretarias em *Segurança Cidadã* e 78 em *Segurança Pública*), “partido do governador”, “ideologia político-partidária”, “base/oposição”.

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DOS “NOMES FANTASIA” ENTRE BASE E OPOSIÇÃO POLÍTICA AO PARTIDO DO PRESIDENTE E IDEOLOGIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

		Nomes fantasia		Total	
		Segurança cidadã	Segurança pública		
Base	Centro	PMDB	25,9%	74,1%	100%
		PMN		100%	100%
	Direita	PP		100%	100%
		PROS		100%	100%
		PSD	50%	50%	100%
	Esquerda	PC DO B		100%	100%
		PDT	20%	80%	100%
		PSB	80%	20%	100%
		PT	15,8%	84,2%	100%
Oposição	Centro	PPS	33,3%	66,7%	100%
		PSDB	36%	64%	100%
	Direita	PFL/DEM	40%	60%	100%
		PP		100%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Em primeiro lugar, devo esclarecer que o PP aparece na base e na oposição pois trata-se de mandatos diferentes.

Nota-se que, dos partidos de esquerda, apenas o PSB, dominante nos estados nordestinos de Pernambuco e Rio Grande do Norte, alterou significativamente os “nomes fantasia” de suas Secretarias, adaptando-as à nova linguagem da segurança pública. Dos demais partidos de esquerda, curiosamente o PT, partido do governo federal durante o período, foi o que menos converteu suas pastas para a nova concepção (o PC do B possui apenas um mandato, no Maranhão) e, comparativamente, os partidos da oposição fizeram mais uso dela.

A relação entre “nomes fantasia” e “ideologia político-partidária” mostrada pela Tabela 4 revela o uso político das novas nomenclaturas. Como já discutimos, as palavras

¹²⁴ Foi possível observar a metade do mandato 2015-2018.

no campo político são também objeto de luta, pois elas são ferramentas úteis aos agentes em suas estratégias de formulação da identidade política. Na situação mostrada, a oposição política ao partido presidencial usa uma nomenclatura “moderna”¹²⁵, mas, em alguns casos, adota uma linguagem política “antiga”, como no caso do Rio Grande do Norte durante o governo de Rosalba Ciarlini Rosado (DEM, 2011-2015). No início de 2014, Rosalba nomeou o General da reserva do Exército Eliéser Girão Monteiro Filho para a pasta da Segurança Pública e Defesa Social. O General Eliéser já havia sido Secretário de Segurança Pública em Roraima e, em 2012, durante o governo roraimense de José de Anchieta Júnior (PSDB, 2011-2015), foi Secretário de Justiça e Cidadania. O General fez declarações públicas de oposição ao governo federal e se destaca pelo uso de uma linguagem política “antiga”. Por exemplo,

A situação atual quanto aos movimentos sociais, principalmente as ações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), pode nos conduzir a conclusões de ameaças à manutenção de uma ordem dentro do País. E vejam que este movimento social chegou a ser comparado a um “exército” pelo ex-presidente Lula. Lamentável atitude, mas normal considerando-se a pessoa do nominado, que faz apologia de que não é necessário estudo para que sejamos cidadãos de bem. Por um momento temos que refletir se existe verdadeiramente ordem no Brasil de hoje.¹²⁶

Se a linguagem está em conformidade com política pública “realmente existente” na área da segurança pública não vem ao caso, justamente porque o foco é o seu funcionamento segundo regras e segundo uma visão do mundo social e político que são próprias ao campo político. Há uma busca por “identidades estratégicas”. As marcas simbólicas pelas quais os agentes políticos se distinguem de seus pares dependem de relações de concorrência entre eles no seio dos espaços de fabricação de identidades

¹²⁵ O Partido Trabalhista Nacional (PTN) mudou seu nome para “Podemos” no final de 2016. Segundo a presidente nacional do partido, a deputada Renata Abreu (SP) o novo nome foi inspirado pelo slogan “yes, we can” (sim, podemos), da campanha de Barak Obama para a presidência dos Estados Unidos em 2008. A mudança de nomenclatura ocorreu num período desgaste dos partidos políticos no Brasil, constatada por “estudos e consultoria de pesquisas”. Renata Abreu afirma que o partido não será “nem de direita, nem de esquerda” porque “esta divisão está superada”. Disponível em: <https://goo.gl/UGKtvO>. Acesso em: 3 de março de 2017. Em 2015, o partido de direita do ex-presidente francês Nicolas Sarkozy, mudou o nome “União por um Movimento Popular” (UMP) para “Os Republicanos”. A esquerda protestou: “A República é um bem comum, não devemos tomar posse”, disse o deputado do Partido Socialista, Cristian Paul, e “Não temos o direito de privatizar a República”, disse a deputada socialista Annick Lepetit. Disponível em: <https://goo.gl/yNEABU>. Acesso em: 03 de março de 2017.

¹²⁶ Disponível em: <https://goo.gl/QqsCCL>. Acesso em 12 de agosto de 2015.

públicas (COLLOVALD, 1988). Isto é, há nesse mercado simbólico de nomes (“segurança pública”, “segurança cidadã”) uma luta por distinção, de um lado, e por reconhecimento (“legitimidade”), de outro. O que está em questão, portanto, é uma tentativa (entre muitas outras) de acumular, valorizar e investir em um capital político como uma espécie de capital “reputacional, um capital simbólico ligado à maneira de ser percebido”. (BOURDIEU, 2000, p. 64-65).

Esses investimentos e desinvestimentos quase sempre são racionalizados, já que não podem ignorar os interesses concretos dos políticos e dos grupos que devem ser promovidos.

Em 5 de outubro de 2005, o bacharel em Direito e político de carreira Paschoal Savastano foi nomeado Secretário de Alagoas. Savastano já havia ocupado vários cargos nas duas administrações do governador Ronaldo Lessa (PSB, 2003-2006): Secretário geral do governo, presidente da Comissão Agrária Estadual, Secretário de Articulação Governamental, Secretário Extraordinário e Secretário de Articulação Colegiada, Subsecretário Coordenador de Justiça e Defesa Social. Ele substituía o “superdelegado” da PC Robervaldo Davino. Quando de sua nomeação, Paschoal Savastano disse que “apesar de ter causado surpresa”, o fato de ele substituir um delegado de carreira no comando da pasta se justificava por sua nova estrutura “concebida exatamente para ser coordenada por alguém da área jurídica”. Ela recentemente deixava de ser Secretaria de Segurança Pública e passara a se chamar *Secretaria Coordenadora de Justiça e Defesa Social*. Segundo Savastano, “o delegado Davino saiu-se muito bem, mas o perfil de jurista é mais adequado para o cargo”.¹²⁷

As “ideia-força” ou, no nosso caso, os nomes, não precisam ser “de verdade”, porque mudar o nome é, também, uma busca, como dissemos, por reconhecimento. É uma busca por legitimidade. Assim como pode significar uma estratégia política de adaptação aos preceitos do governo federal, ao qual se faz oposição, afim de validar o recebimento de recursos públicos da União.

¹²⁷ Disponível em: <https://goo.gl/BAs3mk>. Acesso em 15 de agosto de 2015.

3.4 O QUE O ORGANOGRAMA E O REGIMENTO NOS CONTAM

Weber afirma que a burocracia é um instrumento de poder “de primeira ordem” para aquele que controla o aparelho burocrático (WEBER, 2002, p. 264). Não é a burocracia, portanto, que detém o poder, e sim quem a controla. Sendo um instrumento de poder (o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal), a burocracia seria, assim, um objeto de disputa política. Desse modo, boa parte das ações, condutas e estratégias políticas dos membros das burocracias estatais são inspiradas pela necessidade de reproduzi-la, de ampliá-la, de aumentar sua potência, já que é ela que garante a existência política, material e simbólica de seus membros (BOURDIEU, 2000). Podemos pensar que tais estratégias envolvem também os cargos, as funções e as posições individuais de poder dentro de uma burocracia. Há sempre uma luta *na* burocracia (ou no “campo burocrático”) *através* da burocracia e com a *linguagem* da burocracia para instituir, firmar e confirmar uma estrutura de poder. Essa seção toma o organograma e o regimento da pasta da Segurança como índice da ocorrência desse tipo de conduta política no âmbito estadual de governo. Assim, uma luta por espaços pode ser lida através dos organogramas, e uma luta pelas regras pode ser lida através do regimento. Ambas são, antes de tudo, lutas políticas. É através desses documentos “burocráticos”, aparentemente anódinos, que se pode mostrar como as lutas passadas e presentes estão cristalizadas.

3.4.1 Organogramas são o resultado de lutas passadas

Organogramas fixam as hierarquias entre departamentos, funções, pessoas e, por isso fixam a estrutura de poder. Numa linguagem administrativa, eles estabilizam, convencionam a estrutura formal de uma organização. Eles oferecem uma fotografia da hierarquia, da divisão do trabalho assim como foi oficialmente planejada, mostrando quem está formalmente subordinado a quem, a posição dos cargos, ou seja, “*quanta* autoridade existe em cada posição administrativa”. (BALCÃO, 1965 - ênfase minha). Ainda que mostre apenas as relações formais da organização, mesmo que não fale sobre as diversas e importantes relações informais que ocorrem em qualquer burocracia, o organograma mostra como os cargos se agrupam, como se distribuem nas diferentes

unidades administrativas e como a autoridade formal que parte do Secretário pode ou deve chegar até eles¹²⁸.

Os órgãos tutelados pela pasta da segurança são apresentados em pesquisa que analisou a capacidade de as Secretarias formularem e coordenarem políticas públicas na área. A pesquisa *Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública* levantou informações sobre 22 Secretarias¹²⁹ (das 27 existentes) e estabeleceu um perfil de suas estruturas organizacionais e de seus recursos humanos (COSTA, 2013).

A Tabela 1 apresenta um quadro das diferentes burocracias sobre as quais as Secretarias têm atribuição de gestão. Deve-se levar em conta que a depender do estado, estas seções burocráticas se articulam de forma diferente.

TABELA 5 - ÓRGÃOS SOBRE OS QUAIS AS SECRETARIAS POSSUEM ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DE GESTÃO

Competências e atribuições	Sim		Não		Não responde		Total	
	n. absoluto	%	n. absoluto	%	n. absoluto	%	n. absoluto	%
Gestão das instituições de Segurança Pública	19	86,4	2	9,1	1	4,5	22	100
Gestão Penitenciária	9	40,9	12	54,5	1	4,5	22	100
Gestão da Secretaria de Justiça do Estado	4	18,2	17	77,3	1	4,5	22	100
Gestão de Perícia	15	68,2	6	27,3	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Civil	7	31,8	14	63,6	1	4,5	22	100
Gestão de Defesa Social	11	50	10	45,5	1	4,5	22	100

Fonte: COSTA, 2013, p. 7.

Em 2010, durante o período de coleta de dados da pesquisa citada, nove Secretarias tutelavam o sistema penitenciário e sete a defesa civil (Corpo de Bombeiros), 11 operavam a “defesa social” e quatro eram casadas com o sistema estadual de justiça. Quinze tutelavam a Polícia Científica ou Polícia Técnica, que em alguns estados não é desmembrada da Polícia Civil. A maioria, 19 (ou 86,4%), declararam possuir algum tipo de domínio sobre as polícias civis e militares¹³⁰. Segundo os autores, isso já era esperado,

¹²⁸ O organograma basicamente tem duas partes interligadas - linhas e retângulos -, sendo as primeiras correspondentes ao fluxo da autoridade na organização e os últimos aos cargos entre os quais flui a autoridade (BALCÃO, 1965).

¹²⁹ Não responderam o questionário as Secretarias de Segurança Pública do Maranhão, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Roraima.

¹³⁰ É interessante notar que, a despeito de todos os relatos de conflitos institucionais entre as forças, 80% das SESP's alegaram ter boa ou ótima articulação com a polícia civil, a polícia militar e a polícia técnica

já que boa parte das ações e iniciativas das Secretarias se concentra nessas duas instituições.

Há aglutinações e separações com certa frequência. Elas podem ocorrer entre as Pastas de Segurança e de Justiça, de Segurança e Defesa Civil. Pode ocorrer também a alternância entre a Segurança e a Justiça na tutela do Sistema Penitenciário e do atendimento do “menor em conflito com a lei”¹³¹. Zaverucha conta que em Pernambuco, até a criação da Secretaria de Defesa Social, em 1999¹³², era a Secretaria do Trabalho e Ação Social quem detinha a custódia dos “menores infratores” e a Casa Militar era a detentora do comando da Defesa Civil (atividade do Batalhão do Corpo de Bombeiros Militares) (2003, p. 59–60).

O modelo de relação administrativa entre Secretaria e as polícias influi de maneira importante sobre o *status* político do Secretário uma vez que incide sobre o poder que ele detém sobre elas. Tais diferenças também repercutem na capacidade da Secretaria elaborar e implantar políticas públicas de segurança (COSTA, 2013). Há casos em que as polícias são formalmente subordinadas à pasta e outros em que os comandantes e chefes de polícia têm eles mesmos *status* de Secretários, devendo esses se dirigir diretamente ao governador, como no caso do Pará¹³³. Na maioria dos casos, entretanto, os órgãos se reportam ao Secretário de Segurança.

(COSTA, 2013, p. 17). A alegação de harmonia pode ser fruto de algum tipo de pressão institucional ao responder o questionário, ou do desenho da questão formulada para medir essa variável.

¹³¹ A Defesa Civil tem *status* de Secretaria no Rio de Janeiro e em Santa Catarina; o Paraná transferiu o Sistema Penitenciário da Justiça para a Segurança em 2015, o Mato Grosso do Sul desmembrou a Justiça e a Segurança Pública em 2011.

¹³² A antiga Secretaria de Segurança Pública criada em 1931, subordinou a Polícia Militar por um período, mas esta tornou-se órgão autônomo com o mesmo *status* de Secretaria. A Secretaria de Segurança ficou então responsável pela função de polícia judiciária (não havia um órgão com o nome Polícia Civil e quando usava o termo referia-se a uma atividade – a de polícia judiciária), de polícia administrativa e, em certa medida, de polícia de segurança. O sistema penitenciário era responsabilidade da Secretaria de Justiça. Quando da criação da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco, em 1999, a PM perdeu seu *status* de Secretaria e passou a integrar a nova pasta (ZAVERUCHA, 2003, p. 58–nota 13).

¹³³ Para observar um organograma de Secretaria que não comporta as polícias ver, no Anexo 3, aquele pertencente ao estado do Pará. As polícias civil e militar do Pará são órgãos de Supervisão Técnica e Operacional da Secretaria, que é central no sistema. As polícias estão subordinadas diretamente ao governador do estado e possuem autonomia administrativa, funcional e dotações orçamentárias próprias. O Departamento Estadual de Trânsito também está vinculado à Secretaria, mas ele é uma Autarquia, possui personalidade jurídica e é dotado de autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial. Todos os órgãos que se ramificam diretamente do núcleo do organograma estão diretamente subordinados ao Secretário. A Ouvidoria e o Disque Denúncia são vinculadas administrativamente ao Secretário e tecnicamente ao Conselho Estadual de Segurança Pública, órgãos de deliberação colegiada presididos pelo próprio Secretário.

A capacidade de influência da Secretaria sobre as polícias civil e militar está também condicionada à existência ou não de autonomia financeira e gerencial dos dois órgãos. Isso incide diretamente sobre suas propostas orçamentárias, sua capacidade e direcionamento de aquisições, dentre outras coisas, de armamentos e viaturas¹³⁴ e, inclusive, sobre a dependência das forças policiais em relação ao Secretário.

As SESP's são órgãos centenários e acompanham o processo de desenvolvimento das administrações estaduais. A do Rio Grande do Sul, por exemplo, existe desde 1891. Em Santa Catarina, a Chefatura de Polícia passou a ser a Secretaria dos Negócios da Segurança Pública em 1935. No Paraná, os primeiros atos de criação e de extinção da pasta ocorreram em 1938. Em 1942 a Segurança Pública desse estado foi vinculada à Secretaria da Justiça, e desvinculada em 1948, passando a chamar-se Chefatura de Polícia. Em 1962 ela foi definitivamente reestabelecida e o cargo de Secretário de Segurança Pública foi criado. Em 2015 a pasta englobou mais um aparelho e, com isso, mais um importante orçamento. Ela passou a chamar-se Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária. São Paulo substituiu a Chefatura de Polícia em 1906 atribuindo a função à uma reestruturada Secretaria dos Negócios da Justiça, que passaria a ser Secretaria dos Negócios da Justiça e da Segurança Pública. Estas pastas foram separadas quatro anos depois, em 1931 a Segurança Pública foi extinta e restabelecida em 1934. Em 1941, o Secretário de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo substituiu de vez o Chefe de Polícia. De maneira geral, as informações encontradas nos sites oficiais dos governos estaduais relatam extinções e reestabelecimentos periódicos dessa Secretaria durante toda a primeira metade do século XX e uma estabilização a partir dos anos 1950, 1960.

O caso da SESP da Bahia será visto em mais detalhes pois é o único que oferece publicamente um histórico organizacional mais detalhado¹³⁵. Ele pode ser comparado com o organograma atual para notar as diferenças.

Os serviços da administração pública do Governo da Bahia se distribuíam em quatro secretarias no final do século XIX. Uma delas era a de Polícia e Segurança Pública,

¹³⁴ Em 2012, o jornal *Gazeta do Povo* construiu um infograma com informações do Tribunal de Contas da União sobre a situação da autonomia gerencial e financeira de todos os estados da federação e do Distrito Federal naquele ano. Ver no Anexo 4.

¹³⁵ Aliás, esse é um empecilho para a demonstração do argumento teórico da seção. Os antigos organogramas não ficam disponíveis *online*, apenas os atuais. Isso dificulta notar o direcionamento a que as “lutas passadas” levaram já que não se sabe bem qual o desenho organizacional anterior.

à qual pertenciam os serviços de polícia administrativa e judiciária, a força policial do Estado e os regimes prisional, correccional e detentivo. Em 1930 ela se funde a outras secretarias, passando a se chamar Secretaria do Interior, Justiça, Instrução, Polícia, Segurança, Saúde e Assistência Pública. Em 1931 ela volta à denominação anterior e, em 1935, passa a denominar-se Secretaria da Segurança Pública. Então, há um corte na descrição e passa-se ao ano de 1973. As demais informações estão esquematizadas no Quadro a seguir.

QUADRO 3 - HISTÓRICO ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA (1973-2002)

(continua)

Ano	Seção criada ou modificada	Finalidade
1973	Delegacia de Tóxicos e Entorpecentes	Prevenção , recuperação e combate ao uso e tráfico de tóxicos e entorpecentes.
	Departamento de Polícia Técnica	Perícias, exames, pesquisas e estudos no campo da polícia técnico-científica.
	Conselho Estadual de Trânsito	Publicação de seu regimento interno definindo sua competência básica: zelar pelo cumprimento da legislação de trânsito.
1974	Delegacia de Defraudações e Falsificações	Sem especificação.
	Seção de Controle e Repressão da Vadiagem	Extinção. Suas atividades passariam a ser realizadas por todas as Delegacias de Polícia do Estado.
	Delegacia de Furtos de Veículos	Sem especificação.
1979	Grupamento Especial de Prevenção	Proteção à comunidade e ao cidadão diante do crescimento acelerado da Região Metropolitana de Salvador.
	Delegacia Especial de Terras	Melhor preservar a inviolabilidade do patrimônio imobiliário contra ações representativas de grilagens, usurpações e ocupações .
	Divisões Regionais de Polícia do Interior	Interiorizar a atuação dos órgãos técnicos da Polícia Civil.
1983	Sistema Estadual de Segurança Pública	Compreendendo a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Departamento Estadual de Trânsito.
1986	Delegacia de Proteção à Mulher	Constituiu-se num passo concreto em direção à realidade social do momento, que coloca a mulher como vítima constante e indefesa de vários tipos de violência.
1989	Delegacia de Homicídios	Reforço à atuação da Polícia Judiciária em relação aos crimes de homicídio doloso de autoria incerta, não determinada ou ignorada, ocorridos na Região Metropolitana de Salvador.
1990	Comitê de Informática	Assessorar o Secretário na definição e implementação da política de informática no âmbito da pasta.
1991	Delegacias de Proteção Ambiental no Estado	Consideração ao mandamento constitucional de preservar o equilíbrio do meio ambiente, defendendo-o e preservando-o de ações nocivas.
1993	Conselho Estadual de Segurança Pública	Transformação na estrutura, subordinação de alguns órgãos e nova denominação do Conselho Superior da Polícia.
1993	Coordenação Integrada de Segurança Pública	Nova denominação da Coordenação de Planejamento e Operações Policiais. Assessorar o Secretário de Segurança na coordenação e integração dos diferentes órgãos de segurança.

	Centro de Operações Especiais de Polícia Judiciária	Nova denominação do Gabinete do Delegado-Chefe da Polícia Civil.
	Centro de Informações	Sai da Coordenação de Planejamento e Operações Policiais (extinta) para o Gabinete do Secretário.
	Centro de Operações Policiais	Sai da Coordenação de Planejamento e Operações Policiais (extinta) e transferido para o Centro de Operações Especiais de Polícia Judiciária.
	Centro de Estatística Policial e Criminal	Integra o Centro de Operações Especiais de Polícia Judiciária.
1998	Diretórias Gerais (Orçamento público, Administrativa, Finanças e Modernização), Superintendências e Coordenações	Seguindo a renovação organizacional da Administração estadual. Coordenar órgãos setoriais e seccionais, e controlar as atividades finalísticas das diferentes Secretarias.
2002	Corregedoria Geral de Segurança Pública	Assessorar o acompanhamento, controle e avaliação do funcionamento e operação dos órgãos integrantes do Sistema Estadual de Segurança Pública.
	Departamento de Inteligência Policial	Planejar, coordenar, dirigir, orientar e integrar as atividades de inteligência de segurança pública.
	Centro de Informações	Extinto.

Fonte: adaptado pela autora do site da Secretaria de Segurança Pública da Bahia¹³⁶. (concluído)

Ressaltei o que considerei ser relevante para a análise, como a criação de uma delegacia especializada no controle de entorpecentes no início dos anos 1970, cuja finalidade já utilizava a expressão “prevenção”, e a irradiação por todas as delegacias da repressão à vadiagem no auge do regime ditatorial militar. O crescimento da região metropolitana, num período de êxodo rural, justificou a criação de um grupamento especial para esse território e sua população “potencialmente perigosa”. Aí, mais uma vez utiliza-se a expressão “prevenção”. Em 1979, cria-se uma Delegacia especializada em conflitos por Terra no rastro de ocupações rurais organizadas¹³⁷. Em alguma medida, em 1983 a segurança pública baiana já era foco de uma visão organizacional sistemática e, em 1986, surge a Delegacia da Mulher, fruto das primeiras atenções às vítimas de violências¹³⁸. Em 1991, em período de discussão global sobre o meio ambiente, a Bahia inaugura sua Delegacia de Proteção Ambiental. Adaptações modernizantes podem ser notadas no início da informatização da pasta, na acomodação com o novo contexto político ao se extinguir o Centro de Informações (originado no período ditatorial militar), e se instituir o Departamento de Inteligência e uma Corregedoria.

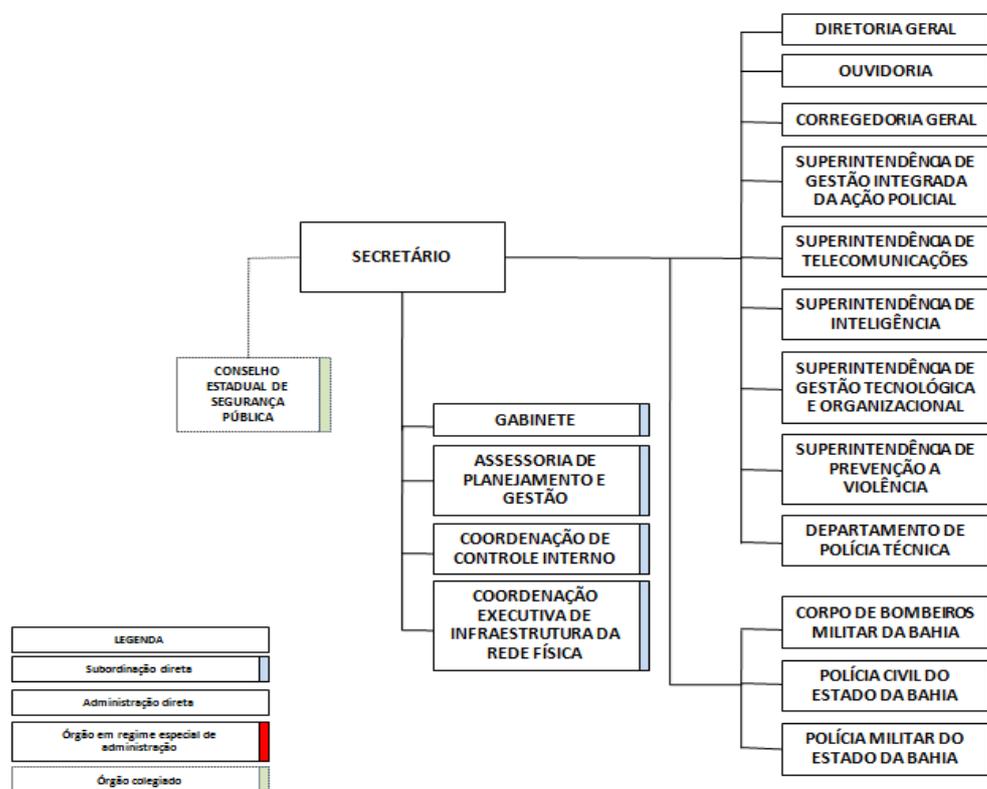
¹³⁶ Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=11>. Acesso em: 12 de agosto de 2016.

¹³⁷ Em setembro de 1979, no Rio Grande do Sul, centenas de agricultores ocuparam as granjas Macali e Brilhante na esteira dos conflitos criados pela política nacional de distribuição de terras para a agricultura. Essas ocupações resultaram no Movimento dos trabalhadores rurais Sem-Terra (MST).

¹³⁸ Segundo Garland (2008), a atenção às vítimas de violências é um dos elementos impulsionadores dos novos processos de controle do crime.

A Figura 1, a seguir, traz o organograma atual da Secretaria da Bahia.

FIGURA 1 - ORGANOGAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA, 2015 ¹³⁹



Fonte: Site oficial da Secretaria de Segurança Pública da Bahia.

Destaca-se que, à Corregedoria, órgão de controle interno criado em 2002 somou-se a Ouvidoria, órgão de controle da sociedade civil. A *gestão integrada* (termo mais atualizado) e o antigo Departamento de Inteligência, que até a década de 1990 havia sido um Centro de Informações não ligado diretamente ao Secretário, passaram a ser *Superintendências*, o que significa a ampliação de seu tamanho e importância. Mesmo sem saber se o uso da expressão nesse caso específico está adequado juridicamente, pode-se dizer que um superintendente é mais importante, tem mais poder do que um diretor ou gerente de departamento e, assim, desfruta de mais honra, de mais exclusividade dentro de uma estrutura burocrática.

As ações burocráticas respondem, de um lado, às suas próprias demandas internas, de manutenção e reprodução e, por outro, aos conflitos externos, trabalhando

¹³⁹ Para fins de comparação, ver no Anexo 5 os organogramas das Secretarias do Pará, Maranhão, Alagoas, Mato Grosso do Sul e Paraná.

para cumprir as demandas vindas do exterior, através do que defendem sua existência. A inclusão, na Bahia, das Delegacias Ambientais no início dos anos 1990¹⁴⁰ é um exemplo disso.

Weber defende que a oferta de bens públicos camufla as atenções da burocracia nas condições de manutenção de seu poder, e que essas atenções estão indissociáveis da

canonização [o ideal abstrato e “objetivo”] das “razões de estado”. Em última análise, os interesses de poder da burocracia apenas dão um conteúdo concretamente explorável a esse [ideal] que não é totalmente sem ambiguidades; e, nos casos dúbios, os interesses de poder influem na balança. [...] [E]m princípio um sistema de “razões” racionalmente debatíveis se oculta atrás de cada ação da administração burocrática, isto é, pela sujeição a normas ou pela ponderação de fins e meios. (WEBER, 1982a, p. 256 - ênfase do autor).

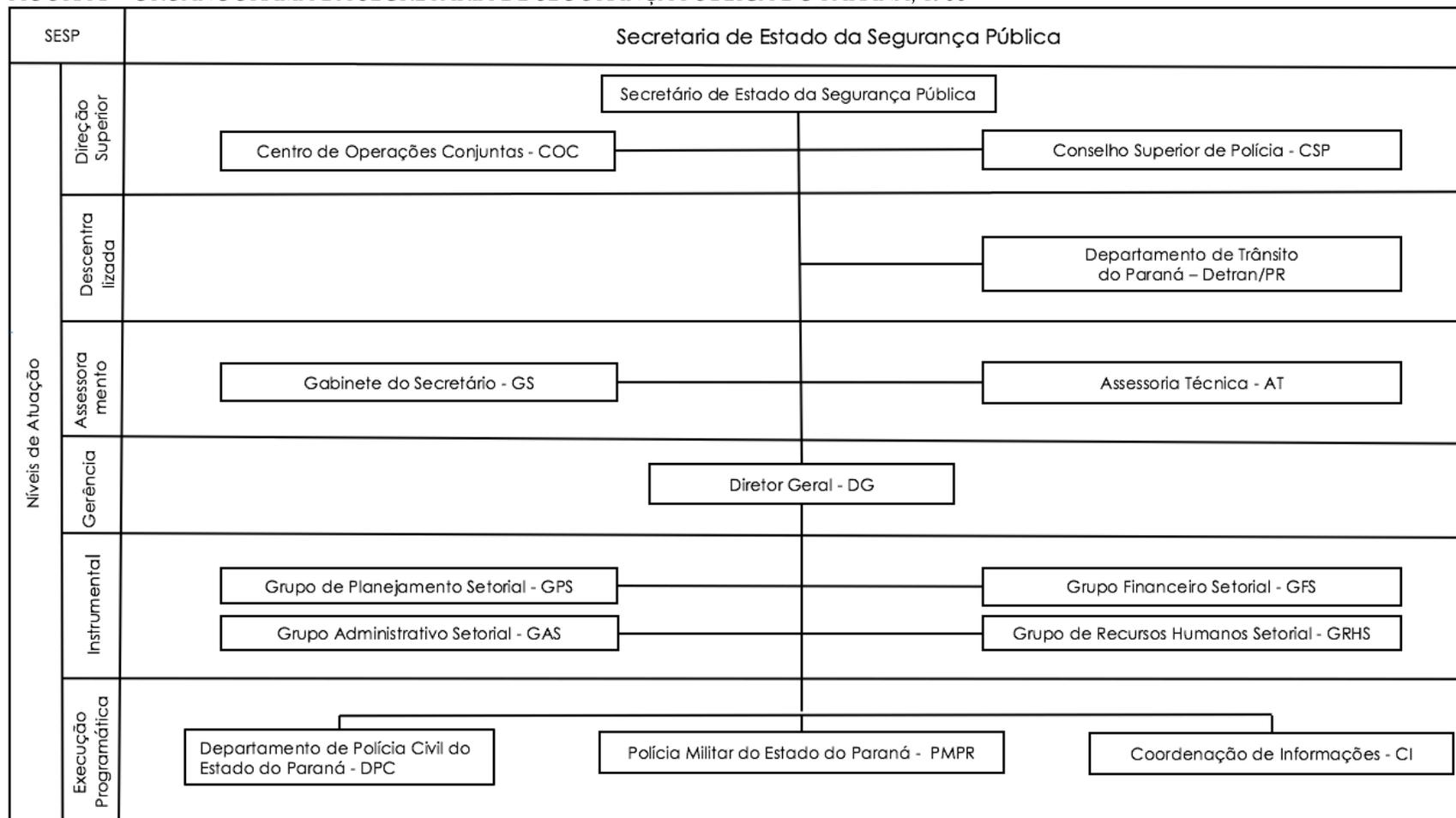
Ou seja, cada ato da administração burocrática contém “interesses de poder” que se dissimulam em “razões de Estado”, como a *proteção da mulher*, a *proteção do meio ambiente*, da *propriedade da Terra*, a *prevenção do consumo de entorpecentes*, etc. Em última instância, são interesses de poder que decidem as ações burocráticas.

Nas páginas seguintes há três organogramas, agora da Secretaria paranaense, correspondentes a três períodos diferentes, 1988, 2005 e 2015¹⁴¹.

¹⁴⁰ Lembrar que em 1992, em meio a um período de concentração sobre o problema do aquecimento global, o Rio de Janeiro recebeu a Eco92, evento global de discussão sobre o impacto negativo da ação humana sobre o meio ambiente.

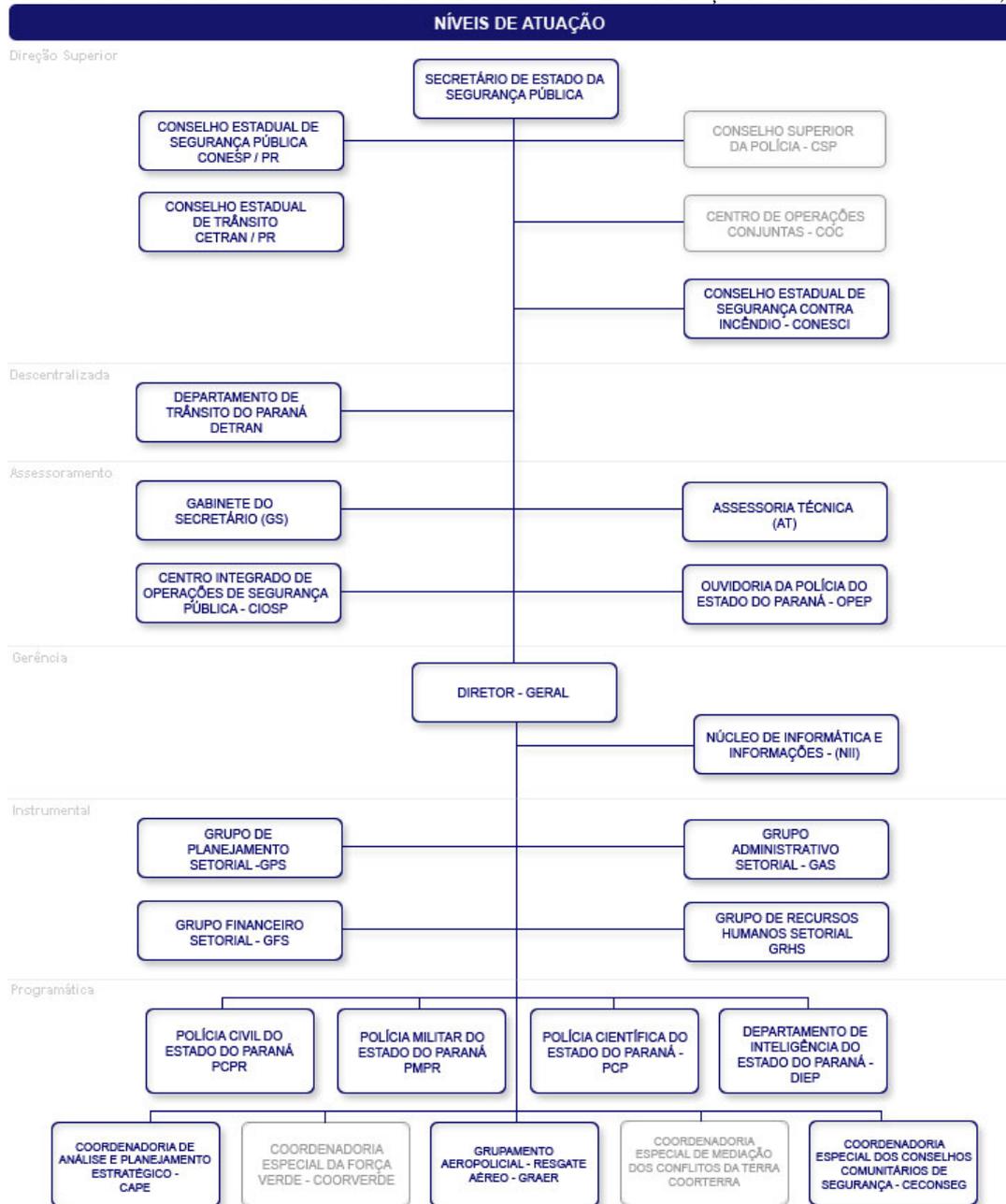
¹⁴¹ Ver, no Anexo 6, o Quadro com a descrição do campo de atuação da Secretaria de Segurança Pública para os mesmos períodos.

FIGURA 2 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 1988



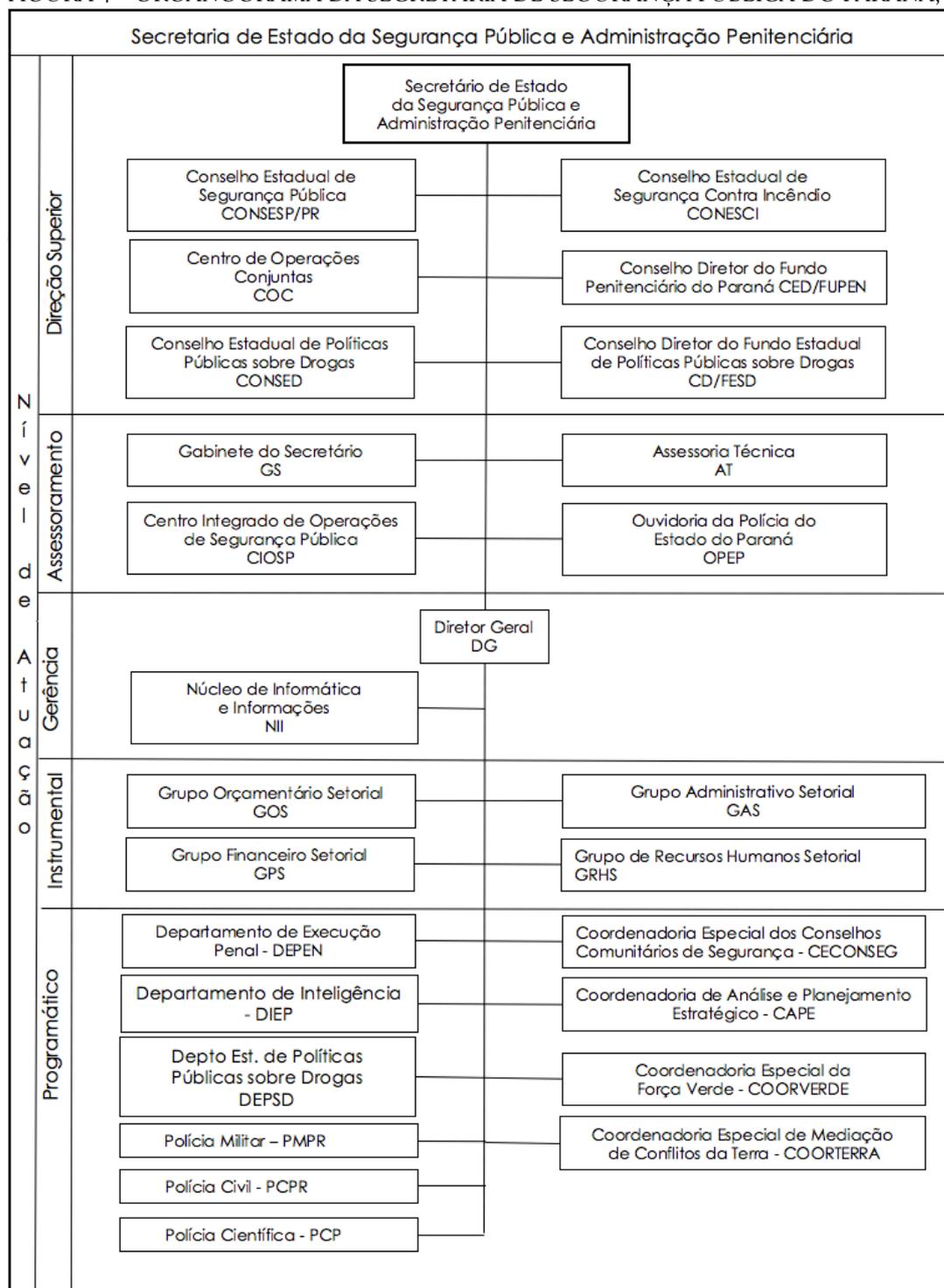
Fonte: adaptado pela autora do Diário Oficial nº 2.776. Curitiba, 23 de maior de 1988.

FIGURA 3 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 2005



Fonte: site oficial da Secretaria de Segurança Pública do Paraná.

FIGURA 4 - ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 2015



Fonte: adaptado pela autora do site oficial da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná.

Os três organogramas cristalizam três momentos históricos. O primeiro deles tem um desenho abrangente, mas é inespecífico. Em 1988 - cuja organização é idêntica ao de

1977¹⁴² –, as funções são heterogêneas, não há especialização temática, diferentemente do que ocorre em outros estados, como na Bahia, conforme apresentado anteriormente. Isso ocorre porque seu texto corresponde à organização do poder Executivo estadual como um todo, não havendo diferenciação entre as secretarias. Assim, a Secretaria de Educação e a de Segurança possuíam praticamente o mesmo organograma, que é baseado na Lei 6636 de 29 de novembro de 1974 e que dispõe sobre a organização do Poder Executivo no sistema de administração Pública do Estado do Paraná.

Podemos dizer que em 2005 se experimentou a *era dos conselhos*, numa aparente democratização da área. Em 2005, o desenho da burocracia é relativamente mais detalhado, mais específico. Aparecem a Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico (CAPE), a Coordenadoria Especial dos Conselhos Comunitários de Segurança (CECONSEG), o Grupamento Aeroespacial de Resgate Aéreo (que desaparece em 2015). O projeto da CAPE iniciou em 2003, durante o governo de Roberto Requião (PMDB, 2003-2007). Sua responsabilidade era a implantação do Mapa do Crime, o sistema de georeferenciamento criminal do Paraná. Seu primeiro coordenador foi o advogado e militante do Partido Comunista Brasileiro – da base aliada do governador – Marcelo Jugend¹⁴³. Outro elemento compondo o organograma de 2005 é a Polícia Científica, desmembrada da Polícia Civil em 2001¹⁴⁴. O Corpo de Bombeiros não aparece como em outros estados porque, no Paraná ele pertence à Polícia Militar.

Em 2015, o que se nota é uma maior complexidade da Pasta. O organograma tem um desenho mais detalhado e superespecífico. O trabalho policial e burocrático foi se tornando mais especializado. A Secretaria abarcou a Administração Penitenciária, passando para seu escopo o gerenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário estadual e federal. No nível programático, a Secretaria criou o Departamento de Políticas Públicas sobre Drogas, em conformidade com a Política Nacional sobre Drogas, do governo federal. A complexificação continua. Em 2015 foi instituído o Grupo de Trabalho de Segurança Pública para as categorias populacionais de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e

¹⁴² Decreto nº 3700. Diário Oficial de 28 de julho de 1977.

¹⁴³ O segundo foi o coronel-PM, de “carreira relâmpago”, Daniel Alves de Carvalho, o terceiro foi o major PM Marcos Antônio Wosny Borba, quarto foi Élcio Felipe Fuscolim, delegado federal, ex-Secretário de Segurança do município de Araucária e atualmente atuando na Secretaria de Segurança municipal de Curitiba. Atualmente o coordenador da CAPE é o capitão PM Rodrigo Perim de Lima.

¹⁴⁴ Emenda Constitucional 10 de 16 de outubro de 2001. Diário Oficial nº. 6098 de 24 de outubro de 2001.

transexuais (LGBT)¹⁴⁵. Isso sugere a possibilidade de criação de mais um órgão colegiado, especializado no assunto, como o existente no Mato Grosso¹⁴⁶. Em 2015 também foi criada a Divisão de Ação Sobre Organizações Criminosas no âmbito do Departamento de Inteligência do Estado do Paraná, órgão programático da SESP, então dirigida por um delegado da Polícia Federal. Segundo a norma, ela deverá atuar de *forma integrada* em todo o território estadual, ser composta por policiais civis e militares, atuar na área de *inteligência e investigação* criminal das organizações criminosas com atuação ou ramificação no Estado do Paraná¹⁴⁷. Este é um órgão que irá necessariamente dialogar ou concorrer com outros aos quais está atribuída a tarefa de reprimir o crime organizado, como a Polícia Federal e os Ministérios Públicos.

3.4.2 Regimentos são as regras do jogo burocrático

No regimento estão cristalizadas as regras explícitas do jogo político e burocrático, pois ele explicita o poder. Assim, o regimento confere poder e circunscreve o poder. Dizer o que o Secretário pode fazer é também uma forma de dizer o que ele não pode fazer legalmente, os seus limites de ação. Porém, quanto mais genérico ele é, mais liberdade de ação tem o seu titular.

Guardadas diferenças existentes entre os estados brasileiros, de modo geral o Secretário de Segurança Pública é responsável por planejar, dirigir e coordenar, fiscalizar e controlar as atividades do setor de segurança pública no nível de cada estado, em sintonia com o projeto político do governador, por quem foi nomeado e a quem é subordinado. Conforme Weber, a autoridade que um dirigente político-burocrático tem de dar as ordens necessárias à execução de suas atribuições oficiais é delimitada por normas relacionadas com meios de coerção, dentre outros, físicos, que possam ser colocados à sua disposição (1982, p. 229).

O Quadro número 4 traz as atribuições do titular da Secretaria do Paraná em 1977, 1988, 2005 e em 2015.

¹⁴⁵ Resolução SESP 379 de 10 de dezembro de 2015. Diário Oficial nº. 9595 de 11 de Dezembro de 2015.

¹⁴⁶ Em 2015, o Mato Grosso possuía o Grupo Estadual de Combate a Crimes de Homofobia diretamente ligado ao Gabinete do Secretário de Segurança Pública.

¹⁴⁷ Resolução SESP 303 de 28 de setembro de 2015. Diário Oficial nº. 9546 de 30 de setembro de 2015.

QUADRO 4 - ATRIBUIÇÕES DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (1977/1988)

(continua)

1977 ¹⁴⁸	1988 ¹⁴⁹
<p>* Cumprir as responsabilidades fundamentais estatuídas no artigo 43 e as atribuições comuns a todos os Secretários de Estado contidas no artigo 45 da Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974; * Prover a segurança, a tranqüilidade pública, prestando às autoridades competentes e á população, colaboração técnica e científica para uma perfeita ação preventiva e repressiva na manutenção da ordem; * Garantir, na efetivação das ações policiais múltipla e diversificadas o exercício das liberdades consagradas constitucionalmente; * Avocar para a sua decisão quaisquer assuntos no âmbito da Secretaria; * Aprovar a planificação de investimentos e presidir os conselhos dos fundos especiais da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Propor ao Chefe do Poder Executivo medidas tendentes a melhorar a eficiência dos serviços policiais e de segurança pública no Estado; * Referendar os atos do Poder Executivo concernentes à Pasta; * Compromissar e dar posse aos servidores comissionados em cargos ou em funções da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Presidir o Conselho Superior de Polícia; * Submeter assuntos do interesse da Pasta à apreciação da Coordenação de Desenvolvimento do Estado; * Participar de órgãos colegiados de direção superior, de entidades da Administração Indireta Estadual; * Baixar resoluções no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Aprovar ou vetar as resoluções do Conselho Superior de Polícia; * Exercer a Coordenação Geral do Sistema Estadual de Defesa Civil; * Designar, movimentar, transferir e dispensar servidores policiais-civis e militares e servidores civis; * Integrar-se, com representantes de outras entidades estatais, da solução de problemas que afetam a comunidade; * Elaborar, coordenar e difundir informações relacionadas com assuntos de interesse da Secretaria e da Segurança Nacional; * Promover a integração com o Governo Federal em assuntos referentes à Pasta; * Conferir honorarias a policiais civis e militares, previstas na legislação específica; * Participar, como representante do Estado do Paraná, em reuniões de entidades ligadas à segurança e defesa interna; * Ligar-se com entidades externas e internas, nas áreas de polícia e segurança, objetivando a captação de</p>	<p>* Cumprir as responsabilidades fundamentais estatuídas no artigo 43 e as atribuições comuns a todos os Secretários de Estado contidas no artigo 45 da Lei nº 6.636, de 29 de novembro de 1974; * Prover a segurança e a tranqüilidade pública, prestando às autoridades competentes e à população, colaboração técnica e científica para uma perfeita ação preventiva e repressiva na manutenção da ordem; * Garantir na efetivação das ações policiais múltiplas e diversificadas, o exercício das liberdades consagradas constitucionalmente; * Avocar para a sua decisão quaisquer assuntos no âmbito da Secretaria; * Aprovar a planificação de investimentos e presidir os conselhos dos fundos especiais da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Propor, ao Chefe do Poder Executivo, medidas tendentes a melhorar a qualidade dos serviços policiais e de segurança pública no Estado; * Participar, como Presidente dos órgãos colegiados de direção superior da Secretaria e de entidades da administração indireta vinculadas à Pasta; * Participar, como membro, de órgãos colegiados de direção superior no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Exercer a coordenação geral do Sistema Estadual de Defesa Civil; * Designar, movimentar, transferir e dispensar servidores, na forma da legislação vigente; * Integrar-se com representantes de outras entidades estaduais para a solução de problemas que afetam a comunidade; * Elaborar, coordenar e difundir informações relacionadas com assuntos de interesse da Secretaria e da segurança nacional; * Promover a integração com o Governo Federal em assuntos referentes à Pasta; * Conferir honorarias a policiais civis e militares, previstas na legislação específicas; * Participar, como representante do Estado do Paraná, de reuniões de entidades ligadas à segurança e à defesa interna; * Articular-se com entidades externas e internas, nas áreas de polícia e segurança, objetivando a captação de recursos financeiros para a aplicação em programas de interesse da Pasta; * Aprovar as indicações nominiais de bolsistas a instituições que promovam cursos, seminários e outras atividades de interesse da segurança pública; * Coordenar operações conjugadas de unidade da estrutura departamental, integradas ou não a órgãos federais; * Aprovar</p>

¹⁴⁸ Artigo 27 do Decreto nº 3700. Diário Oficial de 28 de julho de 1977.

¹⁴⁹ Diário Oficial nº 2.776. Curitiba, 23 de maio de 1988.

<p>recursos financeiros para aplicação em programas de interesse da Pasta; * Designar, entre assessores e dirigentes de unidades da Secretaria, representantes para solenidades; * Aprovar as indicações nominais de bolsistas às instituições que promovam cursos, seminários e outras atividades de interesse da segurança pública; * Coordenar operações conjugadas de unidades da estrutura departamental, integradas ou não a órgãos federais; * Aprovar a escala legal de substituições nos cargos de Chefia e assessoramento; * Homologar os atos dos órgãos normativos e de controle.</p>	<p>a escala legal de substituições nos cargos de chefias e assessoramento; * Representar o Estado junto a instituições privadas, nacionais e internacionais, em assuntos atinentes à Pasta; * Homologar os atos dos órgãos normativos e de controle; * Celebrar convênios ou ajustes que objetivem a cooperação e participação em programas e projetos que envolvam equipamentos, obras, treinamento e recursos humanos ligados à área de segurança pública; * Resolver os casos omissos, bem como esclarecer as dúvidas suscitadas na execução deste Regulamento, expedindo para tal fim os atos necessários.</p>
--	--

(concluído)

QUADRO 5 - ATRIBUIÇÕES DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ (2005/2015)

(continua)

2005 ¹⁵⁰	2015
<p>* As responsabilidades fundamentais nos termos do art. 43 e as atribuições comuns a todos os Secretários de Estado, contidas no art. 45 da Lei n. 8.485, de 03 de junho de 1987; * Prover a segurança e a tranquilidade pública, prestando às autoridades competentes e à população, colaboração técnica e científica para uma perfeita ação preventiva e repressiva na manutenção da ordem; * Garantir, na efetivação das ações policiais múltiplas e diversificadas, o exercício das liberdades consagradas constitucionalmente; * Avocar, para sua análise e decisão, quaisquer assuntos da Secretaria, na forma da legislação vigente; * Aprovar a realização de investimentos e presidir os conselhos dos fundos especiais da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Propor ao Chefe do Poder Executivo medidas tendentes a melhorar a qualidade dos serviços policiais e de segurança pública do Estado; * Participar, como Presidente, dos órgãos colegiados de direção superior da Secretaria e de entidades da administração indireta vinculadas à Pasta; * Participar, como membro, de órgãos colegiados de direção superior no âmbito da administração pública estadual; * Baixar resoluções no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública; * Designar, movimentar, transferir e dispensar servidores da Secretaria, objetivando o atendimento das necessidades administrativas das unidades constantes deste Regulamento, na forma da legislação vigente; * Integrar-se com representantes de outras entidades estaduais para a solução de problemas que afetam a comunidade; * Elaborar, coordenar e difundir informações relacionadas com assuntos de</p>	<p>* As responsabilidades fundamentais nos termos do art. 43 e as atribuições comuns a todos os Secretários de Estado, contidas no art. 45 da Lei n. 8.485, de 03 de junho de 1987; * Promover a administração geral da Secretaria em estreita observância das disposições legais e normativas da administração pública estadual e, quando aplicável, da federal; * Exercer a liderança política e institucional do setor polarizado pela pasta, promovendo contatos e relações com autoridades e organizações dos diferentes níveis governamentais; * Assessorar o Governador e os outros Secretários de Estado em assuntos da competência da Secretaria; * Despachar diretamente com o governador; * Fazer indicações, ao governador, para o provimento de cargos em comissão e prover as funções gratificadas no âmbito da Secretaria; * Propor ao Governador a declaração de inidoneidade de pessoas físicas e jurídicas, que, na prestação de serviços, fornecimentos ou execução de obras, tenha-se desempenhado de forma prejudicial aos interesses do Estado; * Promover o controle e a fiscalização das entidades da administração indireta vinculada à Secretaria; * Delegar atribuições ao Diretor-Geral da Secretaria; * Atender às solicitações e convocações da Assembleia Legislativa, buscando, antes, a orientação do Governador; * Apreciar, em grau de recurso, quaisquer decisões no âmbito da Secretaria e das entidades a ela vinculadas, ouvindo sempre a autoridade cuja decisão enseje recurso; * Emitir parecer final, de caráter conclusivo, sobre os assuntos submetidos à sua</p>

¹⁵⁰ Art. 9º. Decreto nº 5887 de 2005.

<p>interesse da Secretaria e da segurança nacional; * Promover a integração dos órgãos de segurança do Estado do Paraná com o Governo Federal e Municipal e a interação com a sociedade organizada em assuntos referentes à Pasta; * Conferir honorarias aos servidores da Secretaria na forma da legislação específica; * Representar o Estado junto a instituições oficiais e privadas, nacionais e internacionais, em assuntos afins à Pasta, respeitada a legislação vigente; * Participar, como representante do Estado do Paraná, de reuniões de entidades ligadas à segurança e à defesa interna; * Articular-se com entidades externas e internas, objetivando a captação de recursos financeiros para aplicação em programas de interesse da Pasta; * Aprovar as indicações nominais de bolsistas a instituições que promovam cursos, seminários e outras atividades de interesse da Pasta; * Coordenar operações conjugadas de unidades da estrutura departamental, integradas ou não a órgãos federais; * Aprovar a escala legal de substituições nos cargos de chefia e assessoramento dos servidores da Secretaria, na forma da legislação específica; * Homologar os atos dos órgãos normativos e de controle; * Celebrar convênios ou ajustes que objetivem a cooperação e participação em programas e projetos que envolvam equipamentos, obras e treinamento de recursos humanos ligados à área de segurança pública; * Promover a integração das unidades subordinadas, objetivando o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas; * Realizar, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Governador, o relacionamento do Poder Executivo Estadual com os demais poderes do Estado e da União; * Resolver os casos omissos, bem como esclarecer as dúvidas suscitadas na execução deste Regulamento, expedindo para tal fim os atos necessários.</p>	<p>decisão; * Autorizar a instalação e a homologação de processos de licitação, ou a sua dispensa, nos termos da legislação aplicável à matéria; * Aprovar a programação a ser executada pela Secretaria e pelas entidades a ela vinculadas, a proposta orçamentaria anual e as alterações e ajustamentos que se fizerem necessários; * Expedir resoluções sobre a organização interna da Secretaria, não envolvida por atos normativos superiores e sobre a aplicação de leis, decretos e outras disposições de interesse da Secretaria; * Apresentar, trimestral e anualmente, ao Governador do Estado, relatório crítico-interpretativo das atividades da Secretaria; * Assinar contratos em que a Secretaria seja parte; * Aprovar, por meio de resolução, os orçamentos anuais de órgãos de regime especial; * Solicitar ao Governador do Estado relativamente a entidades vinculadas e por questões de natureza técnica, financeira, econômica ou institucional, sucessivamente: a intervenção nos órgãos de direção, a substituição de dirigente e dirigentes; a prisão administrativa de dirigente e dirigentes, a extinção da entidade; * Promover reuniões periódicas de coordenação entre os dirigentes escalões hierárquicos da Secretaria; * Propor administração indireta vinculadas à Secretaria; * Referendar todos os atos do Poder Executivo concernentes à Pasta; * Promover a prestação da promessa legal e dar posse aos servidores nomeados ou comissionados em cargos da estrutura da Secretaria; * Designar, entre assessores e dirigentes de unidades da Secretaria, representante para solenidades e efemérides; * Desempenhar outras tarefas compatíveis com a posição e as determinadas pelo Governador do Estado.</p>
--	--

(concluído)

Assim como os organogramas, os regimentos internos nos oferecem as atribuições e as competências *formais* do Secretário, aquilo que Bourdieu (2012) chama de “Estado de papel”. É uma descrição formal do posto burocrático, como ele se constitui juridicamente, a afirmação da identidade de sua função.

Destaquei as passagens que me parecem mais importantes. De *provedor* de “segurança pública” em 1977, 1988 e 2005, o Secretário passa, em 2015, a *administrador geral* da pasta, e *líder político e institucional* do setor polarizado por ela. É nítido o ganho em poder do cargo nessa última rodada de atribuições. Lhe é conferida a autoridade de *indicar* ao Governador ocupantes de cargos comissionados e funções gratificadas (em 1977 ele só podia *dar a posse*). O Secretário poderá, ainda, solicitar ao Governador a intervenção em órgãos de direção, substituição de

dirigentes, determinar a prisão administrativa de dirigentes, extinguir entidades e propor administrações indiretas vinculadas à Secretaria. As atribuições de 2015 são bastante diferentes das anteriores, cujos textos se parecem mais entre si, principalmente 1988 e 2005, anos em que se destacam as funções integradoras e articuladoras. Nota-se também que o texto das atribuições se tornou mais detalhado e mais específico em 2015.

O Quadro número 5 apresenta as atribuições dos Secretários do Rio de Janeiro, em 1975, do Ceará, em 2003 e do Mato Grosso, em 2011.

QUADRO 6 - ATRIBUIÇÕES DO SECRETARIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RJ (1975), NO CE (2003) E NO MT (2011)

(continua)

RJ ¹⁵¹ (1975)	* Efetuar indicações ao Governador do Estado para o preenchimento dos cargos em comissão e designar os ocupantes de funções gratificadas decorrentes da estrutura básica da Secretaria; * Tomar as providências necessárias à transformação, incorporação, fusão e extinção de órgãos e entidades que exerçam atividades congêneres ou interdependentes incluídas na competência da Secretaria; * Instituir mecanismos de natureza transitória , visando a solução de problemas específicos ou necessidades emergentes; * Expedir o regime interno da Secretaria , estabelecendo o desdobramento operativo de sua estrutura básica, a competência e funcionamento de suas unidades e as atribuições dos servidores nela lotados, ouvida a Secretaria de planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado.
CE ¹⁵² (2003)	* Promover a <i>administração geral</i> da Secretaria; * Exercer a <i>representação política e institucional</i> do setor; * Assessorar o Governador e colaborar com outros Secretários de Estado; * Fazer indicação ao Governador para o provimento dos <i>cargos de dirigentes</i> dos órgãos vinculados, e dos demais cargos de direção e assessoramento da Secretaria; * Dar posse e atribuir gratificações e adicionais ; * Determinar afastamentos preventivos e aplicar suspensões ; * Determinar a instauração de processos administrativos ; * Promover o controle e a supervisão dos órgãos; * Delegar atribuições ; * Apreciar, em grau de recurso hierárquico, quaisquer decisões no âmbito da Secretaria, dos órgãos e entidades a ela subordinados ou vinculados; * Autorizar a instalação de processos de licitação ou propor a sua dispensa ou declaração de inexigibilidade; * Aprovar a programação a ser executada pela Secretaria e pelos órgãos a ela subordinados ou vinculados, a proposta orçamentária anual e as alterações e ajustamentos que se fizerem necessários; * Expedir portarias e atos normativos sobre a organização administrativa interna; * Apresentar, anualmente, relatório analítico das atividades da Secretaria; * Referendar atos, contratos ou convênios , ou firmá-los quando tiver competência; * Promover reuniões periódicas de coordenação entre os diferentes escalões hierárquicos da Secretaria; * Atender prontamente as requisições e pedidos de informação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público ; * Instaurar sindicâncias e determinar a abertura de processo administrativo-disciplinar contra servidores públicos faltosos, aplicando as penalidades de sua competência; * Desempenhar outras tarefas que lhe forem determinadas pelo Governador do Estado; Requisitar servidores da Superintendência da Polícia Civil, Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar
MT ¹⁵³ (2011)	* Planejar, organizar, coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das políticas de preservação da ordem pública, de apuração de infrações penais, da perícia oficial e identificação técnica, da segurança de trânsito e controle e fiscalização nas rodovias estaduais; * Orientar a ação policial , primando para que

¹⁵¹Decreto nº 11 de 15 de março 1975.

¹⁵²Decreto nº 26.993, de 07 de abril 2003.

¹⁵³Decreto nº 502, de 30 de junho 2011.

	esta se pautar pelo zelo às instituições democráticas e pela defesa das garantias constitucionais; * Auxiliar na defesa civil , por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos; * Promover a defesa dos bens públicos estaduais ; * Articular, integrar, propor e executar ações voltadas à repressão ao uso indevido, do tráfico ilícito e da produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica ; * Acompanhar e fiscalizar a apuração das ações ou omissões de agentes públicos, civis ou militares, contrárias às normas legais e às regras de conduta profissional e funcional de integrantes da SESP; * Promover a integração dos órgãos de segurança pública.
--	--

(concluído)

Nota-se que o patamar alcançado pelo Secretário paranaense em 2015 já era previsto em períodos anteriores nos estados apresentados no Quadro 5 e, que as atribuições do Secretário do Mato Grosso são bastante precisas. Sendo esse um estado de fronteira, determina-se especificamente suas responsabilidades no que diz respeito ao tráfico de drogas. Porém, só um estudo de cada caso poderá determinar quando, porque e como o cargo ganhou esses contornos específicos.

3.4.3 Secretário como mediador de conflitos

Ao traduzir as prescrições formais do cargo em práticas, consegue-se perceber melhor as tensões a que a função está submetida cotidianamente.

A narrativa a seguir é de um Delegado de Polícia Civil, o informante identificado como Golf. Ele enumera alguns dos conflitos experimentados pelo Secretário, dentre os quais as brigas por atribuições são os mais notáveis.

A tiragem espera que toda a confusão que há, todo o conflito que há entre as polícias... quando é uma questão *das atribuições policiais*, nós policiais nos remetemos ao Secretário de Segurança Pública. Por exemplo, a PM tá fazendo TC [Termo Circunstanciado], a Polícia Civil tá fazendo ostensividade, em tese tá entrando na prevenção da Polícia Militar. Então quando há esses conflitos, na verdade uma disputa de capitais, que no final é o mais puro capital econômico que passa pelo reconhecimento social, reconhecimento político, e no final você quer o reconhecimento econômico, nós nos remetemos ao Secretário. Primeiro ao Delegado-Geral, primeiro ao Comandante né, no caso da PM, depois o Secretário. *Pra isso serve o Secretário*. Uma das serventias do Secretário. Quando há preocupações políticas da classe, principalmente na questão financeira, a gente não se remete ao Secretário. A classe, por meio das Associações e tal, vai direto ao Governador, ao Secretário da Fazenda. Então isso é uma coisa muito interessante porque foge da ideia de que o Secretário é o paizão, o paizão que tutela a tudo e a todos e põe a casa em ordem. Não, muito pelo contrário, eles estão brigando por dinheiro, maior vale alimentação, auxílio moradia, nem passa pelo Secretário. Nós vamos brigar lá com o Governador. E cria-se a ideia de que o Secretário é um agente operacional também, ele está lá para nos dar *condições de trabalho*. Claro que é sempre bom você ter a chancela do Secretário. *Se eu tenho um Secretário do meu lado é mais fácil eu ir lá convencer o governador*. Se eu tô precisando de dinheiro, hora extra, banco de horas, se eu tenho um Secretário do meu lado é mais fácil¹⁵⁴.

O cargo e seu titular são capturados pelas demandas e conflitos internos. O Secretário parece atuar como árbitro entre as forças burocráticas e como procurador dessas forças diante do governador. Ele se converte em prisioneiro desses conflitos, com o risco de a burocracia se tornar um fim em si mesmo.

José Mariano Beltrame, ex-Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro (2007-2016), conta sua experiência em um livro de memórias (2014). Cedido pela Polícia Federal para o governo do Rio de Janeiro, Beltrame, nascido em 1957, relata situações ocorridas nas reuniões de transição da chefia da Secretaria com o ex-Secretário, também delegado da Polícia Federal, Roberto Precioso Junior, nascido em 1949. Ele diz que disputas institucionais e políticas (ou entre grupos da mesma instituição) foram encenadas como conflitos geracionais.

O clima dos encontros era pesado e o cinismo pairava no ar. No lado de lá da mesa, a média de idade era maior do que a da minha equipe. Um dos nossos antecessores, com ar de descrédito, disse a Roberto Sá [futuro subsecretário de Planejamento e Integração Operacional e atualmente titular da pasta, também oriundo da PF] que éramos muito jovens, como se não conhecêssemos as mazelas da cidade (BELTRAME; GARCIA, 2014, p. 75).

Ele avança a descrição das tensões, dizendo que

¹⁵⁴ Entrevista oral com informante Golf, Delegado de Polícia Civil, em 24 de junho de 2016.

A chegada de uma equipe nova, vinda de fora da polícia local, costuma encontrar focos de resistência. [...]. As pessoas se opunham às novas ideias por teimosia ou medo de mudar. O pensamento era: o que eu vou ganhar e o que vai pegar mal se determinada modificação for introduzida? [...]. Uma atitude que demonstrava clara má vontade se dava no atraso da devolução de documentos quando eu solicitava alguma coisa. [...] O corpo das instituições tem regras e culturas enraizadas, e, se for permitido, vão repetir seus procedimentos para o resto da vida. Nós estávamos ali para quebrar isso. Por ser egresso do setor operacional, sempre fiz questão de deixar clara minha maneira de administrar, sem concessão a qualquer forma de ingerência (BELTRAME; GARCIA, 2014, p. 95-96).

A situação exige que o Secretário atue como político da porta para dentro da Secretaria e da porta para fora. Beltrame conta que assim que assumiu a Pasta recebeu demandas também de políticos:

No começo do primeiro mandato, recebi o pedido de audiência de um prefeito de uma cidade importante do estado. Ele chegou elogiando minha postura e manteve a bajulação por 10 minutos. [...] Depois dos mimos, foi direto ao assunto: 'A única coisa com que nós estamos insatisfeitos é que o senhor tirou o meu delegado e o meu comandante.' Eu reagi: 'Tirei o seu e botei o meu'. O prefeito, incomodado, me perguntou se eu não desistiria. Respondi que não. O outro comandante era bom, mas o novo ia bater os índices do anterior. Ele retrucou, em tom de ameaça, dizendo que era da base aliada. Eu me fiz de desentendido. Soube que o tal prefeito reclamou com o Poder executivo e foi devidamente enquadrado. A partir daquele episódio, menos políticos se atreveram a vir ao gabinete. No máximo, mandavam emissários com pedidos - em geral para intensificar o policiamento em determinada área. Todo mundo quer uma polícia pra chamar de sua (BELTRAME; GARCIA, 2014, p. 96).

Nesse contexto, parece coerente a nomeação de um político profissional para o cargo, com habilidades em mediação de conflitos.

A autoridade para distribuição de cargos¹⁵⁵, ou seja, o poder sobre a redistribuição dos recursos públicos e das benesses associadas, somada aos problemas em torno do modelo militarizado da polícia ostensiva, e do desenho dual do trabalho policial, (cuja proposta de solução, como vimos, é o ciclo completo), materializam uma parte importante das solicitações, das insatisfações institucionais a serem observadas pelo governador tanto na escolha do Secretário quanto na sua sustentação no cargo. O informante Golf afirma que o Secretário também deve pensar

¹⁵⁵ Essas atribuições são compartilhadas com os chefes de polícia, mas, na maioria dos casos, o Secretário está acima deles.

nos *tipos de polícia*. Dá pra pensar em três: o policial que ama o que faz, que tem a sua delegacia ou o seu quartel como sendo algo mais importante que a sua casa. Esse é o policial que tem o reconhecimento pra aqueles agentes que ocupam cargos comissionados, esse pessoal tem um reconhecimento muito maior, porque acha legítimo. Ou quando um parceiro dele também operacional ocupa. Aí é o que eu te falei: pô aquele cara lá tá num cargo comissionado, mas ele é polícia. Tá entendendo? Tem o policial... tô falando no jargão policial, tem o policial funcionário público, que tá lá mais pra cumprir seu expediente, vai levando com a barriga, pensando na aposentadoria, esse é aquele que a gente fala, não cheira e não fede, não ajuda, não atrapalha. E tem o ladrão. E tem o ladrão. Que é o cara que tá lá na polícia pra fazer dinheiro. Então, pra ele, a segurança pública funcionar ou não, tanto faz. O objetivo dele é fazer dinheiro. Então isso é muito nítido. Há alguns estados que estas três figuras, aliás, elas não se misturam. Mas o que é interessante é que há um... não digo um código de honra, há um certo respeito, o operacional falar pro ladrão ó, tu não me enche o saco, me deixa trabalhar, eu sei que tu rouba, eu sei que você vai extorquir e eu não vou lá te atrapalhar. Então há um limite entre os policiais. É interessante que vão se formando grupos. Por isso que quando o policial é ladrão não cai um só, cai quatro, cinco. Há uma certa irmandade nisso. Então isso é interessante, *saber quem está chefiando é saber quem está sendo chefiado*. Esse reconhecimento policial vem muito mais de quem é polícia. O funcionário público só fica preocupado se quem tá lá em cima vai mudar alguma coisa, e pra pior. Aí sim ele se incomoda. Se ele tiver que trabalhar mais ou tiver direitos cortados. Por exemplo, com proibição de licença prêmio por dois anos. Uma forma de conter dinheiro. O pessoal fica putado. E o ladrão não tá nem aí.

Estamos diante de mais uma função política do Secretário, manobrar e sobreviver a esses três tipos/grupos de policiais.

Golf ainda comenta que o

funcionamento da Segurança Pública, do dia a dia mesmo, aí sim é o Secretário: eu preciso de mais viatura, eu preciso mandar mais polícia pra tal cidade. Aí é o Secretário, aí nem chega no governador. Então, *foge um pouco da ideia de que o Secretário tutela a tudo e a todos*. Não é verdade. Não é verdade. Principalmente nas crises econômicas, quando você tá brigando por salários, a gente briga muito mais com o Secretário da Fazenda do que com o Secretário de Segurança Pública.

Beltrame afirmou que esse título é considerado, erroneamente, como o “responsável por todo o processo, quando, na realidade, tem como delegação básica orientar a ação da política e buscar melhorá-la como instituição”.¹⁵⁶ (2014, p. 173). Ele relata que decisões aparentemente técnicas passam, na prática, por uma negociação que é política. Como diminuir de cinco para dois os espaços de poder usufruídos pela Polícia Militar do Rio de Janeiro sem criar tensões preocupantes?

¹⁵⁶ Beltrame se refere, claro, ao que ele gostaria de fazer, ao que ele acha que seria o seu papel como Secretário.

O diálogo é importante e sempre me mostrei aberto a conversas. Mas sei que uma decisão pautada apenas pela política tem grande risco de dar errado. O critério de distribuição dos batalhões da PM era essencialmente político. No centro da cidade havia cinco quartéis. O ideal seria reduzir para duas unidades, e o bairro não ficaria menos seguro. [...] Como minha trajetória era intimamente ligada à área de inteligência policial, botei em prática na Secretaria toda a minha experiência nesse terreno”. (BELTRAME; GARCIA, 2014, p. 97).

Ao ser questionado sobre o que exatamente o Secretário deveria “segurar”, ou seja, quais são as demandas que ele recebe por parte dos órgãos policiais, o informante Golf diz que “Podem ser duas: condições de trabalho e reconhecimento econômico, salário”. Sobre a influência do Secretário no direcionamento do trabalho policial, ele afirma que é “muito pouca. Muito pouca. Aí fica a cargo do Delegado-Geral no caso da Polícia Civil, e fica a cargo do Comandante-Geral, no caso da Polícia Militar”.

Diante da questão sobre o quanto a função do Secretário é política e o quanto é gerencial/administrativa (ainda que na prática as duas coisas não estejam exatamente separadas), Golf comenta:

Veja bem, se eu tenho um Secretário que não aceita as minhas pretensões, ele tem que ter um mecanismo pra conter os meus anseios, eu como *policia classista*. Que mecanismo é esse? Aí entra a própria instituição. Aí é o Secretário que vai te dar o cala-a-boca. Desde de maneira legítima até de maneira, aspás, ilegítima. Muito principalmente... não aqui no Paraná, Santa Catarina, mas tem casos de presidentes de Associação de Praças que foram transferidos, estão respondendo sindicância, tudo por motivo besta. Essa é uma forma de cortar. Tinha uma questão política, mas uma forma de conter foi entrar na questão institucional. Sei lá, não podia tá levantando a bandeira do Brasil lá na praça às dez horas da manhã. Então pra isso serve o Secretário. Também. Hoje eu posso dizer, sendo bem realista, *o Secretário de Segurança Pública, os cargos comissionados, eles servem muito mais, ao invés de servir como representantes junto à classe política dos seus agentes, Polícia Civil, Polícia Militar, eles servem muito mais como representantes políticos do governo, não do Estado, [mas] do governo, na tentativa de conter os nossos anseios. Vamos segurar os caras. Vamos segurar a rapaziada.*

Essa declaração do informante Golf conduz o Secretário a um caminho de volta: como procurador político do governador para conter a autonomia da burocracia.

4 QUEM SÃO, DE ONDE VÊM E POR QUE SAEM OS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nos capítulos anteriores foram apresentadas a arquitetura legal e organizacional das Secretarias de Segurança estaduais, a retórica oficial, as ideias-força da “segurança pública” postas em circulação por uma comunidade epistêmica constituída pela associação entre movimentos sociais, campo acadêmico e campo político-administrativo. Considerarei esses elementos importantes no enquadramento dos condicionantes gerais que levaram ao recrutamento dos Secretários Estaduais de Segurança Pública durante o período observado, bem como à legitimação de suas nomeações. Eles também ajudam a compreender o papel institucional e político do agente central do estudo.

Este capítulo apresenta as disputas no âmbito da segurança pública a partir das características dos Secretários nomeados para a posição entre 2003 e 2014. Só é possível entender os modos de ocupação do cargo olhando para quem ocupa, ou melhor, para quem luta para ocupar, no interior do Estado, o comando, formal ou real, dessa “política pública”.

Na primeira seção deste Capítulo apresento um esquema analítico para determinar tudo aquilo que, abstratamente, influi na nomeação do cargo. O esquema não foi construído dedutivamente de uma “teoria do recrutamento político”, mas intuitivamente, a partir do trabalho de coleta e observação dos 199 casos.

Na segunda seção descrevo e analiso as características sociais, profissionais e políticas desses agentes. Para isso, verifico qual é a origem profissional dos Secretários Estaduais de Segurança Pública, quais são suas principais características sócio demográficas e se existe algum padrão de recrutamento nos diferentes estados brasileiros. Confiro ainda se há conexões entre perfil político-partidário dos governos e a origem profissional dos Secretários de segurança

Na terceira seção trato da dinâmica política em torno do cargo ao examinar as mudanças das fontes de recrutamento ao longo do período observado, a estabilidade e instabilidade na sua ocupação, quero dizer, na permanência ou não por todo o mandato do governador e, por fim, sistematizo as razões de saída do cargo. As razões de saída são utilizadas como um indicador das tensões políticas que envolvem o cargo, das condições de exercício da função e dos seus elementos perturbadores. As razões de saída foram construídas observando os casos em que o Secretário sai do posto antes do final do mandato do governador.

A variável fundamental do Capítulo é a origem profissional do Secretário que, durante o período observado, é exclusivamente das polícias Civil, Militar e Federal, do Exército da

política profissional e das carreiras jurídicas. As categorias são, portanto, seis: “policial civil”, “policial militar”, “policial federal”, “oficial do exército”, “político” e “carreiras jurídicas”. As categorias foram construídas levando-se em conta não a profissão que ele exerceu por mais tempo, ou imediatamente antes de ser nomeado, como se faz em estudos de elite, *mas aquela que se entendeu ser a que ofereceu ao Secretário os recursos mais importantes para o seu recrutamento ao cargo*. As carreiras individuais possuem itinerários bastante heterogêneos. Portanto, em alguns casos, foi difícil tomar a decisão de qual delas optar. Por exemplo, o Secretário pode ser aposentado de uma carreira pública, como a militar, há mais de uma década e, uma vez aposentado, passou a exercer cargos de confiança no governo, de assessoria política ou jurídica, de consultoria. Nesse caso, considerou-se que o principal ambiente profissional que o levou à Secretaria foi aquele em que atuou durante toda a vida, ou seja, a carreira militar. No caso apresentado, é fácil reconhecer que os recursos mais importantes para seu recrutamento vieram da carreira profissional de toda uma vida. Entretanto, ocorreu também de o Secretário ter sido membro de uma instituição pública jurídica ou policial por uma década e dali ter se transferido para a carreira política, onde atua também há uma década. Neste caso, é mais difícil determinar onde depositar maior peso. Assim, levou-se em conta o conjunto dos dados coletados que, como se verá a seguir, mostram que a passagem por carreiras afins à área da segurança pública e justiça criminal é (quase) determinante para o recrutamento de um Secretário. Ou seja, optou-se pela ocupação que lhe permitiu acumular uma dada *expertise* suficiente para a elevação de sua reputação na área. Por isso, este Capítulo começa discutindo exatamente isso: o que é *expertise*.

4.1 FORÇAS ATUANTES NA NOMEAÇÃO DE UM SECRETÁRIO

Expertise diz respeito a um tipo de perícia, a um conhecimento especializado na matéria “segurança pública”. Ela não depende completamente da origem profissional específica. O agente pode ser um expert no “combate ao crime organizado” ou no “combate ao tráfico de drogas” (assim mesmo, com essa linguagem de guerra), mas ter como origem profissional não apenas a Polícia Federal, ou a Polícia Civil, mas também vir de algum grupo especializado do Ministério Público, da Polícia Militar ou do Exército. O agente pode ter uma expertise policial, mas ter origem profissional no Ministério Público, tendo a acumulado anteriormente, durante o período em que foi integrante da Polícia Civil ou Militar. Quando o Secretário vem do Ministério Público e teve uma passagem anterior por alguma polícia, isso é sempre valorizado na descrição de sua trajetória profissional. Possuir uma expertise é também ter acesso à uma

espécie de rede que reúne agentes, um vocabulário específico e o conhecimento de certos arranjos institucionais. Por exemplo, José Mariano Beltrame, apresentado na introdução da Tese, atuou muitos anos num grupo da Polícia Federal reconhecido internamente, segundo seu relato, como “escritório de inteligência”. Através dessa atuação ele trabalhou com o delegado federal Luiz Fernando Corrêa na Operação Suporte no Rio de Janeiro. Luiz Fernando Corrêa tinha relações com o Partido dos Trabalhadores e posteriormente foi Secretário Nacional de Segurança Pública e Delegado-Geral da Polícia Federal.

A expertise pode ser convertida em outro tipo de recurso; pode ter potencial de angariar votos numa disputa eleitoral. Foi o que ocorreu com os dois personagens apresentados na introdução da Tese: Fernando Francischini e José Mariano Beltrame. Esses dois delegados da Polícia Federal possuem trajetórias dentro da instituição e perfis pessoais diferentes, mas acumularam, cada um a seu modo, expertises posteriormente convertidas em capital político. Francischini é deputado federal e as intenções políticas de Beltrame foram constantemente especuladas na imprensa carioca após longo período de divulgação das Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs¹⁵⁷. Ele foi inclusive convidado pelo presidente PSB, Eduardo Campos, a lançar candidatura a governador do Rio de Janeiro em 2014¹⁵⁸.

A expertise é uma espécie de “capital”, é uma capacidade técnica que o agente possui ou exibe para sua comunidade de origem ou fora dela. Ela é uma condição importante para a nomeação, mas não suficiente ou indispensável. Muitos têm expertise, mas poucos são nomeados. Alguns nomeados, ainda que poucos, são políticos sem passagem anterior pelas instituições de segurança. Por isso mesmo o objetivo desta seção, mais do que determinar a causa da escolha feita pelo governador, é exibir as forças e as condições presentes na seleção do Secretário de Segurança.

Além de ser importante possuir ou exibir uma determinada perícia que qualifica o agente para o cargo, é preciso também possuir capital político, quer dizer, ser conhecido e reconhecido no campo político, seja pelo governador, seja por alguém de confiança do governador, para validar uma indicação. É preciso ter “trânsito” na esfera política.

Além disso, é necessário deter o que Bourdieu chama de “capital de função”, um capital institucional, ou seja, pertencer a alguma instituição na qual o agente se investiu e a qual investiu no agente. No caso de “policia federal”, a Polícia Federal, de “carreiras jurídicas”, o

¹⁵⁷ Disponível em: <http://bit.ly/2pMVUR7>. Acesso em 29 de abril de 2017.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://glo.bo/2qtDEZm>. Acesso em 29 de abril de 2017.

Ministério Público, etc. O agente deve ser “eleito” pela Polícia Federal ou por parte dela; pelo Ministério Público ou por parte dele, etc., e, uma vez investido por essas instituições, atuar como seu representante. Nesse sentido, o Secretário “policia militar” seria um “funcionário” do “partido” “Polícia Militar” e a ela deve dar provas de lealdade. Bourdieu diz que “o espírito de corpo é a condição da constituição do capital social, este recurso coletivamente possuído que permite a cada um dos membros de um grupo integrado de participar do capital individualmente possuído por todos os outros”. Assim, em um corpo profissional, cada um é dotado de disposições semelhantes, ou relacionadas, que reforçam em cada um os valores compartilhados e, assim, a confiança no seu próprio valor. O “Secretário-policia militar” está imerso na instituição Polícia Militar, possui seus valores, compactua com seus códigos, ou seja, possui um capital de função bem estabelecido para que a instituição invista nele. Portanto, o capital de função é um capital decorrente do investimento que a instituição faz num dos seus, porque ali ele investiu tempo e dedicação. Bourdieu enuncia assim a lei que rege as trocas entre agentes e instituições:

a instituição dá tudo, a começar pelo poder sobre a instituição, àqueles que tudo deram à instituição, mas porque fora da instituição e sem a instituição eles nada seriam, e porque não podem negar a instituição sem se negarem a si mesmos pura e simplesmente privando-se de tudo o que eles são pela instituição e para a instituição à qual pertencem. (1998a, p. 192).

Esquemáticamente, pode-se dizer que há diferentes forças, que atuam em diferentes âmbitos, que mobilizam diferentes capitais atuando na nomeação do Secretário. O Quadro 6, abaixo, sistematiza e destaca essas forças, relacionando, de maneira *indutiva*, tipos de Secretários, habilidades e instituições.

QUADRO 7 - FORÇAS ATUANTES NA NOMEAÇÃO DO SECRETÁRIO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

	Tipo ideal	Agentes	Capitais	“campos”	Tipo empírico (exemplos)
Secretário	“técnico”	especialista	expertise	profissional	“operacional”* (policías)
	político “profissional”	político	político	político	“maçaneta”** (policía federal)
	funcionário do “partido”	representante	de função	institucional	“sindicalista” (ministério público)

Obs.: *“Operacional” é o profissional que trabalha na “linha de frente”, “na rua”, que não atua na burocracia, ou que não faz carreira passando por cargos de chefia, em comissão, cargos mais políticos que finalísticos.

**“Maçaneta” se refere a uma gíria interna no ambiente policial, “gíria essa que não é exclusividade da PF, onde se denomina a um delegado bom articulador de política corporativa, um servidor que conhece dos meandros burocráticos e ‘comanda uma mesa’”. (ROCHA, 2004, p. 109).

Fonte: formulado pela autora, 2017.

O Esquema do Quadro 7, mostra como idealmente se constituem os tipos de agentes habilitados ao cargo de Secretário. As forças que concorrem para sua nomeação se originam dos atributos (que possuem ou exibem) e dos “campos” dos quais seus atributos se originam e nos quais são empregados.

Na prática, os perfis combinam os três tipos, ou seja, é comum que o Secretário apresente ao mesmo tempo como um especialista, um político e um procurador (representante) de sua instituição. A seguir, ofereço três apresentações de Secretários publicadas no momento de suas nomeações. Nela estão descritas qualidades socialmente ostentadas pelo agente como uma estratégia de legitimar sua acomodação no cargo.

O primeiro currículo é de Fernando Francischini, nomeado em dezembro de 2014, no Paraná, e exonerado em maio de 2015.

Formado em Direito pela Universidade do Distrito Federal, é delegado da Polícia Federal e tem especialização em planejamento operacional, repressão ao tráfico de drogas e lavagem de dinheiro em organizações internacionais – cursos realizados em instituições como a *Drug Enforcement Administration* (DEA), *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) e Interpol. Francischini foi oficial do Exército Brasileiro e da Polícia Militar do Paraná, quando comandou a Rone e o COE – Grupos Especiais do Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope). Em 2008, junto com o então prefeito de Curitiba Beto Richa, criou a primeira Secretaria Municipal Antidrogas do país. Em 2010, foi eleito [pelo PSDB] com mais de 130 mil votos em sua primeira candidatura a deputado federal. Em 2014, reeleito novamente para o cargo [pelo Solidariedade].¹⁵⁹

Nota-se que Francischini não declara ter ocupado cargos de chefia ou de representação, mas ostenta seus cursos operacionais em repressão ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro em instituições norte-americanas. Exibe sua passagem pelo Exército e atuação como policial de grupo de elite, ou seja, ele se diz representante também desses órgãos, ele afirma sua vocação combatente, operacional, seu preparo como militar. É essa atuação que Francischini converteu em capital político e não sua passagem por cargos de chefia em postos político-burocráticos. O auge de sua fama como delegado de Polícia Federal se deu, como relatado na Introdução da Tese, na operação que levou à prisão do traficante internacional de drogas, o colombiano Juan Carlos Ramírez Abadia, em 2007. Através dela, Francischini ganha uma Secretaria Antidrogas na prefeitura de Curitiba, governada pelo PSDB, partido pelo qual foi eleito deputado federal em 2010.

Para contrastar características opostas, apresento o currículo de Sandro Torres Avelar, também delegado da Polícia Federal, nomeado Secretário do Distrito Federal no governo de Agnelo Queiroz (PT, 2011-2014) permanecendo entre maio de 2011 e abril de 2014. Sandro Torres Avelar candidatou-se a deputado federal pelo PMDB após sua saída da pasta, mas não foi eleito.

Nascido em Goiânia e criado em Brasília. Sandro Avelar 41 anos é delegado da Polícia Federal há 13 anos (1998), órgão no qual atuou na Delegacia Regional de Combate ao Crime Organizado na Superintendência no Distrito Federal, ensinou Direitos Humanos na Academia Nacional de Polícia (ANP) e foi presidente da Fundação da Polícia Federal (FunPF). Avelar conta ainda com currículo expressivo como liderança da categoria de delegados federais. É secretário-geral da Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (Fenadepol) e foi diretor regional e presidente, por dois mandatos, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal ([2006-]2010) (ADPF).¹⁶⁰

¹⁵⁹ Disponível em: <http://bit.ly/2oV2oNv>. Acesso em: 12 de janeiro de 2015.

¹⁶⁰ Disponível em: <http://bit.ly/2p3CS5V>. Acesso em: 14 de agosto de 2015.

Sandro Torres Avelar tem uma relação duradoura com o Distrito Federal. Antes de ser nomeado Secretário, era diretor do Sistema Penitenciário Federal, demonstrando uma proximidade com a equipe da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Ministério da Justiça. Isso é notado também em sua atuação como professor de Direitos Humanos na Academia Nacional de Polícia. O delegado ocupou cargo representativo por dois mandatos, o que indica que a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) esteve ligada ao governo federal ao menos durante este período¹⁶¹. Sandro Torres Avelar não ostenta cursos combatentes, mas sua atuação humanística e em cargos representativos.

Eduardo Tavares Mendes se filiou ao PSDB em 2013¹⁶². Foi nomeado Secretário de Segurança de Alagoas em 2014, sendo exonerado em março do mesmo ano visando sua candidatura a governador do Alagoas pelo PSDB. Ele desistiu da concorrência a este cargo e foi eleito prefeito de Traipu-AL. O PSDB é o partido do governador Teotônio Vilela, que o nomeou. Eduardo Tavares foi nomeado em janeiro e deixou o cargo a tempo de se desincompatibilizar para concorrer às eleições daquele ano, permanecendo 74 dias no cargo. Assim, Eduardo Tavares nos mostra que, se para alguns liderar a Secretaria de Segurança é o apogeu da carreira, para outros, este é um local de passagem, do qual se consegue visibilidade para concorrer a um cargo eletivo.

¹⁶¹Também o atual presidente da Associação dos Delegados de Polícia Federal, José Carlos Miguel Sobral (2016-) foi filiado ao PT no passado, entre de 1997 e 2003. O informante Echo, agente de polícia federal, afirmou em sua entrevista que “com o Lula teve um racha na Polícia Federal”, “ele desarticulou”, “as bases são anti-PT e os delegados são petistas”. Com o Lula “teve uma politização da PF”. Chamo a atenção, no entanto, que o próprio informante, por ser da base, é anti-PT. Já o informante “X-Ray”, também agente da PF, disse que houve um rompimento da instituição, melhor dizendo, dos delegados da PF com o governo Dilma (PT, 2011-2015) porque a segurança dos jogos foi delegada para a Força Nacional.

¹⁶² Disponível em: <http://bit.ly/2owq1ef>. Acesso em: 30 de novembro de 2015.

Eduardo Tavares possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (1985) e especialização em Direito Público (1999) pelo Centro Universitário CESMAC. Promotor de 1ª, Promotor de 2ª, Promotor de 3ª entrância e Procurador de Justiça, Procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas entre os anos de 2009 e 2012, estando no exercício do cargo de Vice-Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ), para o Nordeste. Atuou ativamente na Associação do Ministério Público de Alagoas como Conselheiro Fiscal (1991/1993), Tesoureiro (1993/1995), Vice-Presidente (1995/1999) e Presidente nos biênios 1999/2001; 2001/2003; 2005/2007 e 2007/2009, quando foi Diretor da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) para o Nordeste. Foi Coordenador, Vice-Diretor e Diretor da Faculdade de Direito de Maceió e atualmente é professor do Centro Universitário CESMAC. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Penal. É membro do Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas, membro da irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Maceió, Ouvidor-Geral do Ministério Público e membro do Conselho de Segurança do Estado de Alagoas na condição de representante do Governador do Estado.¹⁶³

Nota-se que Eduardo Tavares se apresenta menos como um especialista e mais como um político e um representante institucional. Ele percorreu as mais importantes instâncias do Ministério Público, tendo atuado na Associação do MP de Alagoas que, segundo o informante Foxtrote, é um “lugar de se fazer política”, “funciona como uma espécie de sindicato”, permitindo a livre circulação de seus representantes por todos os espaços da instituição, o que vale também para a Confederação. Foxtrote afirma que, ao menos no caso do Paraná, a candidatura para a função de Procurador-Geral deve ter o aval do governador e ganha mais votos preferencialmente aquele que tem bom relacionamento com a Assembleia Legislativa. Portanto, além de ter capital político na instituição, deve-se circular também pelo campo político. Os membros do Ministério Público nomeados Secretários o têm, já que grande parte possui no currículo a passagem por espaços institucionais pelos quais passou Eduardo Tavares, principalmente Associações, Conselhos e Procuradoria-Geral.

Em resumo: analiticamente, é necessário separar o tipo de agente, o tipo de capital que ele detém ou afirma deter, o “campo” onde isso é mais valorizado para definir qualidades, características e trajetórias que concorrem para o recrutamento ao cargo, ainda que, na prática, os próprios agentes façam questão de emaranhá-los, já que quanto menos “puros”, isto é, quanto menos oriundos de um só universo eles são, maiores serão suas chances de bater outros concorrentes ao cargo de Secretário de Segurança.

¹⁶³ Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/0009801443066117>. Acesso em: 30 de novembro de 2015.

4.2 CARACTERÍSTICAS SÓCIO-DEMOGRÁFICAS DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Essa seção explora a origem profissional, as características sócio-demográficas e as conexões políticas dos Secretários através de estatística descritiva. A função dos dados apresentados *descritivamente* aqui é conhecer e dar a conhecer esse universo empírico antes de propor qualquer interpretação sobre os atributos desses agentes.

4.2.1 Origem profissional

Na introdução deste Capítulo mencionei o cuidado com o qual essas categorias devem ser entendidas, já que as nomeações dos Secretários espelham as hierarquias existentes nas instituições de origem.

A Tabela 6 distribui os 199 mandatos do período entre as categorias elencadas.

TABELA 6 - ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA (2003-2014)

	Frequência	Porcentual	Porcentagem acumulativa
Policial Federal	68	34,2	34,2
Carreiras Jurídicas	39	19,6	53,8
Político	32	16,1	69,8
Policial Civil	26	13,1	82,9
Policial Militar	21	10,6	93,5
Oficial do Exército	13	6,5	100,0
Total	199	100,0	

N indivíduos: 165

N mandatos: 199

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Em primeiro lugar, o cargo é ocupado notadamente pelo estrato superior das instituições. Em “policial federal” houve apenas três mandatos de agentes, os demais eram delegados. Em “policial civil” todos eram delegados. Dentre os Secretários da categoria “oficial do exército” houve um tenente coronel e um coronel, os demais eram generais, o posto máximo da instituição em período de paz. Dentro de “policial militar” está incluído um tenente coronel do corpo de bombeiros, um tenente coronel da PM e os demais eram todos coronéis das PMs. Na categoria “carreiras jurídicas” é a mais diversificada. Dois mandatos foram ocupados por membros do Ministério Público Federal, três eram pertencentes aos Tribunais de Justiça, um à Defensoria Pública, dois eram advogados do setor privado e outro era membro do Tribunal de

Contas. Há também os Assessores Jurídicos (um municipal; um federal; um estadual). Os demais eram todos membros dos Ministérios Públicos estaduais.

Em segundo lugar, nota-se que as quatro primeiras fontes de recrutamento são de carreiras civis. Polícia Militar e Exército estão em quinto e sexto lugar. Isso quer dizer, note-se, que o cargo de Secretário Estadual se desmilitarizou durante o período observado, e não que a segurança pública no Brasil tenha se civilizado.

Em terceiro lugar, a Tabela 6 mostrou que, com exceção da categoria “político”, as origens profissionais dos Secretários apresentam uma intensa “afinidade disposicional”, nos termos de Weber (1994), entre si e com as principais instituições coordenadas pelas SESP, ou seja, com as polícias. Aliás, 115 mandatos, ou 58% de um total de 199, foram ocupados por policiais. Como o informante Golf comentou no Capítulo 2, “há um reconhecimento e um respeito maior da tiragem para aqueles Secretários que são tidos como polícia, e não apenas políticos”. Acredita-se que ele saberia como conduzir os conflitos entre as polícias, que ele apoiaria, daria suporte às polícias quando há demandas trabalhistas, por melhores condições de trabalho. Estando investido pela instituição, acredita-se que o Secretário a representaria à altura. No mercado de serviços públicos, a “segurança pública” é monopolizada pelas instituições policiais. Assim como as Secretarias Estaduais de Segurança são repletas de gestores vindos da Polícia Federal, “as secretarias municipais de segurança e defesa social do Brasil são repletas de gestores vindos das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros.” (RAMOS, 2012, p. 17).

As restritas fontes de recrutamento demonstram também a rejeição das organizações policiais – principais órgãos sob a tutela das SESP – a serem subordinadas a um Secretário com quem não tenham uma sólida identificação profissional, ou mesmo a alguém que não seja reconhecido como um “oposto determinante” que, como uma espécie de contraste (civil/militar, policial/político, operacional/burocrata), funciona como reforço de sua própria identidade profissional e do seu papel no mundo. Sadek mostrou como, no caso dos delegados da Polícia Civil, a ocupação do cargo de Secretário de Segurança por leigos em segurança pública é representada como uma interferência política que “fragiliza” a instituição e é considerada um obstáculo ao seu bom funcionamento (SADEK, 2003, p. 192).

Conforme Cardoso de Oliveira, o processo de afirmação individual ou grupal ocorre por fricção, “como meio de diferenciação em relação a alguma pessoa ou grupo com que se defrontam” (2003, p. 120). O político, o policial, o advogado se delinea num processo sócio histórico de aproximação e afastamento que orienta seus valores, normas e práticas, criando

culturas comuns com linguagem, maneirismos e modos de pensar sobre si e sobre o mundo. Há diversos exemplos desses processos de fricção no grupo de Secretários observados. Um deles é o caso de um ex-Secretário do Paraná cuja origem profissional é o Ministério Público estadual. Ele havia sido delegado de polícia civil anteriormente e, segundo o informante Foxtrote, o procurador “andava armado e nunca perdeu o jeito de policial”, “a forma de falar era de policial”, ele “nunca deixou a delegacia” e “não sentava de costas para a porta”. A linguagem e os maneirismos eram reconhecidos pelos colegas como o idioma comum daquela instituição. Por outro lado, tais características são positivas na situação do Secretário diante dos policiais, validando-o para o cargo entre as categorias policiais. No entanto, no interior do Ministério Público essa corporificação de policial civil, de delegado, não lhe era favorável, lhe marcava negativamente pois não era compartilhada por seus pares. Assim, o procurador não os representava.

Em quarto lugar, a Tabela 6 mostra que quase 60% dos mandatos de Secretário entre 2003 e 2014 foram ocupados pelas categorias “policial federal” e “carreiras jurídicas”, predominando no período os delegados da Polícia Federal, com quase 35% dos postos. Dentre os campeões de ocupação, me detenho ao caso da Polícia Federal.

Uma das justificativas para a nomeação de um Secretário da Polícia Federal é que se estaria nomeando um “forasteiro”, alguém de fora do estado e que estaria acima das competições entre as forças estaduais e desconectado das concorrências políticas locais. Um “forasteiro” realizaria uma alegada “despolitização” do cargo, o que amenizaria a interferência considerada negativa do campo político nas polícias estaduais. Essa interferência do campo político é recorrentemente identificada como uma força negativa na segurança pública. Ela aparece, por exemplo, na pesquisa com Delegados de polícia coordenada por Sadek como a “causa principal dos problemas que afetam não somente a Polícia Civil, mas o país” (2003, p. 147). A interferência do campo político no mundo policial seria indesejada – ao menos por quem não se beneficia diretamente dela – a ponto de ser usada para justificar, em parte, a forte demanda por certas garantias legais aos Delegados, das quais a mais aguda seria a independência em relação ao poder executivo, ou a inamovibilidade. Aliás, a consolidação da “lógica do profissionalismo”, como as nomeações por concurso público, nomeações e remoções restritas ao previsto na carreira, e a autonomia aos cargos comissionados, é considerada, também, uma estratégia pra o desligamento institucional em relação ao campo político (BONELLI, 2003, p. 42). Na mesma passagem, Bonelli defende que “as garantias de carreira de

que gozam os juízes e promotores foram decisivas para consolidar a lógica do profissionalismo nesses grupos. Elas reduzem a dependência diante do poder político, quando coíbem as nomeações sem concurso público, as manipulações de cargos comissionados, as demissões e as remoções não previstas na carreira”.

Em sua justificativa para a nomeação do delegado de Polícia Federal José Paulo Rubim Rodrigues (2008-2010), o ex-governador de Alagoas, Teotônio Vilela Filho (PSDB, 2007-2015), afirmou que

Os federais chegam de fora, não têm vínculos com políticos locais e podem tratar o assunto de forma técnica. Além disso, os secretários têm trânsito fácil com os colegas dos demais Estados e com as autoridades federais.¹⁶⁴

“Importar” um Secretário pode também servir para usar a interferência política a favor do governador, e não de forças que se autonomizaram dentro das corporações. Essa foi a justificativa encontrada em uma coluna jornalística paraibana que comenta a nomeação do Secretário de Segurança pelo governador recém-eleito, Ricardo Coutinho (PSB, 2011-).

PM não tomará partido: O governador eleito disse, ainda, que pretende *despartidarizar a administração pública estadual*: “Temos que acabar com a paixão política que existe na Polícia Militar, [...]”. *Escolhendo em outro Estado:* Mesmo assim, há quem diga que a solução final será mesmo trazer um oficial de alta patente de fora do Estado, como o ex-governador Tarcisio Burity (já falecido) fez com os coronéis do Exército Geraldo Navarro, Marden Alves da Costa e Severino Talião de Almeida, que passaram pela secretaria de Segurança Pública e pelo comando-geral da PM, em meados da década de 1980. *Comandante-geral “importado”:* O ex-governador Cássio Cunha Lima (PSDB) também trouxe logo no início do primeiro mandato dele, para exercer o cargo de titular da antiga SSP, o coronel Noaldo Alves da Silva, que esteve no Exército combatendo a guerrilha do Araguaia, no começo da década de 1970, durante a Ditadura Militar e depois foi secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro (quando queria transferir todos os presos das cadeias para os porões dos navios ancorados na Baía de Guanabara) e comandante-geral da PM de Pernambuco. *Solução vinda de fora:* Ricardo poderia pedir à presidente eleita Dilma Rousseff (PT) que indicasse um oficial do Exército para a função de coordenador dessa difícil tarefa ou até mesmo fazer essa solicitação ao principal aliado dele na região Nordeste, que é governador reeleito de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB), que – por sua vez – poderia ceder os serviços de um experiente oficial da PM pernambucana.¹⁶⁵

Ricardo Coutinho acabou nomeando Claudio Coelho Lima, um “forasteiro”, Delegado da Polícia Federal e representante do conhecido programa pernambucano de redução de homicídios Pacto pela Vida. Ao que parece, os delegados de Polícia Federal têm substituído os

¹⁶⁴ Fonte: <https://goo.gl/guae6X>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

¹⁶⁵ Disponível em: <https://goo.gl/W8A1a8>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

militares do exército que até então eram eleitos Secretários “forasteiros” da segurança pública e da política estadual.

Rodney Rocha Miranda foi nomeado duas vezes Secretário de Segurança do Espírito Santo pelo governador Paulo Cesar Hartung Gomes (PSB, 2003-2010). A primeira vez em 2003, quando permaneceu até 2005, a segunda vez 2007, quando permaneceu até 2010.

Escolhi uma pessoa de fora do Estado para ser o secretário de Segurança, Rodney Rocha Miranda (delegado licenciado da PF do Distrito Federal). Foi uma mão na luva. Eu não queria arranjar mais disputas. Ele já estava integrado com a turma da missão especial. Um dos problemas da área de Segurança Pública é que há muita competição entre as instituições e pouca cooperação.¹⁶⁶

Paulo Cesar Hartung defendeu ainda que a exemplo de 16 Estados brasileiros, o comando da Secretaria no Espírito Santo teria de ficar a cargo de um delegado da PF para evitar as divergências institucionais que ocorreriam caso um delegado da Polícia Civil, um perito criminal ou um oficial da Polícia Militar assumisse a função: “Isso dificultaria a integração entre as corporações”.¹⁶⁷

Mas, a nomeação de “forasteiros” também pode gerar conflitos nos órgãos estaduais de “segurança pública” por lhes excluïrem desse espaço de poder.

Uma crise instalada na Secretaria de Segurança Pública da Bahia levou o governador Jacques Wagner (PT, 2007-2015) a trocar o comando da Pasta. O delegado da Polícia Federal Paulo Fernando Bezerra foi substituído por outro delegado da Polícia Federal, Antônio César Fernandes Nunes, mas “segundo delegados ouvidos em off” pela Tribuna da Bahia, um jornal local, isso não acabaria com a crise. É que

Nunes, assim como Bezerra, pertence aos quadros da Polícia Federal. Os delegados estaduais de carreira os veem como ‘intrusos’. Se sentem desprestigiados - desde a época de Paulo Souto, que entregou a SSP a um general do Exército - e pouco à vontade para vestirem a camisa da preservação da imagem da segurança pública.¹⁶⁸

Depois, vimos no primeiro Capítulo que a Polícia Federal se tornou a instituição protagonista na repressão ao tráfico de drogas, eleito o grande vilão da segurança pública

¹⁶⁶ Disponível em: <http://bit.ly/2mWsnmW>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

¹⁶⁷ Disponível em: <http://bit.ly/2pwy8Id>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

¹⁶⁸ LOPO, J. Crise na segurança derruba Paulo Bezerra. Tribuna da Bahia, 20 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2n4ga14>. Acesso em 05 de setembro de 2015.

nacional, e sobre os crimes de “colarinho branco”, sobre os quais deitam grandes expectativas do público. A ascensão da Polícia Federal sobre esses ativos, a publicidade dada às grandes apreensões, às prisões efetuadas e a consequente valorização social dessa instituição colaborou para o processo de empregabilidade de seus membros em cargos políticos. Esse é um importante argumento explicativo sobre sua liderança no cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública.

O outro é a afinidade entre a política nacional para o setor da segurança pública, que pregou a necessidade de modernização da gestão, de articulação governamental etc., e o projeto de crescimento e aumento de poder institucional do Departamento de Polícia Federal.

Gonçalves chama a atenção para o fato de que, de 2003 a 2006, os recursos dirigidos à SENASP por meio do FNSP, conforme visto no primeiro Capítulo, foram reduzidos, enquanto os investimentos em segurança pública diretamente pela União aumentavam. Para ela, isto “parece ter ligação direta com o marcante fortalecimento da Polícia Federal no governo Lula, uma vez que os investimentos nessa polícia aumentaram significativamente no mesmo período (2009, p. 106). Segundo Gonçalves,

após a saída de Luiz Eduardo Soares da SENASP, [2003], a decisão do governo federal parece ter sido a de fortalecer sua própria polícia. Durante o período de pouco mais de três anos em que o delegado da Polícia Federal, Luiz Fernando Correa, esteve à frente da SENASP (apesar de o Departamento da Polícia Federal não se vincular a esta última), o orçamento da Polícia Federal aumentou significativamente [...]. (2009, p. 106 - nota 111).

Em 2002, o montante do orçamento federal previsto para o Departamento de Polícia Federal era de 1 bilhão e 336 milhões de reais. Em 2016, esse valor passou a 5 bilhões, 808 milhões. O valor de 2016, no entanto, precisa ser deflacionado para conhecer o real aumento do orçamento. Assim, calculando o acúmulo da inflação sobre o valor de 2003, temos que hoje ele seria de 3 bilhões, 313 milhões, ou seja, o aumento do gasto federal com o Departamento de Polícia Federal entre 2002 e 2016 foi de 2 bilhões, 494 milhões. É importante salientar que o maior aumento neste gasto se deu justamente no período em que Luiz Fernando Corrêa passou pela direção do órgão.

Durante o mandato do ministro da justiça Tarso Genro (março de 2007 a fevereiro de 2010) os investimentos no FNSP foram retomados e o Pronasci foi lançado. Relembro o trecho da entrevista do ex-Ministro da Justiça Tarso Genro (PT) sobre o Pronasci para uma publicação da Fundação Getúlio Vargas do Capítulo 1.

“A política de segurança pública originária do [M] tinha tido dois avanços importantes na época do Marcio Thomaz Bastos [no primeiro mandato de Lula]. Primeiro, o início da instalação do [SUSP]. E segundo, um regime de *colaboração da Polícia Federal com as polícias estaduais* em vários casos extremamente importantes no país [prevista pelo SUSP]. Mas não havia uma *visão sistêmica*. Essa *visão sistêmica* significava não só uma articulação institucional entre União, estados e municípios, mas também uma *articulação financeira*, ou seja, mais recursos e um novo conceito. [...]. Eu montei uma equipe que me respondesse à seguinte questão: como ter uma nova polícia, uma polícia que estabeleça uma relação de proximidade com a comunidade?” (Genro apud Ferreira & Brito, 2010, p. 28-29 - ênfase minha).¹⁶⁹

Nela, fica claro o importante papel do Departamento de Polícia Federal na estratégia da política federal de segurança pública. A Polícia Federal foi colocada em “regime de colaboração com as polícias estaduais em casos extremamente importantes”. No entanto, ele complementa, “não havia uma visão sistêmica”. Para isso era necessário, diz o ministro, “um avanço institucional entre União, estados e municípios” e “também uma articulação financeira”. Se antes uma importante parte da coordenação das políticas era feita através da implantação dos GGIs¹⁷⁰, a partir de então tínhamos o Pronasci.

Em seu depoimento para o CPDOC-FGV sobre as memórias do PRONASCI, Antônio Carlos Biscaia, então Secretário Nacional de Segurança Pública, reconhece a importância do cargo de Secretário de Segurança estadual e avalia que no passado ele foi um espaço de “experimentos”:

Tivemos o período dos experimentos, dos xerifes. Sempre se esperava um secretário de Segurança que fosse a solução enquanto pessoa. [...]. Depois, quando a presença dos aparatos policiais se tornou demanda, entrou na agenda do povo, veio a partidarização, que é uma das grandes mazelas das polícias estaduais [...]. O que estamos fazendo agora - e aí se avançou, esse foi o grande mérito - é o diálogo federativo sobre o tema, que não existia e foi estabelecido (Corrêa apud Ferreira & Brito (orgs.), 2010, 106-107).

Roberto Kant de Lima, antropólogo pioneiro nos estudos sobre a polícia carioca e o sistema de justiça no Brasil, em encontro convocado pela Fundação Ford que reuniu diversos outros pesquisadores da área, ocorrida em 2012, emitiu sua opinião sobre a hegemonia da PF como titulares das Secretarias de Segurança estaduais. Ele diz que isso

¹⁶⁹ Entrevista em áudio. Fonte: <http://www.fgv.br/editora/segurancaecidadania/tarso.htm>. Acesso 15 de outubro de 2016.

¹⁷⁰ Os GGIs foram apresentados no Capítulo 1, seção 1.4.2. Eles se constituem num órgão cuja tarefa seria a de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo.

“representa um campo jurídico se apropriando de um esforço que diversas iniciativas do campo das ciências sociais fizeram junto às polícias estaduais (...). Obviamente, e isso já foi dito pelos delegados federais, é um projeto da polícia federal, tomar conta das polícias estaduais. E tomar conta com o seu saber. Porque esse campo associa o saber e o poder, numa perspectiva bastante foucaultiana... essa é a coisa mais foucaultiana que existe (...).” (RAMOS, 2012, p. 15).

No relatório dessa reunião, registrado por Ramos (2012), nos interessa ainda as contribuições de Luiz Flavio Saporì, parceiro do governo psdbista do estado de Minas Gerais e também pesquisador na área. Segundo Ramos, Luiz Flávio Saporì

Lembrou que dos atuais 27 secretários estaduais de segurança pública, aproximadamente 22 são oriundos de quadros da Polícia Federal: “isso é um indicador bastante objetivo sobre qual saber está conformando as políticas públicas. É muito claro, isso diz quase tudo. Explica em boa medida porque muitos desses secretários não se preocupam em fazer equipes técnicas: quando você tem um secretário que é policial federal para que precisa de um paisano qualificado em gestão de projetos (...). Em boa medida, a ausência de qualificação técnica é resultado da *supremacia de um saber jurídico e policial*”. (RAMOS, 2012, p. 14-15).

Esses dois depoimentos afirmam, e lamentam, que um dos efeitos das leis internas ao “campo da segurança pública” é o reforço do direito de entrada daqueles com formação jurídica que têm, inclusive, se encarregado da formulação e implementação das políticas públicas no setor, área em que as ciências sociais demandam seu espaço.

O movimento de emergência da Polícia Federal e sua forte presença nas SESP's acena para um momento crítico no campo da segurança pública. Ainda que as características antigas intrínsecas ao sistema sobrevivam, o período observado emite sinais de mudanças na dinâmica da disputa por espaço entre as instituições na esfera da segurança pública. Esta disputa começa a ser travada e se expressa pelas estratégias institucionais de reconhecimento social. A emergência da PF acena também para as estratégias políticas dos grupos políticos estaduais para alcançarem e se manterem no poder fazendo uso desse prestigioso “problema público” que se constituiu a segurança pública, com ênfase mais recente no crime organizado e de “colarinho branco”. Eles estão atentos às respostas mais adequadas às demandas da sociedade em relação ao tema.

Quanto ao Ministério Público, sua ascensão institucional se deu no contexto da redemocratização, quando as polícias foram duramente criticadas por sua associação com o regime autoritário, mas também por sua ineficiência na condução da própria investigação criminal. Embalado pelas conquistas dos anos 1970 e 1980, o MP se lançou à tarefa da

investigação e, com menos êxito, também à de controle externo da atividade policial.¹⁷¹ É esta função e também a de ajuizar a ação penal¹⁷² que justificam as nomeações de seus membros como Secretários de Segurança Pública. Esse fenômeno será melhor entendido na Seção 4.2.6, abaixo.

4.2.2 O mundo da segurança é um mundo com raros outsiders

Weber afirma que todas as formas de luta e maneiras de competição levam à eleição daqueles que possuem em maior quantidade as qualidades pessoais que importam para o sucesso. E complementa:

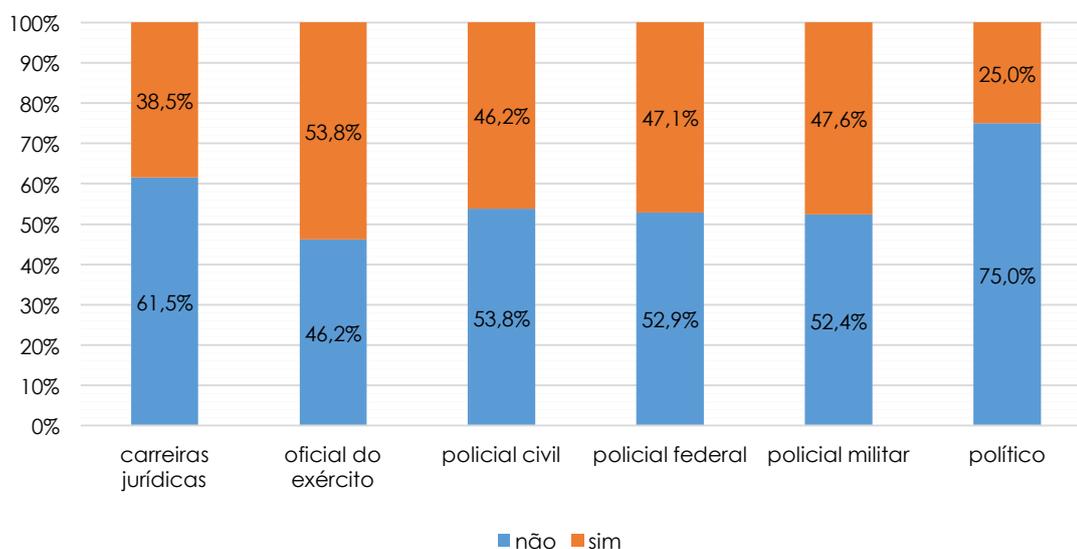
A natureza destas qualidades é determinada pelas condições de luta ou competição que incluem, além de qualquer e toda qualidade individual ou das massas inimagináveis, também a dos sistemas de autoridade de acordo aos quais o comportamento dos indivíduos se orienta, em virtude de tradição, fé ou conveniência (WEBER, 2005, p. 68).

O sucesso, ou a nomeação, exigiu em boa parte dos casos experiência prévia na própria pasta. O Gráfico 4 mostra como é alta a exigência de “especialização” (expertise profissional) para a nomeação do Secretário.

¹⁷¹ O art. 3º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 diz que “O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista: a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder; d) a indisponibilidade da persecução penal; e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública”.

¹⁷² Aos promotores e procuradores cabe ajuizar a ação penal e, mesmo que este possa solicitar diligências dirigindo por este meio a investigação, a competência investigatória é das polícias judiciárias. A divisão do trabalho entre as duas instituições no que concerne ao inquérito policial é tema de constante debate jurídico, mas principalmente político no Brasil. Ela representa uma grande disputa entre o Ministério Público e a Polícia Civil expressa, por exemplo, na PEC 37. Para entender o funcionamento do procedimento investigatório através do inquérito policial, sugiro a leitura da pesquisa *O Inquérito Policial no Brasil*, organizada por Michel Misse e encomendada pela Federação Nacional dos Policiais Federais, publicado em 2010.

GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DE INDIVÍDUOS QUE JÁ TRABALHARAM NA CÚPULA DA SEGURANÇA PÚBLICA ANTERIORMENTE À NOMEAÇÃO AO CARGO¹⁷³



Fonte: formulado pela autora, 2017.

Policial federal: 68; carreiras jurídicas: 39; político: 32; policial civil: 26; policial militar: 21; oficial do exército: 13
N 199

Na média, 43% de todas as carreiras já atuou como Secretário, como Adjunto de Secretário, ou como Subsecretário (cargo que está abaixo apenas do Secretário), ou seja, já atuou na cúpula da hierarquia na Secretaria¹⁷⁴. O menor percentual está entre os políticos profissionais, cujo objetivo principal é, justamente, ocupar cargos eletivos. Entre aqueles que vieram das “carreiras jurídicas” a passagem anterior pela Secretaria também é menor, mas ainda assim bastante elevada. É que a trajetória política no caso daqueles que vieram dos Ministérios Públicos é feita principalmente dentro da própria instituição de origem, como no exemplo de Eduardo Tavares, comentado na Seção 4.1 deste Capítulo. A experiência progressiva permitiu a esses agentes o acúmulo dos atributos tratados acima: da *expertise* em segurança pública, de capital de função e de capital político no “ecossistema” estadual. A necessidade deste último

¹⁷³ Como o banco é de mandatos, há os casos de recondução para o cargo. Para este Gráfico eu considerei apenas a primeira nomeação para o posto de Secretário. Ou seja, quando o posto foi ocupado por alguém que já foi Secretário anteriormente, o posto anterior só foi contado se houve um intervalo de tempo entre as nomeações e não uma recondução.

¹⁷⁴ Geralmente, os Secretários se cercam de indivíduos oriundos de sua própria instituição de origem e, assim, é comum que muitos dos cargos de confiança que giram em torno de um Secretário que veio, por exemplo, da Polícia Federal, sejam ocupados por policiais federais. Um caso dramático é o do Rio de Janeiro, chefiada pelo delegado federal Beltrame. Em 2015 o Rio de Janeiro possuía sete ocupantes de altos postos da Secretaria vindos da Polícia Federal. Quando Beltrame saiu, em 2016, seu Sub-secretário de Planejamento e Integração Operacional desde 2007, o delegado Polícia Federal Roberto Sá passou a ocupar o posto.

atributo é reforçada pelo fato de que 87% daqueles que já atuavam na Secretaria anteriormente o fizeram no mesmo estado da nomeação considerada.

Aliás, a observação dos currículos mostrou que a acumulação dos recursos se dá também pela circulação entre as hierarquias e entre as diferentes carreiras do entorno da segurança pública. Vinte mandatos dentre os 68 em “policial federal” foram ocupados por delegados que já haviam sido agentes no passado. Dez delegados da Polícia Federal dentre os 68 observados já foram policiais civis anteriormente, cinco foram integrantes do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica e três já foram policiais militares. Dentre os mandatos ocupados por “carreiras jurídicas”, quatro já haviam sido policiais militares anteriormente. Isso se repete entre as polícias civis estaduais. A origem dos delegados da Polícia Civil é fortemente interna à área da segurança pública. Boneli apontou que, de 1.228 delegados distribuídas em todas as regiões do país, 39% exerciam atividades na segurança pública, na defesa nacional ou nas posições intermediárias e inferiores do sistema de justiça antes de ingressar na carreira (2003, p. 42). Policiais civis também migram para os Ministérios Públicos, instituição com a qual disputam prerrogativas profissionais e na qual se espelham na construção de suas demandas corporativas.

Os currículos divulgados mostram que esse trânsito entre hierarquias e entre instituições permite que se leve na bagagem diferentes (ou mesmo divergentes) capitais outorgados pelas diversas instituições: da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Exército, etc. Isso dá, ao menos a princípio, até que fique claro “de que lado” o Secretário realmente está nas disputas políticas internas, uma dupla legitimação ao agente, entre a categoria inferior e entre a categoria superior, entre as instituições em concorrência.

Roberto Sá, Secretário do Rio de Janeiro desde a saída de Beltrame, em 2016, foi assim apresentado:

Natural de Barra do Pirai (RJ), formou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), em 2000. Sua carreira policial começou na Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar, em 1983, como cadete. Dois anos depois, foi nomeado aspirante a oficial. Em seguida, galgou todas as promoções até o posto de tenente-coronel, quando deixou a corporação para ingressar na Polícia Federal. Ainda na PMERJ, entre outras funções, foi instrutor do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), de 1989 a 1992. Na Polícia Federal, lotado na Superintendência Regional da Polícia Federal no Acre, foi chefe de Segurança Móvel da escolta das 184 delegações estrangeiras presentes à Assembleia Geral da INTERPOL, realizada no Rio, em 2006. Em 2007, assume o cargo de subsecretário de Planejamento e Integração Operacional da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro, com a função de atuar na área operacional de combate ao crime, planejando ações, supervisionando, avaliando e coordenando o emprego das Polícias Civil e Militar. A Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional foi responsável pelo planejamento e implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), da RISP (Regiões Integradas de Segurança Pública) e do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM). No dia 17 de outubro de 2016, é nomeado Secretário de Estado de Segurança.¹⁷⁵

Roberto Sá teve uma longa carreira como policial militar, foi instrutor do BOPE por três anos. Esse “capital combatente” foi transferido para a Polícia Federal, onde atuou como chefe de segurança. Depois, já na Secretaria do Rio de Janeiro, validado entre a Polícia Militar daquele estado, teve uma função operacional no “combate” ao crime, coordenando o emprego das forças policiais estaduais. O estudo de Poncioni (2014) acrescenta que, raras exceções, há no Brasil um monopólio das academias de polícia na formação profissional básica dos policiais Cíveis e Militares favorecendo uma hegemonização de valores e padrões de conduta entre os estados. Com essa constatação em mente, pode-se supor que uma performance em acordo com as práticas e as crenças sociais existente no microcosmo policial – um microcosmo fortemente corporativista – é um dos pré-requisitos para a legitimação do ocupante do cargo de Secretário em todo o território nacional.

Também importa para o sucesso, além de carregar experiência como Secretário, Adjunto de Secretário e Subsecretário, ter participado da implantação de algum programa de segurança que alcançou reconhecimento. Apresentei acima um exemplo disso, o do delegado federal Claudio Coelho Lima. Ele foi nomeado na Paraíba sob a justificativa de ter trabalhado na implantação do Pacto pela Vida, em Pernambuco. Implantado em 2007, o Pacto pela Vida foi o carro-chefe do PSB de Eduardo Campos na área da segurança pública. Premiado pela Organização das Nações Unidas e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Pacto pela Vida tornou-se referência no Brasil e valorizou o passe da cúpula da segurança pública pernambucana, que passou a ser visada, e convocada, por grupos políticos de outros estados.

¹⁷⁵ Disponível em: <http://bit.ly/2oDfCLo>. Acesso em: 02 de abril de 2017.

Programas ou ações que passam por um processo de valorização social depositam naqueles que deles estão próximos, ou neles estão envolvidos, um prestígio heroico, recursos que podem ser convertidos em capital político por uma espécie de contágio positivo. O governador de Roraima, Francisco de Assis Rodrigues (DEM, 2014) “importou” do Amazonas o Coronel PM Amadeu da Silva Junior, que “criou” nesse estado o programa Ronda no Bairro.

Rodrigues informou que será 'copiado' o modelo de segurança pública do estado do Amazonas, o qual ele conheceu pessoalmente, segundo afirmou. "Há um programa muito bom chamado 'Ronda no Bairro' lá em Manaus. Visitei e fizemos estudos para adaptá-lo ao nosso estado. Será usado não apenas na capital, mas se estenderá aos municípios, principalmente àqueles que mais sofrem com a falta de segurança", considerou. Ele citou ainda o lançamento do "Tolerância Zero nas Fronteiras" como forma de combater a criminalidade e ilícitos nas cidades de fronteira do estado, além do retorno para as ruas de todos os policiais que estão em função administrativa¹⁷⁶.

A expertise, afinal, não pode ser apenas exibida, mas detida por aqueles que são cotados para o cargo, menos porque esse é um assunto ultra especializado, inalcançável por outros, mas principalmente porque o *conhecimento* (da segurança) vem do *reconhecimento* (do mundo da segurança).

4.2.3 Sexo e formação escolar

A arena da política profissional, o universo jurídico e das polícias são marcadamente masculinos¹⁷⁷ (VENTURA, 2017). A pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública mostrou que, em 2011, a composição feminina das Polícias Militares e dos Bombeiros era de 7,2% e 7,9%, respectivamente. Na Polícia Civil o efetivo nacional de mulheres era de 25% do total (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013). A ocupação do mandato de Secretário é um espelho da fraca inserção feminina nessas diferentes esferas. Menos de 4% dos 199 mandatos foram ocupados por mulheres. Foram 7 indivíduos no total, distribuídos entre “carreiras jurídicas” e “polícia civil”. Apenas uma Secretária permaneceu todo

¹⁷⁶ Disponível em: <https://goo.gl/D0GaAL>. Acesso em: 12 de julho de 2015.

¹⁷⁷ O Brasil encontra-se entre as últimas colocações no ranqueamento mundial de presença feminina no Parlamento – 118ª posição entre 190 países (UIP, 2015), com defasagem também em comparação aos países vizinhos da América do Sul. Na Câmara dos Deputados, as mulheres ocupam 51 das 513 cadeiras, o equivalente a 9,9%; e, no Senado Federal, elas são 13 (MELO, 2015). Em 2014, as mulheres representavam mais da metade da população e 45% da força de trabalho ocupada no país (SANTOS, R. A.; PAIVA, N. A presença das mulheres no parlamento brasileiro. Disponível em: <http://monitoramentocedaw.com.br/wp-content/uploads/2013/08/Mulheres-parlamento.pdf>. Acesso 18 de agosto de 2016).

o governo, Eurídice Nóbrega Vidigal, apresentada no Capítulo 3, na seção 3.2 (pg. 82). Eurídice Nóbrega Vidigal foi Secretária no Maranhão de Jackson Lago (PDT, 2007 a abril de 2009). O jornal maranhense *O Estado*, relata um episódio vivido por Eurídice Vidigal no comando da Secretaria. Durante uma palestra sobre crimes eleitorais proferida para policiais militares responsáveis por garantir segurança às eleições e transmitida ao vivo para 16 municípios do interior, a Secretária de Segurança passou por um constrangimento:

Como de praxe, na abertura, o cerimonial anunciou as autoridades presentes ao evento, entre elas o comandante-geral da PM, coronel Francisco Melo, o procurador José Leite e o juiz auxiliar Tayrone Silva. Cada nome anunciado pelo mestre de cerimônia era seguido de aplausos. Quando chegou a vez da secretária, a plateia simplesmente se manteve em silêncio, o que causou contrangimentos a quem assistiu à cena. Em seguida, foi chamado o nome do procurador José Leite, que, para espanto de todos e desgosto de Eurídice, foi aplaudido.¹⁷⁸

A quebra de protocolo foi uma expressão de rejeição da tropa em relação à Secretária, que era companheira de partido do governador, funcionária de carreira do Ministério da Justiça e esposa de Edson Vidigal, candidato derrotado a governador (pelo PSB)¹⁷⁹ e apoiador de Jackson Lago no segundo turno. A Secretária era “forasteira”, burocrata (não operacional) e sua nomeação foi politicamente orientada (em troca de apoio eleitoral). Acredito que essas características pesaram na demonstração de antipatia por parte da plateia, que provavelmente foi previamente orientada.

Mas há também o caso da Secretária “operacional”. Renata Cheim Gomes Rocha foi nomeada para a pasta de Goiás aos 35 anos de idade. Delegada de Polícia Civil desde os 25 anos, ela chefiava a Delegacia de Repressão a Narcóticos (Denarc), onde participou de conhecidas operações de repressão ao tráfico no estado. Antes, Renata Cheim coordenava Centro de Monitoramento e Telemática de Operações de Inteligência da Polícia Civil. Filiada ao partido do governador, o PP, ela já havia trabalhado na administração da Polícia Civil durante o mandato de Secretário anterior. Renata Cheim permaneceu no cargo de julho a dezembro de 2010. Em 2008, ela havia cogitado se candidatar à vereadora em Goiânia, mas não o fez por falta de estrutura para a campanha.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Disponível em: <http://bit.ly/2qnCOJp>. Acesso em: 25 de agosto de 2015.

¹⁷⁹ Edson Vidigal é ex-ministro e ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), candidato a senador pelo PSDB em 2010 e candidato a governador do Maranhão pelo PSB em 2006.

¹⁸⁰ Disponível em: <http://bit.ly/2pyUGIh>. Acesso em 29 de agosto de 2015.

A pasta estadual da segurança pública é dirigida predominantemente por pessoas com formação jurídica. Cento e setenta e quatro, ou 87,4% dos 199 cargos foram ocupados por Secretários com essa formação. Só a categoria “carreiras jurídicas” representa quase 20% do total. Dos 32 integrantes da categoria “políticos”, apenas três não têm essa formação. Dos 21 Secretários da categoria “policia militar”, 11 cursaram Direito e dos 13 “oficiais do exército” ao menos 2 o fizeram. Os Secretários oriundos do Exército são, portanto, aqueles que menos cursaram Direito.

O Direito é uma formação estreitamente relacionada com os atributos e habilidades exigidos pela vida política: a palavra falada e escrita é instrumentalizada na defesa de uma causa (WEBER, 2004, p. 78). Mas a associação entre juristas e Estado não se resume à atividade política, podendo passar também pela ocupação de cargos e funções administrativas de diversos níveis hierárquicos (ALMEIDA, 2016, p. 221). Weber (1999) já apontava a categoria profissional dos juristas como fundamental para a própria formação do Estado moderno ocidental, para o processo de burocratização e construção da dominação racional legal. Segundo a interpretação weberiana, os juristas tiveram papel central na concentração do poder em torno do príncipe. Bourdieu (1993) também dá protagonismo ao direito e aos juristas no processo de construção do Estado. Para ele, o Estado é o resultante da concentração de capitais sociais de diversos tipos, dentre eles o jurídico, (mas também os de força física e instrumentos de coerção¹⁸¹) realizada especialmente em torno do e pelo Estado. Na medida em que os juristas produzem uma teoria de Estado, enunciando “um discurso performativo sobre a coisa pública” (BOURDIEU, 2005, p. 63), eles colocam em marcha uma estratégia através da qual “visam fazer reconhecer sua presença ao afirmar a precedência do ‘serviço público’ ao qual eles estão associados” (2005, p. 64). O bacharel em Direito é detentor do monopólio legítimo de uma virtude social ou de uma competência, no senso jurídico do termo, quer dizer, de uma capacidade legalmente reconhecida de exercer um poder eficiente porque legítimo.

Com efeito, a carreira jurídica sempre foi a mais representada na política nacional, perdendo poder apenas em períodos de governos militares, mais propensos a nomear carreiras

¹⁸¹ Os capitais de força física e instrumentos de coerção dizem respeito às forças armadas e às polícias. Pierre Bourdieu afirma que durante seu nascimento o Estado precisou afirmar sua força física em dois diferentes contextos: no exterior, em relação a outros Estados, atuais ou potenciais, na e pela guerra por território, o que “impôs a criação de forças armadas potentes; no interior, em relação aos contra-poderes (príncipes) e resistentes (classes dominadas). As forças armadas se diferenciam progressivamente entre, de um lado, as forças militares destinadas à competição interestatal e, de outro, as forças policiais destinadas à manutenção da ordem interior”. (1993, p. 53- tradução minha).

técnicas no lugar de bacharéis (a ocupação dos ministérios, por exemplo, era majoritariamente feita por militares) (DANTAS, 2003, p. 33). Apesar disso, os bacharéis em Direito sustentaram sua posição como carreira mais representada em cargos eletivos, fenômeno que se manteve após a abertura democrática.

Outra explicação para esse fenômeno é o fato dessa ser uma formação exigida para ingressar nas carreiras de delegado das polícias civil e federal. Aliás, quando são separados policiais de não policiais no banco de dados, os Secretários que são policiais têm mais formação em direito do que a de “não policiais”, ainda que a última inclua “carreiras jurídicas”, grupo que compõem o segundo maior número dos nomeados. Isso indica o alcance da formação em Direito entre as categorias superiores das polícias no Brasil.

O Direito é, portanto, um conhecimento “técnico” comum na área da segurança pública, compartilhado por quase todos os Secretários, ele é também um caminho para a política e um requisito formal para as carreiras jurídicas. Sendo assim, ele não é propriamente uma característica diferenciadora. Retomando o Quadro 7 deste Capítulo, o Direito é um capital pertencente a todos os agentes, com origem e influência em todos os “campos”, confluindo na formação dos tipos ideais “técnico”, político “profissional” e funcionário do “partido”.

A formação escolar dos Secretários envolve também cursos de pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*). As informações relativas às pós-graduações não podem, entretanto, ser apropriadamente sistematizadas porque são muito falhas. Ao observar os casos de pós-graduação na área do Direito, em quase 140 mandatos não consta informação. Há, no entanto, um padrão no que foi encontrado. A maior parte das pós-graduações na área do Direito é em Direito Penal e Processual Penal (principalmente na categoria “policial civil”), em segundo estão os Direitos Público e Constitucional (principalmente em “carreiras jurídicas”).

Em áreas externas ao Direito, destaca-se a gestão pública e empresarial, que foi cursada principalmente por “policial civil” e “político”. Outros cursos de pós-graduação presentes nos currículos são os de gestão na área da segurança pública. Vinte e cinco mandatos foram ocupados por Secretários que os frequentaram (11 de “policial federal”; 9 de “policial civil”; 5 de “policial militar”). Lembremos que o incentivo para a formação *lato sensu* de gestores em segurança pública em parceria com universidades públicas e privadas era uma das políticas dos programas federais expostos no Capítulo 1. Porém, para identificar se os cursos frequentados

pelos Secretários pertencem a essa política seria necessário conhecer seus processos de fundação¹⁸².

Na área específica de policiamento é onde se encontra maior frequência de cursos no exterior¹⁸³. Eles foram frequentados predominantemente por integrantes da categoria “policial federal” e se concentram mais na área da repressão ao tráfico de drogas, ao crime organizado e de inteligência policial realizadas em instituições norte-americanas.

As competências técnicas que dão fundamento ao monopólio desse cargo são, portanto, a policial, a de gerenciamento e principalmente a do conhecimento jurídico.

4.2.4 Faixa etária e vocação política dos Secretários

A faixa etária a qual pertencem os Secretários no momento de sua nomeação pode revelar propriedades do ambiente político presente em cada uma das instituições de origem. Ela pode mostrar se há ali mais ou menos permeabilidade à política.

Considerando, conforme Bourdieu, que “nada é menos natural do que o modo de pensamento e de ação que é exigido pela participação no campo político [e que, portanto], o *habitus* do político supõe uma preparação especial” (BOURDIEU, 1998c, p. 169) e, como a maior parte dos Secretários são oriundos do campo burocrático estatal, a hipótese lançada é que, como ocorre com os políticos profissionais, quanto mais jovem ele alcança o cargo de Secretário, mais cedo suas conexões políticas foram estabelecidas, mais cedo elas se ampliaram e se fortaleceram o suficiente para possibilitar sua nomeação. Lembremos da Secretária Renata

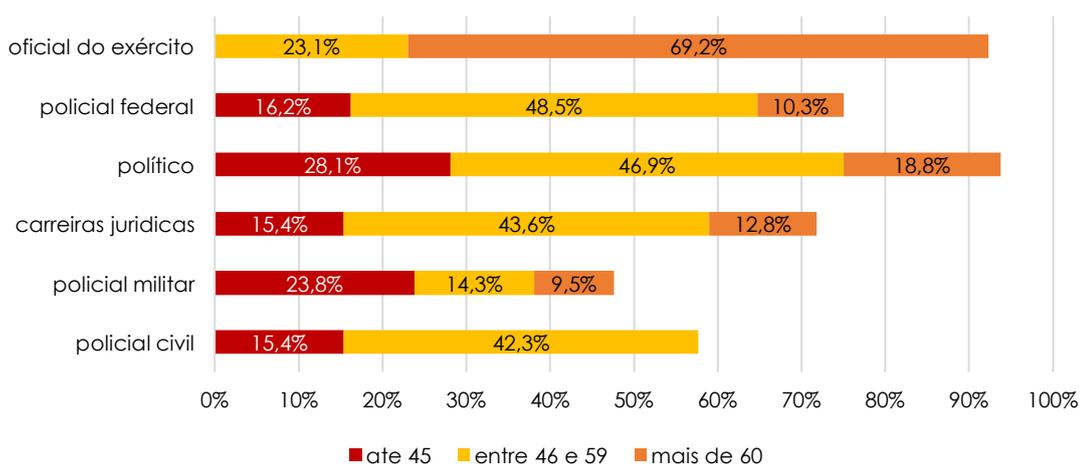
¹⁸² Os cursos encontrados foram: Gestão em Segurança Pública pela Academia Nacional de Polícia Federal; Gestão de Polícia Comunitária pela UFRN; Elaboração e Gestão de Projetos em Segurança Pública pelo Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, pela SENASP; Gestão Estratégica em Segurança Pública pela Universidade Federal de Sergipe; Segurança Pública pela Universidade Estadual do Piauí; pela UNISUL aparecerem Gestão Integrada de Segurança Pública, Especialização em Segurança Pública (cursado em 1998) e Administração em Segurança Pública; pela Universidade Federal do Pará apareceram Segurança Pública e Gestão da Informação e Gestão Estratégica em Defesa Social. Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas; Gestão de Segurança Pública pela Universidade do Federal do Mato Grosso; Segurança e Proteção Social na Contemporaneidade, pela Universidade de Brasília (cursado em 1999); Gestão em Política de Segurança Pública pela Fundação Getúlio Vargas; pela Universidade do Sul de Santa Catarina (cursado em 2000).

¹⁸³ As instituições estrangeiras citadas foram: Drug Enforcement Administration (DEA-EUA), Amarrillo Police Department (EUA); Federal Bureau of Investigation (FBI-EUA); United States Police Instructor Team (EUA); Immigration and Customs Enforcement (ICE-EUA) e Interpol Advanced International Drug Enforcement Officers Academy (EUA); Colégio Fu Hsing Kang (República da China); Bundeskriminalamt (BKA- agência federal de investigação da Alemanha e Austria) e Japan International Cooperation Agency (JICA- uma agência japonesa de cooperação técnica bilateral).

Cheim, delegada de Polícia Civil nomeada aos 35 anos, em 2010. Já em 2008 ela havia cogitado lançar-se candidata a vereadora pelo partido do governador que a nomeou. Além disso, pode-se supor que se há concentração de jovens Secretários oriundos de alguma categoria específica, isso significaria que aquele ambiente institucional estimula mais sua disposição para a política. Um acesso tardio ao cargo significaria, por outro lado, uma inclinação mais circunstancial para a política. Nesse caso, a incursão no cargo seria o resultado de uma oportunidade para a realização de “um fim derivado da posição na vida privada, ou como corolário de uma vida profissional bem-sucedida”. (MARENCO DOS SANTOS, 1997).

Foram estabelecidas três categorias para a variável “idade na nomeação”: até 45 anos; entre 46 e 59 anos e mais de 60 anos.¹⁸⁴

GRÁFICO 5 - ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA POR FAIXA ETÁRIA (2003-2014)



Obs.: sem informação: policial civil 42,3%; policial militar 52,4%; carreiras jurídicas 28,2%; policial federal, 25%; oficial do exército 7,7%; político 6,3%.

Fonte: formulado pela autora, 2017.

O que é mais contundente, porém previsível, no Gráfico 4 é que quase 70% dos Secretários “oficiais do exército” possuía mais de 60 anos ao ser nomeado. A nomeação do militar do Exército ocorre, portanto, após ele entrar na reserva. Esse quadro de funcionários

¹⁸⁴ Essa categorização serviu também para estabelecer a porcentagem de Secretários que entrou na vida profissional antes de promulgada a Constituição de 1988. Do total dos mandatos, não há informação de 40%. Dentre os que há informação 57% foi iniciou a carreira antes da promulgação da Constituição de 1988 e 43%, depois. É um dado que, apesar de incompleto (e por isso ele foi apresentado em nota de rodapé), dá indícios da experiência democrática dos Secretários. É um elemento que complementa o conhecimento do seu perfil.

públicos pode pedir a reserva remunerada ao completar 25 anos de serviço¹⁸⁵, restando-lhe muitos anos para o exercício de outra profissão.

A distribuição das demais profissões de origem entre as categorias de idade mostra que o Secretário “policia militar” seria, supostamente, (já que não há informação para a metade dos casos), aquele que alcança o cargo mais jovem, perdendo apenas para a categoria “político”, na qual 28% dos membros foi nomeado até os 45 anos. Os Secretários da categoria “político”, no entanto, não dependeram unicamente de uma carreira percorrida no interior de uma burocracia para a construção do seu nome, de sua reputação, mas de sua performance como homem político, de sua trajetória política eleitoral ou, em alguns casos, no interior de um partido político. Assim, é possível supor que os custos de uma passagem trágica pelo cargo de Secretário sejam mais elevados para essa categoria.

“Carreiras jurídicas”, “policia federal”, “político” e “policia civil” são nomeados preferencialmente entre os 46 e 59 anos e, portanto, apenas olhando para as idades na nomeação não é possível diferenciar suas vocações políticas.

Para driblar o problema da incompletude dos dados e buscar mais indícios que apontem qual dentre as instituições de origem seria a que mais estimula a vocação política, como proposto na hipótese que pauta a seção, investiguei qual das profissões de origem mais lançou candidatura durante o período observado.

TABELA 7 - AMBIÇÃO POLÍTICA CONFORME A ORIGEM PROFISSIONAL DO SECRETÁRIO (%)

	Não concorreu eleições	Concorreu eleições	Total
político	21,9%	78,1%	100%
policia militar	66,7%	33,3%	100%
policia federal	70,6%	29,4%	100%
carreiras jurídicas	82,1%	17,9%	100%
oficial do exército	84,6%	15,4%	100%
policia civil	96,2%	3,8%	100%
Total	68,8%	31,2%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

A carreira que mais se engajou numa disputa eleitoral antes ou após a passagem pela pasta, depois dos políticos “profissionais”, foi a policia militar, o que confirma a informação retirada do Gráfico 4 e anula o problema da falta de informação sobre a idade dessa categoria. O cargo almejado por essa categoria é sobretudo a de deputado estadual.

¹⁸⁵ No entanto, a média de tempo de carreira até a nomeação dos Secretários “oficiais do exército” é de 44 anos.

Em segundo lugar está a carreira policial federal, com 29,4%. O posto mais pretendido também foi o de deputado estadual, talvez pensado como uma passagem necessária até o Congresso, espaço onde de fato se teria a possibilidade de fazer *lobby* para sua categoria profissional.

Policial civil é a carreira com menos ambição político eleitoral. Apenas 3,8% dos Secretários dessa categoria lançou-se candidato, fazendo de Renata Cheim, anteriormente apresentada, um caso raro no conjunto dos dados. Renata Cheim concorreu a um pleito aos 33 anos de idade. O conjunto dos dados mostra que os candidatos se concentram na faixa etária anterior aos 46 anos (resíduo padronizado ajustado de 3,1¹⁸⁶ ou, em porcentagem, 45,7%). É certo que a presença dos “políticos” profissionais aí é maior, mas é interessante observar que são os Secretários mais jovens que se engajam mais eleitoralmente.

4.2.5 Distribuição geográfica

A Tabela 6, seção 4.2.1, mostrou que a maior parte dos Secretários de Segurança se origina das carreiras jurídicas, ou seja, dos Ministérios Públicos estaduais e da Polícia Federal. Mas como a Polícia Federal se distribui pelo território nacional? Ou o Exército, que também é uma instituição federal e que, como a PF, tornaria o Secretário um “forasteiro”, alguém de fora, que não pertence aos órgãos estaduais?

Vejamos como as diferentes fontes de recrutamento se distribuem pelo Brasil:

¹⁸⁶ Quanto mais os resíduos padronizados ajustados são inferiores a -1,96 ou superiores a 1,96, maior a associação (negativa ou positiva) entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2014).

TABELA 8 - ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ESTADO (2003-2014)

		carreiras jurídicas	oficial do exercito	policial civil	policial federal	policial militar	político	Total
AC	N	1			1		3	5
	%	20%			20%		60%	100%
AL	N	1	1	1	1	3	1	8
	%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	37,5%	12,5%	100%
AM	N				7	2	1	10
	%				70%	20%	10%	100%
AP	N		1	1	2		1	5
	%		20%	20%	40,0%		20%	100%
BA	N		1		3			4
	%		25%		75%			100%
CE	N		1		3	1		5
	%		20%		60%	20%		100%
DF	N		3	2	3	2		10
	%		30%	20%	30%	20%		100%
ES	N	4			3	1		8
	%	50%			37,5%	12,5%		100%
GO	N	1		1	1		5	8
	%	12,5%		12,5%	12,5%		62,5%	100%
MA	N	1		1	4		1	7
	%	14,3%		14,3%	57,1%		14,3%	100%
MG	N	6					3	9
	%	66,7%					33,3%	100%
MS	N				2		3	5
	%				40%		60%	100%
MT	N	1			4		1	6
	%	16,7%			66,7%		16,7%	100%
PA	N	2		1	1	1	1	6
	%	33,3%		16,7%	16,7%	16,7%	16,7%	100%
PB	N	1	1		2		1	5
	%	20%	20%		40%		20%	100%
PE	N	1			7		1	9
	%	11,1%			77,8%		11,1%	100%
PI	N			4	6			10
	%			40%	60%			100%
PR	N	4		1	2	1	1	9
	%	44,4%		11,1%	22,2%	11,1%	11,1%	100%
RJ	N				5	1	1	7
	%				71,4%	14,3%	14,3%	100%
RN	N	3	1	1	3			8
	%	37,5%	12,5%	12,5%	37,5%			100%
RO	N			3	1	3		7
	%			42,9%	14,3%	42,9%		100%
RR	N		3		4	5		12
	%		25%		33,3%	41,7%		100%
RS	N	2	1		1		2	6
	%	33,3%	16,7%		16,7%		33,3%	100%
SC	N	1		1		1	3	6
	%	16,7%		16,7%		16,7%	50%	100%
SE	N	2		4	1			7
	%	28,6%		57,1%	14,3%			100%
SP	N	7						7
	%	100%						100%
TO	N	1		5	1		3	10
	%	10%		50%	10%		30%	100%
Total	N	39	13	26	68	21	32	199
	%	19,6%	6,5%	13,1%	34,2%	10,6%	16,1%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Como hipótese nula, poderíamos pensar que, como vêm de órgãos federais, os Secretários “policial federal” e “oficial do exército” se distribuíssem de maneira aleatória pelo território. Ou que os Secretários “nativos”, aqueles que são recrutados nos órgãos estaduais, fizessem um rodízio perfeito na ocupação da pasta para evitar os conflitos, as concorrências que o corporativismo engendra. Mas nem uma coisa nem outra ocorrem. O padrão nas escolhas estaduais dos Secretários é outro.

Secretários de “carreiras jurídicas” são preferidos em São Paulo e em Minas Gerais. Se em Minas Gerais os Secretários possuem carreiras inteiramente percorridas no estado, em São Paulo, eles são inclusive todos nascidos no estado, o que demonstra um grau elevado de provincianismo na política. A categoria “carreiras jurídicas” tem 70% dos nomeados nascidos no mesmo estado (10% “sem informação”)¹⁸⁷.

Os Secretários “policial militar” só são preferidos em Alagoas. Já os delegados da PC foram os preferidos em Tocantins e, se olharmos para a região Sudeste, veremos que ali nenhum Secretário dessa categoria foi nomeado no período observado. A inexistência de nomeação de “policial civil” no Sudeste, que concentra dois estados dos mais ricos do Brasil, sugere que esses órgãos contam com baixo prestígio político em relação aos órgãos concorrentes nos estados que compõe a Região. Se tomarmos os salários como um indício do prestígio local dessas instituições, Minas Gerais, São Paulo, e Espírito Santo estão entre os estados que pior pagam os policiais civis, com salários de início de carreira em fevereiro de 2016 de R\$ 11.475,60, R\$ 10.079,28 e 9.579,58 respectivamente. Para fins de comparação, o maior salário é o do Mato Grosso, R\$ 20.492,71, e o menor é o da Paraíba, R\$ 8.900,00.¹⁸⁸ Assim, ao menos nesses casos, há um Ministério Público forte e uma Polícia Civil fraca.

A categoria “político” é mais nomeada como Secretário no Acre, em Goiás e em Santa Catarina.

Os “oficiais do exército” são poucos para se poder dizer que se concentram em algum estado. Mas, no Distrito Federal, onde o Exército está próximo do poder central, houve três militares Secretários no início da série. Em seguida, com o equilíbrio de forças alterado, houve três delegados da Polícia Federal. Roraima também nomeou três “oficiais do exército” como Secretários. Dos 13 mandados de “oficiais do exército”, nove são de indivíduos que não

¹⁸⁷ Para ver a distribuição entre “nascidos no estado de nomeação” e “não nascidos no estado de nomeação” em cada estado, ver Apêndice 2.

¹⁸⁸ Disponível em: <https://goo.gl/omKhB7>. Acesso: 20 de março de 2017.

nasceram no mesmo estado da nomeação (dois “sem informação”). Assim, pode-se dizer que se trata, de fato, de “forasteiros”.

Secretários “policia federal”, com 68 casos, são preferidos em diversos estados: Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Rio de Janeiro¹⁸⁹. Quatro estados da Região Nordeste e dois com fronteiras gigantescas. O Amazonas é o maior estado brasileiro e faz fronteira com o Peru, a Colômbia e a Venezuela, já o Mato Grosso é o terceiro maior estado e faz fronteira com a Bolívia. Talvez, essas regiões fronteiriças sejam uma das explicações pela preferência pelos delegados de Polícia Federal. Cinquenta e seis por cento dos integrantes da categoria “policia federal” nasceram no mesmo estado da nomeação (17% de “sem informação”). Assim, apesar dessa categoria vir de uma instituição federal, não se pode dizer que sejam de fato “forasteiros”, já que a maioria nasce no estado onde é nomeado. Além disso, grande parte dos Secretários delegados da Polícia Federal já foram superintendentes no estado de nomeação, experiência que lhes permitiu estabelecer relações não apenas profissionais, mas também políticas nesses estados

Desse modo, se cada estado é basicamente um feudo político (ABRUCIO, 1998), ou seja, que o ambiente político estadual é tradicionalmente autóctone, não se poderia esperar que com os Secretários de Segurança o padrão fosse diferente.

4.2.6 Ideologia político-partidária

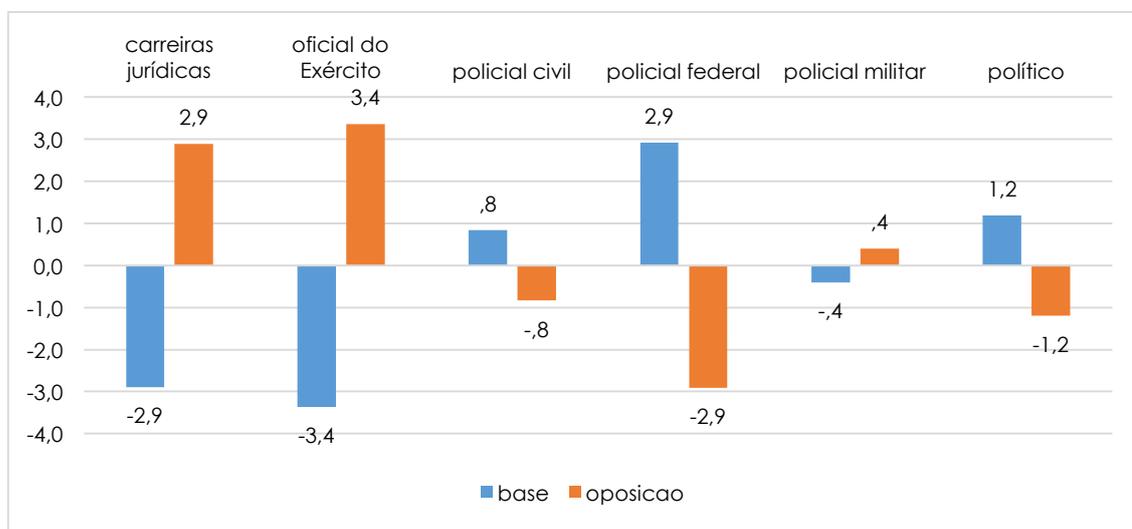
A presente seção explora as conexões entre as variáveis “profissão de origem” dos Secretários (variável societal), “partido político do governador”, “ideologia político-partidária” e “base *versus* oposição” (variáveis políticas). Elas servem para mapear as movimentações políticas dos agentes, que são uma parte visível das disputas entre as burocracias por espaços de poder.

Considerando a ascensão do Departamento de Polícia Federal no cenário da segurança pública e da política “profissional”, como vimos na Tabela 7, acima, resta saber quais foram as relações políticas estabelecidas entre essas duas esferas no período observado.

O Gráfico 6 apresenta uma fotografia das atrações entre as variáveis “base *versus* oposição” e “profissão de origem”.

¹⁸⁹ O Rio de Janeiro manteve o mesmo Secretário, delegado de polícia federal, entre 2007 e 2016.

GRÁFICO 6 – CONCENTRAÇÃO DAS PROFISSÕES DE ORIGEM POR BASE E OPOSIÇÃO AO GOVERNO FEDERAL, CONFORME O PARTIDO DO GOVERNADOR (RESÍDUO PADRONIZADO AJUSTADO*)



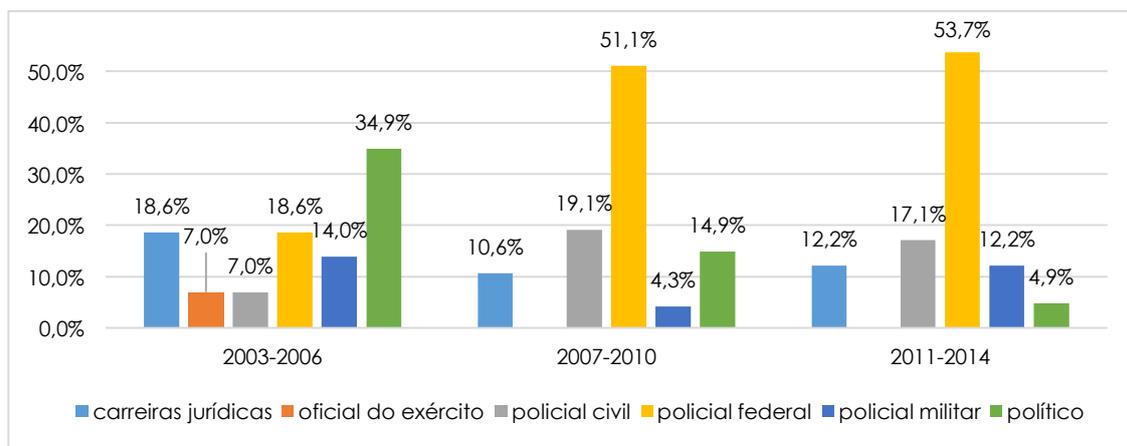
Obs.: * Quanto mais os resíduos padronizados ajustados são inferiores a -1,96 ou superiores a 1,96, maior a associação (negativa ou positiva) entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2014).

Fonte: formulado pela autora, 2017.

No Capítulo 2 foi explicada a importância de se observar a variável “base *versus* oposição” ao partido do presidente para extrair informações sobre o comportamento político dos agentes. O Gráfico 6 traz duas informações a serem consideradas: a associação entre delegados de Polícia Federal e os partidos da base do governo petista, que podem ser tanto de direita quanto de esquerda no que diz respeito à ideologia político-partidária (resíduo de 2,9); a relação positiva entre os oficiais do exército e os partidos da oposição ao governo federal (resíduo de 3,4) e negativa com os partidos da base do governo federal (-3,4). A associação política das carreiras jurídicas, ou seja, dos Ministérios Públicos se dá com a oposição ao governo federal (2,9). Esse fenômeno será melhor entendido com o Gráfico 9, abaixo.

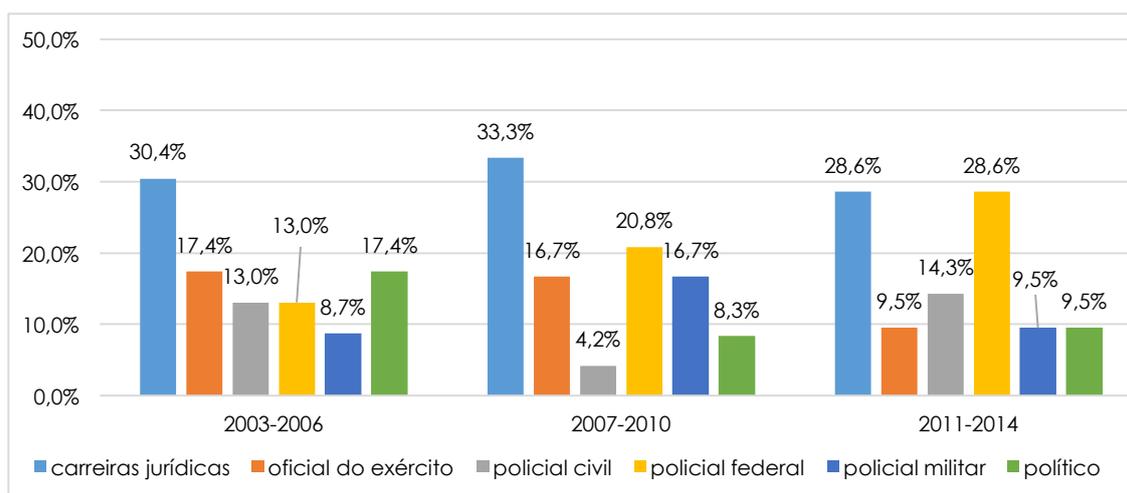
Tensionar temporalmente as nomeações traz informações sobre a movimentação das associações entre o campo político e o “campo” da segurança pública e a existência ou não de mudanças nos perfis dos Secretários ao longo do período. Por meio disso é possível verificar o movimento ou a estagnação das relações de poder, compreender melhor as possíveis mudanças políticas e as estratégias de adaptação das escolhas à evolução objetiva das circunstâncias estaduais. É essa a função dos Gráficos 7 e 8.

GRÁFICO 7 - DISTRIBUIÇÃO DE ORIGENS PROFISSIONAIS POR PARTIDOS DA BASE AO GOVERNO FEDERAL (% , PARTIDOS DO GOVERNADOR)



Fonte: formulado pela autora, 2017.

GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÃO DE ORIGENS PROFISSIONAIS POR PARTIDOS DA OPOSIÇÃO AO GOVERNO FEDERAL (% , PARTIDOS DO GOVERNADOR)



Fonte: formulado pela autora, 2017.

Os delegados de Polícia Federal foram ampliando sua associação com os partidos da base¹⁹⁰, de 18,6% ela entre 2003 e 2006, ela passou a ocupar 53,7% dos cargos entre 2011 e 2014. O grande salto da Polícia Federal foi entre os mandatos 2003-2006 e 2007-2010 (de 18,6% a 51%), quando Luiz Fernando Corrêa chefiou o Departamento, chegando ao ápice no período entre 2011-2014.

¹⁹⁰ Os dados referentes a 2015 não foram aproveitados na tese porque o mandato ainda está em andamento, mas a coleta daquele ano mostrou que os delegados de Polícia Federal saíram da base e foram para a oposição, certamente carregados pela trajetória dos partidos a que estavam atrelados.

Enquanto isso, os partidos da base do governo federal nomearam cada vez menos políticos “profissionais”, que passam de 34,9% a 4,9%. Ainda que, como vimos no Capítulo 2, o cargo exija elevada habilidade política, estes últimos diminuíram de maneira geral, ou seja, na base e na oposição ao governo federal, indicando um aumento na especialização dessa função. Voltando ao Quadro 6, onde propus uma tipologia dos Secretários, o que se verifica é a marginalização de um tipo e a ascensão de outro. Evidentemente que todos coexistem, mas coexistem em proporções diferentes.

No mandato 2003-2006 ainda havia espaço para os oficiais do exército, mas com o tempo eles desapareceram na base e diminuíram na oposição. Sua movimentação descendente, no entanto, possivelmente esta mais relacionada aos labirintos das conexões partidárias que nos doze anos esteve influenciado por um governo federal à esquerda no espectro político-partidário e menos com uma improvável perda de poder no campo da segurança pública.

Já os oficiais das polícias militares mantiveram-se estáveis, mas no decurso destes doze anos perderam espaço para os delegados de PC, que quase dobraram o número de cargos ocupados. O aumento das nomeações de delegados da PF e da PC também pode estar relacionado às circunstâncias que cercam a área da segurança pública, como a exigência de uma expertise mais próxima da investigação policial pautada na “inteligência”: o uso de novas tecnologias (principalmente de escuta telefônica), sistemas de informação integrados, banco de dados (SILVESTRE, 2016). Segundo Rogério Arantes, temos assistido, inclusive, a uma recuperação do prestígio do inquérito policial graças às operações da PF no combate à corrupção e ao crime organizado (ARANTES, [s.d.]).

Existiria alguma associação entre determinada origem profissional e algum partido político específico e, conseqüentemente, à uma ideologia político-partidária específica?

TABELA 9 - ORIGEM PROFISSIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS DO GOVERNADOR (%)¹⁹¹

		carreiras jurídicas	oficial do exército	Policial civil	policial federal	policial militar	político	Total
DEM	N	3	3	1	4	1		12
	%	25%	25%	8,3%	33,3%	8,3%		100%
PDT	N	1	1		2	1		5
	%	20%	20%		40%	20%		100%
PMDB	N	7	1	8	19	3	10	48
	%	14,6%	2,1%	16,7%	39,6%	6,3%	20,8%	100%
PMN	N				5			5
	%				100%			100%
PP	N	1		1			4	6
	%	16,7%		16,7%			66,7%	100%
PPS	N	1			1	2	1	5
	%	20%			20%	40%	20%	100%
PR	N			1	1			2
	%			50%	50%			100%
PROS	N					1		1
	%					100%		100%
PSB	N	5		5	14	3	3	30
	%	16,7%		16,7%	46,7%	10%	10%	100%
PSD	N	1				1		2
	%	50%				50%		100%
PSDB	N	17	7	6	9	5	7	51
	%	33,3%	13,7%	11,8%	17,6%	9,8%	13,7%	100%
PT	N	2		4	12	3	7	28
	%	7,1%		14,3%	42,9%	10,7%	25%	100%
PTB	N	1	1		1	1		4
	%	25%	25%		25%	25%		100%
Total	N	39	13	26	68	21	32	199
	%	19,6%	6,5%	13,1%	34,2%	10,6%	16,1%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Falando apenas dos grandes partidos, a Tabela 9 mostra que o PMDB, um partido de centro e da base do governo federal, nomeou “policial federal” (39,6%) e “político” (20,8%).

Governadores dos grandes partidos de esquerda PT e PSB preferem não nomear “oficiais do exército”, têm uma fraca relação com “carreiras jurídicas”, elegendo como seus Secretários os delegados da PF. Essa união é o resultado da afinidade entre as políticas federais de segurança pública, as estratégias políticas dos governadores e os expedientes do Departamento de Polícia Federal para ampliar seu poder institucional. Há indícios de que houve, durante o período observado, uma estreita relação de um grupo que ocupou posições de poder no DPF e o governo federal. Um deles é encontrado numa pesquisa sobre burocracia de alto escalão no governo federal. Barberia e Praça (2014) notaram que dentre as diferentes áreas

¹⁹¹ Ver, no Anexo 2, a divisão dos partidos políticos brasileiros por ideologia.

que a compõem, aquela que denominaram de “jurídica” é a que concentra o segundo maior número de filiados ao Partido dos Trabalhadores¹⁹².

Nota-se que o PSDB, um partido da oposição ao governo federal durante o período observado e de centro, preferiu nomear “oficial do exército” e principalmente “carreiras jurídicas”, com 17 dos 39 casos. Os juristas ocuparam seis mandatos psdbistas em São Paulo (com Alckmin e Serra) e cinco em Minas Gerais (com Aécio e Anastasia). O Pará (com Simão Jatene) também nomeou dois Secretários dessa categoria, e a Paraíba (de Cassio Cunha Lima), Alagoas (de Teotônio Vilela Filho), Goiás (de Marconi Perillo) e Paraná (de Richa), nomearam um cada. A conexão política dessa categoria de Secretários não se restringe ao PSDB, mas essa é a associação mais destacada do conjunto. Não se trata de uma ligação aleatória, ao menos quando se olha para Minas Gerais¹⁹³ e São Paulo.

Desses dois estados, Minas Gerais e São Paulo, vou me deter em São Paulo, onde há pesquisas que dão pistas sobre essa relação.

A associação estreita entre governo do estado e “carreiras jurídicas”, principalmente do Ministério Público, é antiga no estado de São Paulo. Nos anos 1980 e 1990 o cargo foi ocupado por oito indivíduos com essa origem¹⁹⁴ e desde 2003 foram nomeados Saulo de Castro Abreu Filho, Ronaldo Augusto Bretas Marzagão, Antonio Ferreira Pinto (ex-PM), Fernando Grella Vieira (ex-PM) e Alexandre de Moraes, todos do Ministério Público estadual. Alexandre de Moraes ingressou no Ministério Público do Estado de São Paulo em 1991. Como promotor, foi

¹⁹² Os autores do estudo classificaram como área jurídica os seguintes órgãos: Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Defensoria Pública da União (DPU), Departamento de Polícia Federal (DPF), Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF), Ministério da Justiça (MJ) e Procuradoria-Geral da República (PGR). O *survey* foi feito com Cargos de Direção e Assessoramento (DAS) de nível 4 a 6.

¹⁹³ Minas Gerais foi governado pelo PSDB entre 2003 e 2014. O PP assumiu em abril de 2014 quando Antonio Anastasia, que foi Secretário de Segurança durante o primeiro mandato de Aécio Neves, se descompatibilizou para concorrer ao Senado e, em 2015, o governo foi assumido pelo PT. Duas categorias profissionais ocuparam a pasta em todo o período: “carreiras jurídicas” e “político”. O PSDB nomeou Lucio Urbano Da Silva Martins (aposentado do TJ), Mauricio de Oliveira Campos Junior (advogado), Moacyr Lobato de Campos Filho, Romulo De Carvalho Ferraz (do Ministério Público estadual) e os políticos Ibrahim Abi-ackel (deputado federal pelo PP) e Lafayette Luiz Doorgal de Andrada (deputado estadual pelo PSDB). O PP nomeou Marco Antonio Rebelo Romanelli (do Ministério Público estadual). Em 2015 o PT nomeou um político aliado: Bernardo de Vasconcelos Moreira, conhecido como Bernardo Santana e filiado ao PR, partido anteriormente associado ao PSDB no estado. Durante as eleições de 2014, Bernardo Santana deixou de apoiar Pimenta da Veiga, do PSDB, e passou a apoiar a candidatura de Fernando Pimentel, do PT, para o governo do estado.

¹⁹⁴ Nos anos 1980 e 1990 o cargo foi ocupado por Miguel Reale Jr, advogado (1983-1984), Michel Temer, advogado e Procurador-Geral do Estado em 1983 (1984-1986/1992/1993), Eduardo Augusto Muylaert Antunes (1986-1987), Luis Antônio Fleury Filho (1987-1991), Pedro Franco de Campos (1991-1992), José Afonso da Silva (1995-1999), Marco Vinício Petreluzzi (1999-2002), todos cinco do Ministério Público e Odyr José Pinto Poro (1994), desembargador do TJ. Neste período, após uma queda durante o governo de Montoro (1983-1987), o número de mortes pela polícia aumentou muito. Eram os governos de Orestes Quéricia (1987-1991) e Luis Antônio Fleury Filho (1991-1995) (Oliveira Junior, 2012).

eleito primeiro-secretário da Associação Paulista do Ministério Público e assessorou o então procurador-geral José Geraldo Brito Filomeno (2000-2002). Em 2002, aos 33 anos de idade, deixou o Ministério Público e iniciou sua carreira no executivo estadual como Secretário da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado, tendo acumulado, entre agosto de 2004 e maio de 2005, a presidência da antiga Fundação do Bem-Estar do Menor, hoje fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente. No executivo da cidade de São Paulo, foi Secretário de Transportes entre 2007 e 2010, presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego e da Companhia de Transportes Públicos da Capital. Em 2009 também assumiu a Secretaria Municipal de Serviços da Capital. Todos os cargos em governos do PSDB.

No atual governo de Geraldo Alckmin (2015-2018), Saulo de Castro Abreu Filho é Secretário de Estado, Máximo Alves Barbosa Filho é Secretário de Segurança, o Secretário de Justiça é o ex-Procurador-Geral de Justiça, Márcio Elias Rosa¹⁹⁵ e o atual presidente da Assembleia Legislativa é Fernando Capez. Todos com carreira no Ministério Público estadual.

A pesquisa *Independência e Autonomia no Judiciário e Ministério Público de São Paulo* (não publicada), organizada por Evorah Cardoso afirma que

de janeiro de 2015 a 2016 dez membros do MPSP se afastaram para ocupar cargos no Executivo estadual. Desses, três foram para a SSP e quatro para a Secretaria de Meio Ambiente. Outros dois deixaram temporariamente o órgão por posições na Assembleia Legislativa. A Corregedoria-Geral do Estado de São Paulo também passou a ser presidida por um procurador. Todos puderam manter os salários de promotor ou procurador, maiores do que os pagos no Executivo e no Legislativo.¹⁹⁶

O atrativo no Poder Executivo não é, portanto, o salário.

Alexandre de Moraes ocupou lugar de destaque na cerimônia de posse do Procurador-Geral de São Paulo, Gianpaolo Smanio, em 20 de junho de 2016. Ele deu a seguinte declaração à agência de jornalismo Pública:

¹⁹⁵ A Secretaria de Justiça de São Paulo também é frequentemente ocupada por membros do Ministério Público. Luiz Antônio Marrey, ex-procurador-geral do MP por três mandatos o foi, e depois foi chefe da Casa Civil do vice-governador Alberto Goldman.

¹⁹⁶ MELO, D.; GONÇALVES, E. Teias de influência: o Ministério Público e o governo paulista. Pública, 12 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2pZzAnx>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

“O Ministério Público, seja de São Paulo, Federal ou de outros estados, é uma das instituições que melhor fornece quadros para a sociedade brasileira. Basta ver que na cerimônia de hoje nós temos um ex-promotor de justiça como presidente do Tribunal de Contas do Estado, um ex-promotor de Justiça como presidente do Tribunal de Justiça Militar. Ou seja, o Ministério Público é um exportador de quadros exatamente porque é uma instituição fortíssima”¹⁹⁷

Em pesquisa sobre o controle do crime em São Paulo, Silvestre oferece diversos elementos que ajudam muito a entender os mecanismos de reprodução e os resultados da associação entre o Ministério Público e o Poder Executivo no estado. A pesquisa observou que o impacto causado pelas mudanças na dinâmica criminal com a consolidação do PCC sobre o trabalho de controle do crime forjou uma forte parceria entre MP/GAECO e a PM. Os dois órgãos realizam o monitoramento do Primeiro Comando da Capital (o PCC) via uso de escutas telefônicas, criando uma “sobreposição de competências” no âmbito da investigação criminal em detrimento da Polícia Civil.

Este processo não seria possível sem o respaldo do Estado, por meio de seus Secretários de Segurança e administração penitenciária. Uma figura importante na execução desse modelo é Antonio Ferreira Pinto, que liderou as pastas da administração penitenciária entre 2006 e 2009 e a da Segurança entre 2009 e 2012 (SILVESTRE, 2016, p. 229).

Segundo a pesquisadora, uma das principais estratégias desse modelo de “combate” ao “crime organizado”, em que a PM realiza tarefas de investigação, é a execução de ações em flagrante – que frequentemente resultam em morte – que trazem prisões, apreensões e economia para o estado no que diz respeito ao trabalho investigativo.

O trabalho de Silvestre aponta que a parceria entre MP e PM paulista, estimulada pelo governo e que aparece nos perfis dos Secretários de Segurança Pública do estado é uma forma de promover o protagonismo da Polícia Militar em detrimento do trabalho da Polícia Civil, cuja estrutura está em constante estado de “sucateamento”. Sinhoretto levanta a hipótese de que esta parceria atua na legitimação do uso excessivo da força por policiais paulistas através de “pedidos de arquivamento das mortes cometidas por policiais justificados pela ‘ausência de irregularidade na ação policial’ ou pelo ‘estrito cumprimento do dever legal’”. (SINHORETTO, 2014, p. 182–183)¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Renato Sérgio de Lima, vice-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e professor da Fundação Getúlio Vargas explica, de maneira resumida, que “temos duas grandes correntes que se opõem no Direito: os garantistas, alinhados com os direitos dos indivíduos, e os de defesa social, que priorizam o interesse do Estado

4.3 SOBRE A ESTABILIDADE E A INSTABILIDADE DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA

Nesta seção veremos a rotatividade dos Secretários de Segurança Pública. O ritmo e os determinantes das mudanças do ocupante do cargo são índices a mais da politização da função e da sua dependência das lutas em múltiplos campos. Além disso, analisar a rotatividade, o tempo de permanência, as razões de saída dos Secretários são também relevantes para pensar a estabilidade de políticas públicas no setor da segurança (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012).

4.3.1 Tempo de permanência no cargo dos Secretários de Segurança Pública

A Tabela 10 mostra se há diferença, conforme a ideologia político-partidária do partido do governador, no cumprimento ou não de todo o mandato.

TABELA 10 - CUMPRIMENTO DE TODO O MANDATO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR IDEOLOGIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

	Não	Sim	Total
Centro	81	28	109
	74,3%	25,7%	100%
Direita	18	9	27
	66,7%	33,3%	100%
Esquerda	51	12	63
	81%	19%	100%
Total	150	49	199
	75,4%	24,6%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

É baixa a porcentagem daqueles Secretários que permanecem até o final do mandato, não chegando à metade em nenhuma das categorias ideológicas. As diferenças entre elas são pequenas, mas, proporcionalmente, os Secretários instalados em governos com ideologia político-partidária de direita permanecem mais tempo do que aqueles de centro e de esquerda.

e, teoricamente, da sociedade”. Ele afirma que o Ministério Público de São Paulo “ainda é muito influenciado pela doutrina do direito da defesa social, que defende respostas duras para combater o crime e a violência”. (Disponível em: <http://bit.ly/2p76EVM>. Acesso em 12 de fevereiro de 2017). O promotor aposentado do MP de São Paulo, Antônio Alberto Machado, afirma que foi preterido na transição hierárquica da carreira por “adotar teses contrárias ao pensamento dominante” no órgão. Ele afirma que carregava um estigma por sua “maior proximidade com os movimentos sociais” e que quando “enchia a Promotoria de pobre, já diziam: “Ah! Isso é coisa do Machadinho”. São aquelas piadinhas, aquelas coisas que, entre aspas, visam desqualificar um pouco e revelam que o perfil da Promotoria não é este: de encher a Promotoria de pobre, de sem-teto, de sem-terra e ficar lutando por esses direitos”. (Disponível em: <http://apublica.org/2016/12/teias-de-influencia-o-ministerio-publico-e-o-governo-paulista/>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017).

Dentre os governos de partidos de esquerda, apenas 19% cumprem todo o mandato. Limito-me a constatar isso, pois sua explicação necessitaria de mais elementos, principalmente contextuais.

A Tabela 11 separa os dados por tipo profissional de Secretário.

TABELA 11 - ORIGEM PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS E PERMANÊNCIA POR TODO O MANDATO

	Não	Sim	
policia militar	66,7%	33,3%	100%
policia civil	69,2%	30,8%	100%
carreiras jurídicas	71,8%	28,2%	100%
policia federal	75%	25%	100%
oficial do exército	76,9%	23,1%	100%
político	90,6%	9,4%	100%
Total	75,4%	24,6%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Dentre as categorias profissionais, 33,3% dos Secretários “policia militar” e 30,8% de “policia civil” conseguiram permanecer todo o mandato, o que mostra mais estabilidade entre aqueles que vêm dos órgãos policiais estaduais. Os Secretários políticos “profissionais” saem com mais frequência, como veremos abaixo, para disputar eleições. “Policia federal” e “oficial do exército”, os agentes externos aos conflitos locais permanecem menos do que “policia militar” e “policia civil”.

4.3.2 O que derruba um Secretário de Segurança

O Secretário de Estado é uma pessoa que tem um mandato, um cargo em comissão, “uma procuração para representar [...] quer dizer para fazer ver e para fazer valer os interesses de uma pessoa ou um grupo” (BOURDIEU, 1984a, p. 49) que está no poder. Nesse sentido, sua permanência no cargo só é possível enquanto ele não prejudica o grupo político ao qual representa. Assim, ainda que esteja cumprindo a contento outras funções de sua responsabilidade, sugiro que a *blindagem* do governo seja um dos seus papéis mais importantes. É que, conforme Weber, apesar de a ordem jurídica ser uma fonte importante de garantia do poder, não é ela a mais importante, ou melhor, ela é um “fator adicional que aumenta a possibilidade de poder ou honra”, mas nem sempre é o que o assegura (2002, p. 212). A primeira e mais importante garantia de um cargo político é a *reputação*, já que o capital político é um “capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido” (BOURDIEU, 2000, p. 204).

Sendo assim, o “homem político, enquanto homem de honra, é especialmente vulnerável às suspeitas, às calúnias, ao escândalo, em resumo a tudo o que ameaça a crença (BOURDIEU, 1998c, p. 188–189). O homem político deve, portanto, blindar o máximo possível a sua honra, a sua reputação.

O objetivo dessa seção é explorar, ainda que de maneira breve, o exercício das tensões do cargo de Secretário, as condições de exercício da função, os seus elementos perturbadores. A ferramenta utilizada para cumprir tal tarefa é a variável “razões de saída”, que categoriza os motivos *declarados* para a perda ou saída do cargo¹⁹⁹. A variável “razões de saída” foi coletada para os 199 mandatos de Secretário Estadual de Segurança Pública dos 26 estados da federação e Distrito Federal ocupados entre 2003 e 2014²⁰⁰. Os dados foram coletados da imprensa local ou nacional, em entrevistas públicas com ex-secretários, em declarações dos governadores ou outros integrantes das equipes de governo em que se justifica a saída do cargo. Os blogs policiais e de jornalistas especializados, aqueles que acompanham o cotidiano das instituições de segurança pública, foram consultados para cruzar as informações. O mapeamento da trajetória dos ocupantes dos mandatos foi importante fonte de checagem das “razões de saída”, uma vez que seu destino traz pistas sobre as motivações da remoção, seja ela voluntária ou não (por exemplo, se ele foi colocado “na geladeira”, ou seja, num cargo de baixo prestígio, se abandonou o grupo político, se tornou-se opositor, se foi para um cargo de maior prestígio). Durante a coleta dos dados, li o que se noticiou sobre “segurança pública” no período observado em cada estado, permitindo a compreensão dos contextos locais da política no setor. O acompanhamento mais aprofundado do noticiário policial e político do período da saída dos Secretários permitiu conhecer os conflitos ou escândalos em torno do cargo, do agente, de acontecimentos na área da segurança pública, ou do grupo político que governava o estado.

O Quadro 7 descreve quais foram os critérios para a formulação das categorias da variável “razão de saída”, que somam sete no total.

¹⁹⁹ Para a construção da variável foram consultados alguns estudos de elite política (CARCASSONNE, 1996; DOGAN, 1979; FLEISCHER; SEYFRIED, 2015; LUQUE CASTILLO, 2012) e elite social (BOURDIEU, 1984b, 1989; MONTAGNER, 2007).

²⁰⁰ Os dados foram coletados até agosto de 2015, porém, o ano de 2015 foi desprezado para fins de padronização por mandato completo.

QUADRO 8 - CONSTRUÇÃO DAS VARIÁVEIS “RAZÃO DE SAÍDA”

Categoria	Descrição dos critérios de construção das categorias
<i>Conflito interno</i>	a categoria <i>conflito interno</i> se refere aos seguintes eventos: a) embate/desentendimento: com o governador, com a assembleia de deputados, com as polícias estaduais; b) impedimento: os casos de impedimento estão localizados em “carreiras jurídicas” e se referem à anulação da licença dada pelos ministérios públicos aos seus membros para a assunção de cargos externos, à exceção de um caso em que houve acúmulo de cargos; c) crise/desgaste: c1 - quando ocorrem ações policiais polêmicas cujo resultado é a deslegitimação do Secretário diante da opinião pública (com perigo de contaminação do governador) e c2 - causada por piora nas taxas de violência e criminalidade. É importante ressaltar que as saídas por este motivo não se tornaram uma categoria individual por sua raridade e por não ocorrer sozinha. Um Secretário não cai apenas por “baixo desempenho” a não ser que se instale um “conflito interno”, uma crise no governo ou na Secretaria, entre os agentes concernentes.
<i>Escândalo</i>	a categoria <i>escândalo</i> engloba os eventos: a) fugas de presídio; b) revelações sobre grupos de extermínio e casos de tortura; c) envolvimento do Secretário ou do governador em casos de corrupção; d) revelação sobre uso indevido de grampo telefônico; e) declarações públicas que causam grande impacto negativo diante da opinião pública; f) prisão; g) familiar preso (caso em que o secretário saiu para se dedicar à defesa da esposa presa por corrupção em outro âmbito de governo).
<i>Reordenação de gabinetes</i>	a categoria <i>reordenação de gabinete</i> ocorre: a) ao reassumir a vaga de deputado; b) realocação em gabinete recém-criado; c) ceder a titularidade a político que irá se lançar candidato no próximo pleito (para alavancá-lo politicamente).
<i>Eleição</i>	a categoria <i>eleição</i> ocorre quando o indivíduo se desincompatibiliza do cargo para concorrer eleição.
<i>Em exercício</i>	a categoria <i>em exercício</i> refere-se àqueles que no momento do término da coleta de dados ainda exerciam seus mandatos de Secretários. São 27 no total.
<i>Término do gabinete com/sem renomeação</i>	como a unidade de análise é o mandato e aquele do Secretário está atrelado ao do governador, o término de gabinete concentra as saídas de Secretário devido à saída do governador, que pode ocorrer antes mesmo do final do período normal de governo (quando há desincompatibilização para eleições). Há duas entradas, quando o Secretário sai definitivamente do cargo (sem renomeação) ou quando ele é reconduzido pelo novo governador (com renomeação).
<i>Outros</i>	a categoria <i>outros</i> engloba: a) problemas de saúde; b) motivos pessoais.
<i>Sem informação</i>	a categoria <i>sem informação</i> se concentra entre os indivíduos nomeados entre 2003 e 2007 exclusivamente em estados do norte e nordeste, onde os dados são mais escassos e dispersos. São 10 os indivíduos cuja razão de saída não foi possível estimar. Pará e Roraima possuem dois cada e os demais estão dispersos.

Fonte: formulado pela autora, 2017.

Das informações do Quadro 8, é importante frisar que o Secretário não perde o cargo exclusivamente por baixo desempenho a não ser que isso instale um conflito ou crise relevante para o governo ou para a Secretaria. Apesar de toda a expertise e a especialização necessárias ao recrutamento do Secretário, as razões de desempenho são, no fim das contas, menos importantes nas saídas da pasta do que as disputas por poder, os conflitos corporativos. É à política que a qualificação do titular desta pasta atende.

A Tabela 12 apresenta as razões de saída dos Secretários de Segurança conforme sua origem profissional.

TABELA 12 - RAZÕES DE SAÍDA DOS SECRETÁRIOS DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ORIGEM PROFISSIONAL (%)

	Carreiras Jurídicas	Oficial do Exército	Policial Civil	Policial Federal	Policial Militar	Político
Conflito interno	10,3%	15,4%		13,2%	4,8%	12,5%
Eleição	5,1%			16,2%	14,3%	28,1%
Escândalo	12,8%		3,8%	13,2%		3,1%
Reordenação de gabinetes	10,3%		11,5%	4,4%	14,3%	18,8%
Sem informação	5,1%	7,7%	11,5%	1,5%	4,8%	6,3%
Termino do gabinete com renomeação	20,5%	15,4%	19,2%	26,5%	23,8%	15,6%
Termino do gabinete sem renomeação	30,8%	53,8%	50%	22,1%	38,1%	9,4%
Outros	5,1%	7,7%	3,8%	2,9%		6,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

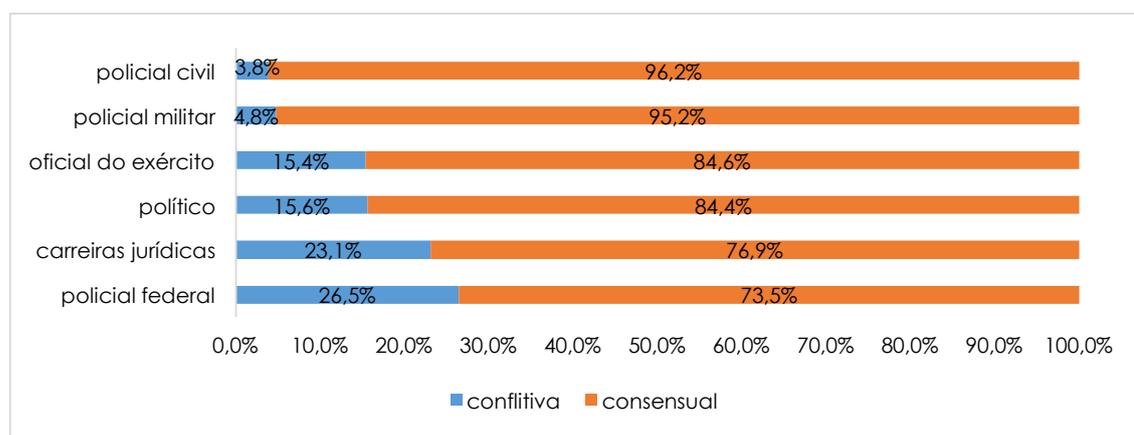
A começar pelo “término do gabinete com renomeação” e “término de gabinete sem renomeação”, pode-se notar que, proporcionalmente, os Secretários “policial federal” são os que mais são reconduzidos ao cargo após o fim do mandato. Isso não quer dizer que eles cumpriram todo o mandato, uma vez que a nomeação pode ter sido feita depois do início deste, na metade ou mesmo no último ano. O que o dado mostra é que, ao finalizar o mandato, os Secretários “policial federal” são os que mais permanecem no cargo, com o mesmo ou um novo governador no poder.

Os Secretários da categoria “político” saem mais por “reordenação de gabinete” e, claro, para concorrer às eleições.

A Tabela 12 tem a função de mostrar a distribuição de todas as categorias da variável “razões de saída”, porém, como dito na introdução da Seção, o interessante para o trabalho são os conflitos, as perturbações do cargo. Assim, as categorias exploradas a seguir são “conflito interno” e “escândalo”, construídas observando-se os casos em que o Secretário sai antes do final do mandato, em meio a alguma crise. Elas são as únicas capazes de expor o que considere ser o papel político mais importante do Secretário de segurança: o de funcionar como uma espécie de *fusível*, blindando o grupo político no poder de todos os conflitos que a área da segurança pública, uma área que vive em constante “curto circuito”, pode experimentar. Assim, pretende-se complementar a compreensão do papel do Secretário ancorando-se numa descrição de casos exemplares de sua queda por “conflito interno” ou por “escândalo”, na medida em que ela serve para proteger o governo, “reestabelecer a ordem” em situações de crise. As razões de saída também mostram os meandros da interação do cargo com as três camadas de demandas

que o cercam: a política, as polícias e a sociedade. Isto acrescenta elementos à compreensão de seu papel e do exercício de sua função.

GRÁFICO 9 – DEMISSÕES CONFLITIVAS OU CONSENSUAIS CONFORME A ORIGEM PROFISSIONAL (%)



Fonte: formulado pela autora, 2017.

O interessante do Gráfico 9 é que são os Secretários de Segurança que têm origem nos órgãos policiais locais aqueles que menos deixam o cargo de maneira conflitiva. Ou seja, a estratégia de trazer um “forasteiro” para a Secretaria de Segurança não parece ter sido suficiente para diminuir os problemas trazidos pelos conflitos da área da segurança pública, ao contrário, ao que parece, suas nomeações acirram os conflitos, talvez porque os laços entre a PC e a PM com a elite local sejam mais fortes.

A seguir, trago dois exemplos de razões de saída para “conflito interno” e dois para “escândalo” que considerei bem explorados pela imprensa.

Conflito interno: “a bandidagem vibra com isso”

O primeiro caso a ser relatado é o do político do PDT Enio Egon Bergmann Bacci. Ele foi Secretário de Yeda Crusius (PSDB, 2007-2010) no Rio Grande do Sul entre janeiro e abril de 2007. O fim de sua rápida passagem pela Secretaria se deu após uma entrevista que concedeu à Rádio Gaúcha no dia 10 de abril de 2007. O conteúdo dessa entrevista foi considerado pelo delegado da PC Alexandre Vieira um ataque criminoso à sua honra, gerando um conflito interno na Secretaria, atingindo o governo. Alexandre Vieira processou criminalmente Enio Bacci numa ação que tempos depois chegou até o Supremo Tribunal

Federal, que rejeitou a acusação. Na entrevista concedida por Enio Bacci à Rádio Gaúcha, ele acusou o delegado Alexandre Vieira de “ser autor e divulgador de e-mails que imputariam a Bacci a prática de exigência de dinheiro para remover autoridades policiais e influenciar na escolha do procurador-geral de Justiça do estado”. A essa acusação do delegado, Bacci afirmou que “[n]ós, na Secretaria de Segurança, combatemos com rigor qualquer tipo de crime e delito, mas lamentavelmente há delinquentes. É natural que eles acabem tendo uma reação. Por isso, lamentamos alguns e-mails de alguns policiais envolvidos com caça-níqueis e tráfico de drogas. Só posso atribuir os boatos a fofocas desse tipo. Anonimato é crime. Eles deveriam ter coragem de assumir essas declarações. Imagino que a governadora tenha ficado preocupada com isso”. Em outra declaração à Rádio apontada pelo delegado Alexandre Vieira como ofensiva à sua honra, Bacci disse que “quando a gente mexe com os criminosos há uma reação e então surgem alguns e-mails anônimos, que vêm de alguns policiais envolvidos com máquinas caça-níqueis, com máfias do tráfico de drogas e assim por diante”²⁰¹.

A demissão ocorreu dois dias depois da entrevista à Rádio Gaúcha, em 12 de abril de 2007²⁰², após uma longa reunião entre Enio Bacci e Yeda Crusius. Enio Bacci então saiu declarando “A bandidagem vibra com isso”. E disse mais: “Aponte o dedo para o combate ao tráfico de drogas. Tive o apoio de todos, inclusive da governadora. Aponte o dedo para o combate aos desmanches e tive o apoio e o respaldo da governadora. Imaginava que quando apontasse o dedo para a corrupção dentro das forças e das corporações, iria ter o respaldo. Mas aí me faltou”. A crise se instalou irremediavelmente e o PDT, que apoiou o PSDB nas eleições no lugar do PT de Olívio Dutra, ganhando, assim, duas secretarias²⁰³, deixou o governo e retirou seu apoio ao PSDB na Assembleia estadual. Nem a oferta de outra secretaria e de cargos do segundo escalão bastou para manter os PDT na base aliada. Na ocasião, Enio Bacci falou em nome de seu partido: “Fomos empurrados para fora do governo. Foi ele que nos abandonou. Temos dignidade e vamos sair com a cabeça erguida”²⁰⁴. Enio Bacci reassumiu seu cargo de Deputado Federal, posto ocupado desde 1995 e no qual permaneceu até 2015.

²⁰¹ Disponível em: <http://bit.ly/2nl2mdk>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

²⁰² Fonte: <http://bit.ly/2nl2LfQ>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

²⁰³ O PDT mantinha também a Secretaria de Obras.

²⁰⁴ Disponível em: <http://bit.ly/2od2nEb>. Acesso em 28 de agosto de 2015.

Conflito interno: a “batalha de 29 de abril”

Fernando Desdito Francischini não era o primeiro nome da lista do governador Beto Richa (PSDB, 2011-2019), mas sim o então (2014) diretor de inteligência da Polícia Federal e ex-superintendente no Paraná, José Alberto de Freitas Iégas, lotado em Brasília. Porém, o Ministério da Justiça não liberou Iégas para trabalhar no governo do Paraná. Outro nome que disputava a vaga com Francischini era Maria Tereza Uille Gomes, Secretária de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná (SEJU) desde 2011.

Beto Richa não esperou iniciar seu novo mandato, em 2015, para nomear Francischini. Demitiu o médico da Polícia Civil Leon Grupenmacher antes do fim do mandato, em dezembro de 2014, para que Francischini já começasse os trabalhos. O então deputado Francischini também já tinha uma passagem pelo Exército e pela Polícia Militar do Paraná como oficial. Como delegado de Polícia Federal conseguiu prestígio com alegados atos de natureza heroica: ele afirma ser responsável pela prisão do traficante internacional de drogas, o colombiano Juan Carlo Ramirez Abadia, de Fernandinho Beira-Mar e do contrabandista Law Kin Chong²⁰⁵. Há ainda a relação antiga com o governador. Francischini, que já havia vencido duas eleições para deputado federal, a primeira em 2010, pelo PSDB, e a segunda em 2014, pelo SD, tinha um histórico de parceria política com Beto Richa na Secretaria Municipal Antidrogas, criada para ele em 2008 quando Richa era prefeito de Curitiba.

Sua passagem pela Secretaria foi tumultuada, com vários episódios bastante explorados pela imprensa. No início do ano de 2015, o Departamento de Execuções Penais (DEPEN) foi transferido da SEJU para a SESP, quando a última passa a ser chamada de Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária. A Secretária da SEJU, Maria Tereza Uille Gomes, então decide deixar a titularidade da pasta que acabara de perder bastante poder.

Durante a gestão de Francischini na Secretaria de Segurança, o aumento na ocorrência de dois crimes desgastou sua imagem: as explosões de caixa eletrônico e as mortes em “confronto”. Nos bastidores policiais dizia-se que, como Francischini era conhecido por ser “linha dura”, havia uma influência para a ação mais violenta dos policiais nas ruas. Francischini mantinha uma página na Rede Social Facebook, onde deixava comentários

²⁰⁵ Disponível em: <http://fernandofrancischini.com.br/curriculo/>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

positivos sobre as ações violentas da Polícia Militar. Outro evento que o desgastou foi a descoberta de que sua esposa havia ocupado, até março de 2015, dois cargos comissionados consecutivos, mas não simultâneos. Um no Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN) e outro, em seguida, na Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR)²⁰⁶.

Em fevereiro de 2015, os deputados estaduais solicitaram proteção no trajeto até Assembleia no dia da votação de proposta que modificou a gestão de recursos da Paraná Previdência, como é conhecido o Regime Próprio de Previdência Social do Estado. As proximidades da Assembleia concentravam servidores públicos que impediam a entrada dos deputados em protesto contra a proposta. Fernando Francischini os locomoveu em um camburão do Batalhão de Choque da Polícia Militar.

No dia 29 abril de 2015, professores da rede pública do estado e policiais militares, ambos vindos de diversas cidades do interior do Paraná, formaram uma multidão no Centro Cívico, em Curitiba, onde fica a Assembleia Legislativa. Os policiais estavam há dias fazendo um cinturão de proteção no entorno da Assembleia. Os professores tentavam impedir a votação no projeto sobre os recursos do Paraná Previdência. Houve muita violência em mais de duas horas de enfrentamento. A Polícia Militar usou bombas de gás lacrimogêneo e de efeito moral (lançadas inclusive de um helicóptero), além de tiros de balas de borracha. A prefeitura de Curitiba, que fica próxima ao local, transformou-se numa espécie de hospital de campanha. Mais de 200 pessoas ficaram feridas. Segundo a Secretaria de Segurança Pública, 20 policiais também se machucaram. A Polícia Civil contabilizou sete presos. O evento foi noticiado por todo o país e em alguns veículos internacionais.

No dia 5 de maio de 2015, cinco dias após o evento no Centro Cívico, o Secretário de Segurança veio a público dizer que a responsabilidade era do Comando da Polícia Militar e que a reação da polícia militar foi contra “grupos radicais”. Francischini disse que o “controle de uma operação de campo é da polícia. A secretaria é responsável por fazer a gestão da pasta. Isso [atribuir a responsabilidade à secretaria] é tentar politizar a questão”.²⁰⁷ No dia 6 de maio, o comandante-geral da PM, coronel Cesar Kogut reagiu, deixando o governo. Ao fazê-lo, o coronel Kogut escreveu um Manifesto ao governador assinado por 15

²⁰⁶ Disponível em: <http://bit.ly/2pA9Ye2>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

²⁰⁷ Disponível em: <http://bit.ly/2qvJoRw>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

outros coronéis (havia, na época, 19 coronéis da PM na ativa no Paraná) onde, entre outras coisas, dizia que o Secretário de Segurança não podia se isentar de responsabilidade.²⁰⁸

Em seguida, Beto Richa substituiu o secretário de Educação e manteve Francischini, com quem se reuniu após a saída do comandante-geral da PM. No dia 8 de maio, o Secretário de Segurança pediu demissão em uma carta endereçada ao governador. Nela, ele elenca os resultados por ele alcançados na função e, sobre o evento, diz:

Mesmo com todos estes resultados, venho agradecer a confiança de Vossa Excelência, mas, para colaborar com a governabilidade do nosso Estado, peço exoneração de minha função, convicto de que as ações até agora tomadas se deram a favor do interesse público. Dentro da legalidade, em garantia da ordem pública.²⁰⁹

Um caso próximo é o do ex-Secretário de Segurança do Distrito Federal. Arthur Trindade Costa não entrou no conjunto dos casos porque foi nomeado em 2015. Sua identificação principal era a do sociólogo, professor e especialista em segurança pública, coordenador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília, mas com uma passagem pelo Exército Brasileiro como oficial no início de sua vida profissional. Enquanto se manteve no cargo, esteve em conflito com a Polícia Militar, o que levou à sua saída num momento de intensa crise após uma repressão violenta contra uma manifestação de professores da rede pública. No dia seguinte à ação repressiva no DF, no início da manhã, o governador anunciou a demissão do comandante da Polícia Militar, mas vários de seus aliados da alta patente da corporação visitaram o governador para exercer pressão contra essa decisão. No final do dia, o governador mudou de ideia e demitiu o Secretário, atendendo o desejo dos militares. Arthur Trindade Costa escreveu uma carta pública em que analisa o evento. Nesse texto ele defende que o papel do Secretário de Segurança é comparável ao da rainha da Inglaterra.²¹⁰

²⁰⁸ Ver Anexo 7.

²⁰⁹ Ver Anexo 8.

²¹⁰ Ver Anexo 9.

Escândalo: tinha “boi na linha” da Rede Gazeta

Rodney Rocha Miranda já havia sido agente e delegado da Polícia Civil do Distrito Federal durante 12 anos e, como delegado da Polícia Federal, exerceu a chefia da Delegacia de Prevenção e Repressão a Entorpecentes da Superintendência Regional em Brasília, trabalhado na Coordenação de Repressão ao Crime Organizado e de Inquéritos Especiais e compondo o Núcleo de Combate à Impunidade do Ministério da Justiça. Através desses cargos, atuou em casos de grande repercussão em prisões de políticos nacionalmente conhecidos²¹¹. Ele foi Secretário de Segurança Pública do Espírito Santo entre 2003 e 2005 e entre 2007 e 2010, Secretário de Segurança em Pernambuco de janeiro a dezembro de 2006 e Secretário Municipal de Defesa Comunitária de Caruaru de janeiro a abril de 2007²¹². Em 2010, foi eleito pelo DEM o deputado estadual mais votado no Espírito Santo. Atuou na Assembleia como presidente da Comissão de Política sobre Drogas e foi autor do Projeto de Lei Antidopping, que tornaria obrigatório exame toxicológico pré-admissional e periódico²¹³. Em 2012 foi eleito prefeito de Vila Velha e hoje é Secretário de Desenvolvimento Urbano do estado.

Como Secretário de Segurança do Espírito Santo, foi nomeado por Paulo Cesar Hartung Gomes (PSB, 2003-2010). A trajetória de Rodney Rocha Miranda, bem como relatos de sua conduta como Secretário apresenta alguém com claros objetivos políticos. Conta-se que Rodney Miranda monopolizava os holofotes voltados para a Secretaria, aproveitando toda a oportunidade para apresentar-se em público, inclusive vestindo farda da Polícia Militar em blitz.

Certa vez, a chefe de uma superintendência da Polícia Civil realizou uma operação policial em Venda Nova do Imigrante, que foi encerrada às 8 horas da manhã. Rodney Miranda ligou para ela dizendo que era para aguardar sua presença para apresentar à imprensa o resultado do trabalho. Ele foi até a Delegacia de Polícia da cidade – que fica a duas horas de Vitória –, mas chegou somente às 18h30. Ficaram lá parados durante todo o dia o efetivo de policiais, os criminosos presos e os jornalistas que aceitavam se submeter aos caprichos do então todo poderoso-delegado-federal-secretário-de-Segurança. [...] [S]ua gestão como secretário de

²¹¹ Os deputados federais Talvane Luis Gama Albuquerque (PTN, Alagoas) e Jader Barbalho (PMDB, Pará), o senador Luiz Estevão (PMDB, São Paulo), além de ter participado da busca realizada no escritório de Jorge Murad, marido da então governadora do Maranhão e pré-candidata à presidência da República em 2002, Roseana Sarney (então do PFL, atual DEM).

²¹² Em 2009, Rodney Rocha Miranda publicou junto com o juiz Carlos Eduardo Ribeiro Lemos e o antropólogo Luiz Eduardo Soares, o livro *Espírito Santo: Tragédia e Justiça no coração de um estado brasileiro*. A obra conta o histórico de combate ao crime organizado naquele estado.

²¹³ Disponível em: <http://bit.ly/2ofw1bs>. Acesso em 8 de julho de 2015.

Segurança, nos dois períodos do governo de Paulo Hartung, foi um grande fracasso. Não tinha política de segurança pública e amargou, em 2009, o maior índice de homicídios da história do Espírito Santo: 2.039 mortes.²¹⁴

A história da saída por escândalo de Rodney Rocha Miranda ocorreu em sua primeira passagem pela Secretaria, em 2005. Ela envolve a repercussão da descoberta de um grampo telefônico no jornal *A Gazeta*, da Rede Gazeta, filiada à Rede Globo no Espírito Santo. O contexto era o da investigação do assassinado do juiz Alexandre Martins de Castro Filho, ocorrido dois anos antes. Segundo Rodney Miranda, a companhia telefônica forneceu o número de telefone errado aos investigadores, o que induziu o juiz ao erro ao fornecer a autorização, já que acreditou se tratar de um pedido para monitorar uma empresa de fachada, a Telhauto, de propriedade de um dos envolvidos no assassinato.²¹⁵ Segundo o comentado em um tabloide local, “o delegado federal foi ‘exilado’ em Pernambuco por mais de um ano enquanto o escândalo do grampo perdia força por aqui. Depois de esfriar o caso, Hartung decidiu trazer o delegado de volta para reassumir a Segurança.”²¹⁶

Escândalo: Operação Mãos Limpas amapaense

Aldo Alves Ferreira (2009-2010) passou de superintendente da Polícia Federal no estado do Amapá para Secretário de Segurança nesse estado por nomeação do governador Waldez Goes Da Silva (PDT, 2007-2010). Quando Waldez Goes da Silva deixou o governo para concorrer às eleições para o Senado, o vice Pedro Paulo Dias (PP) assumiu o governo e manteve Aldo Alves Ferreira como Secretário de Segurança. O fato é que em 10 de setembro de 2010, às vésperas da eleição, a Polícia Federal executou dezenas de mandados de prisão, conduções coercitivas, buscas e apreensões concernentes à Operação Mãos Limpas. A cúpula política do estado do Amapá foi atingida pelo escândalo. O ex-governador pré-candidato ao Senado, o então governador, o Secretário de Segurança, o presidente do Tribunal de Contas, empresários e funcionários públicos foram presos. O presidente da Assembleia e o prefeito da capital, Macapá foram acusados de envolvimento em um complexo esquema de corrupção que teria desviado centenas de milhões em recursos das áreas de educação, saúde, assistência

²¹⁴ Disponível em: <http://bit.ly/2nItVjj>. Acesso em: 8 de julho de 2015. O índice de homicídios alcançou 129,2 por 100 mil habitantes em 2009 no Espírito Santo.

²¹⁵ OLIVEIRA, E.; REIS, T. Rede Gazeta de TV sofreu escuta. Observatório da Imprensa, 14 de dez. 2005 [online]. Disponível em: <http://bit.ly/2nrM7Lp>. Acesso em 8 de julho de 2015.

²¹⁶ Disponível em: <http://bit.ly/2okCqm4>. Acesso em: 8 de julho de 2015.

social, entre outras.²¹⁷ Grande parte do dinheiro foi encontrada na casa do Secretário que, segundo a Polícia Federal, assumiu o cargo por determinação do senador José Sarney. Aldo Alves Ferreira supostamente exigiu o cargo como pagamento por favores que havia prestado ao ex-governador enquanto Superintendente da Polícia Federal no Amapá, livrando seu nome de uma investigação sobre fraudes em compra de medicamentos e materiais médicos em 2007.²¹⁸

Os exemplos não esgotam os casos encontrados empiricamente, mas ilustram as possibilidades de conflito a que o cargo está sujeito, casos de corrupção, as quedas de braço ou os acertos entre o âmbito político e policial, o peso do corporativismo, a relação complicada com a imprensa, etc. Diferentes resultados podem prevalecer no jogo de forças que envolve uma crise ou um escândalo a depender das demandas externas (do controle social), e das demandas internas para defender a moral e a reputação das organizações do setor da segurança pública e do grupo político no poder. Um evento pode ser escandaloso em um estado e não em outro, o que foi escandaloso em um ano, pode não ser mais tempos depois. Se os casos acima apresentados resultaram na perda do cargo, há outros, igualmente explorados pela imprensa, em que o Secretário foi mantido no cargo. Um exemplo é o do delegado da PC sergipana João Eloy, que teve o enteado e um amigo deste flagrados usando um veículo com placa privativa da Secretaria e portando vários armamentos e equipamentos de uso exclusivo da polícia estadual. Eles forjavam uma blitz, revistavam veículos e verificavam documentos dos condutores em uma movimentada avenida da capital Aracaju. Uma vez que crises e escândalos envolvem a cooperação e o conflito entre muitas pessoas, seria interessante avaliar as condições sob as quais alguns casos acabam em demissão e outros não. No entanto, esta é uma missão para pesquisa subsequente. O que é possível afirmar é que, afora a troca de líderes, esses eventos críticos não conduzem a nenhuma reforma substancial.

²¹⁷ Segundo informações de O Globo, “as investigações, que envolveram PF, Receita Federal e Controladoria Geral da União (CGU), começaram em agosto [de 2009]. Revelaram um esquema de desvio dos fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e do Ensino Fundamental (Fundef), do governo federal, repassados à Secretaria da Educação. Conforme a PF, empresas eram contratadas mediante fraudes em licitações, sem formalidades legais. Em troca, integrantes do governo recebiam propina. Apenas uma empresa de segurança, com contrato emergencial de três anos, recebia R\$ 2,5 milhões mensais do estado. Levantamento da CGU mostra que, em 2009 e 2010, os órgãos atingidos pelas fraudes receberam R\$ 800 milhões da União.”

Disponível em: <https://glo.bo/2n1QOPX>. Acesso em: 6 de agosto de 2015.

²¹⁸ Disponível em: <http://bit.ly/2oqndA4>. Acesso em 6 de agosto de 2015.

5 CONCLUSÃO

Esta não é uma Tese sobre política de segurança pública, mas sobre poder. O setor da segurança pública no Brasil é formado por instituições estaduais como os Ministérios Públicos, as Polícias Cíveis e as Polícias Militares, e federais, como a Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Essas instituições disputam entre si os recursos financeiros, o prestígio institucional e social e poder político. O objetivo do trabalho foi expor o estado das relações de força entre instituições estatais, as lutas políticas pelo poder sobre instrumentos de poder estatal durante o período entre 2003 e 2014. Desse modo, a pesquisa retomou um tema clássico da sociologia política weberiana, que é a luta pelo poder dentro do Estado, entre seus agentes, entre burocracias.

Para observar esse estado de coisas, em busca de padrões, de regularidades, eu observei o perfil dos ocupantes do cargo de Secretário Estadual de Segurança Pública de todos os estados e do Distrito Federal entre janeiro de 2003 e dezembro de 2014. Isso somou 199 casos distribuídos em três períodos de governo. Este é um cargo estratégico uma vez que a maior parte das atividades de segurança pública no Brasil é de responsabilidade dos estados, sendo o Secretário o responsável pela área, colocando-se hierarquicamente abaixo apenas dos governadores. No entanto, não havia até então pesquisa sobre Secretários Estaduais de Segurança Pública.

A disputa por recursos, por prestígio e por poder é perpassada pela luta em se instituir a linguagem do Estado, a retórica oficial, as ideias-força que mobilizam e legitimam as ações do Estado num dado momento. O estabelecimento de uma linguagem dominante que atravessa a área da segurança pública no período democrático é o tema do Capítulo 1. Ali eu mostro que durante a ditadura militar havia uma ideia de segurança pública que circulava, o que me permitiu sustentar que o perfil predominantemente militar dos Secretários decorria desse contexto. Durante o período da redemocratização, outra linguagem sobre segurança pública, sobre como o Estado deve agir para fornecê-la e como as organizações responsáveis por tal devem estar organizadas entrou em campo. O Capítulo 1 apresenta lutas que são também lutas simbólicas para transformar ou conservar as regras e, mais precisamente, as representações legítimas que, uma vez investidas de “eficácia simbólica” através do regulamento oficial são destinadas a tentar moldar as práticas. A partir de experiências locais e de doutrinas internacionais, a linguagem oficial do governo federal passou a utilizar a noção de “segurança cidadã”, que estaria mais de acordo com os preceitos democráticos. O Capítulo 1 também

mostra que a mudança no perfil da criminalidade no Brasil se alterou e isso implicou no recrutamento de um perfil diferente de Secretário. Há uma demanda por uma expertise mais complexa e o perfil do Secretário nomeado representaria o polo para o qual se dirigem os ajustes momentaneamente feitos. É nesse contexto que os delegados de Polícia Federal tornam-se dominantes.

No Capítulo 2 eu mostrei como essa retórica oficial, essas ideias-força funcionam no âmbito local, uma vez que o cargo e o grosso da política de segurança se faz nos estados. Isso foi verificado observando o nome das Secretarias estaduais. Quando o governador quer ressaltar que sua política é diferente da do governo anterior, ou mais moderna, ou mais apropriada, isso se reflete na nomenclatura da pasta. A observação das nomenclaturas me permitiu reconstruir, de forma indireta, as disputas também no domínio simbólico. Outro instrumento de observação das lutas é o organograma das Secretarias. Através deles se pode notar a cristalização das lutas passadas, ou seja, se ao olhar as nomenclaturas eu posso reconstituir a luta simbólica, olhando para o organograma eu consigo perceber a luta político-burocrática. Um terceiro foco de observação do Capítulo 2 são as atribuições dos Secretários, o que foi visto através dos regimentos internos das Secretarias e de entrevistas com nativos desse setor do serviço público. Nesse Capítulo, enfim, o Estado é visto como uma relação de forças que se assenta nos nomes das Secretarias, nos organogramas, e nos regimentos internos.

Tudo isso não faria sentido se eu não observasse os agentes empiricamente. O Capítulo 3 é dedicado ao Secretários, quem eles são, de onde eles vêm e porque eles saem. O cargo de Secretário de Segurança é objeto de disputa política entre diferentes burocracias concorrentes entre si para assegurar sua supremacia e o poder de indicação do titular. Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Exército se enfrentam – de maneira aberta ou velada – para ocupar um lugar no Estado e, através dele, o poder do Estado. O perfil estrito dos Secretários, originários principalmente dos órgãos policiais, é um sintoma e uma das variáveis explicativas para a qualidade hermética do setor, para a sua baixa capacidade de mudança, de renovação, de modernização. Esse perfil demonstra, assim, a força do corporativismo atuando em sua própria reprodução.

A primeira questão respondida neste Capítulo é quem está ganhando na disputa, quem consegue ocupar mais Secretarias. Assim, por ordem de ocupação temos: a Polícia Federal, os Ministérios Públicos, os políticos profissionais, Polícia Civil, a Polícia Militar e o Exército. Isso demonstra que a ocupação do cargo se desmilitarizou, o que não significa que a “segurança

pública” no Brasil tenha se desmilitarizado. Esse é um ponto importante na análise, uma vez que a bibliografia especializada mostra que o que ocorre é o contrário, a segurança pública no país utiliza cada vez mais expedientes militares, as organizações policiais (inclusive as guardas municipais) possuem cultura e organizam-se militarmente e a sociedade percebe e deseja o que convencionou-se chamar de “guerra contra o crime”, “guerra contra as drogas”, uma estratégia política que reproduz violência e tem se mostrado extremamente ineficiente no controle das taxas de criminalidade.

Dentre as observações concernentes à carreira dos ocupantes do cargo, eu observei que eles percorreram um caminho semelhante dentro de suas instituições de origem, ocupando aqueles postos que os qualificaram politicamente. Os membros dos Ministérios Públicos, por exemplo, já haviam sido Procuradores-Gerais nos estados. Os delegados de Polícia Federal já haviam sido superintendentes regionais, ou participado de grandes operações de investigação. Trata-se, portanto, de agentes que funcionam como uma espécie de procuradores, representantes de suas instituições de origem. Quanto às associações políticas dos Secretários, notou-se que os governadores filiados a partidos de esquerda e de centro nomeiam mais Secretários delegados de Polícia Federal. Os membros dos Ministérios Públicos são nomeados preferencialmente, mas não exclusivamente, por governadores filiados ao PSDB, principalmente no estado de São Paulo.

Outra forma de ver as disputas na área é observar os conflitos em torno da manutenção do cargo. Para a manutenção do cargo, o Secretário deve cumprir a contento sua função de blindagem do governador. Essa função não se revelou fácil, já que este é, como se demonstrou no decorrer do trabalho, um setor do serviço público que alimenta muitos conflitos. Quanto ao tempo de permanência dos Secretários, observou-se a grande rotatividade no cargo. Os dados mostraram que 75% dos mandatos não são cumpridos até o final e que as carreiras locais, ou seja, policial militar, policial civil e membros dos Ministérios Públicos tendem a cumprir mais o mandato completo. Além da rotatividade, o Capítulo 3 tratou também das razões de saída dos Secretários, ou seja, os motivos de suas demissões. Os delegados de Polícia Federal são os que mais saem por razões que envolvem conflito e escândalo, ou seja, por razões não consensuais. Isso desacredita a estratégia de recrutar-los a fim de amenizar os conflitos locais. É também este perfil que mais sai para concorrer eleições depois dos políticos profissionais, indicando uma forte politização do órgão durante o período em foco. Já aqueles que menos saem por razões de

conflito ou escândalo são os policiais civis e os policiais militares, ou seja, membros das instituições estaduais.

A ocupação do cargo é influenciada tanto pela política de competição eleitoral, respondendo a necessidades de se encontrar medidas que sustentem a credibilidade política e o apoio popular, quanto pelo mundo interno ao setor de segurança pública, cujas referências são outras, relacionadas às culturas organizacionais, às expertises mais eficazes para cumprir suas missões institucionais.

Todo o esforço da pesquisa coloca em evidência uma dimensão do estudo dessa grande área da segurança pública que é a dimensão política das instituições, e o cargo de Secretário foi a maneira de acessar essa dimensão.

6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, L. F. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, L. F.; GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. SEMINÁRIO AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS. **Anais...** [s. l.], Consad e Fundap, 2006. Disponível em: < <http://bit.ly/2qxmoWP>>. Acesso em: 15 de julho de 2016.
- ADORNO, S. Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem. **Tempo Social-Revista de Sociologia da USP**, v. 11, p. 129-153, 1999.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social-Revista de Sociologia da USP**, v. 15, n. 2, p. 103-140, nov. 2003.
- ALMEIDA, F. DE. Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos. **Lua Nova**, n. 97, p. 213-250, 2016.
- ALMENDRA, D. Paz sem conflito? A UPS como linguagem da dominação e da segregação urbana. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, v. dez, n. 10, p. 166-181, 2012.
- ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; SOUZA, L. A. F. DE. Políticas de segurança pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. **Justiça & História**, v. 4, n. 8, p. 173-199, 2004.
- ALVES, J. F. **Polícia Federal e a mídia: direitos dos investigados em questão**. 2006. 115 f. Monografia (Curso Especial de Polícia) - Academia Nacional de Polícia e Fundação Universidade do Tocantins, Varginha, 2006.
- ARANTES, R. B. Ministério Público à brasileira. **Le monde diplomatique Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1194>. Acesso em: 14 de outubro de 2015.
- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- ARANTES, R. B.; CUNHA, L. G. S. Polícia Civil e segurança pública. Problemas de funcionamento e perspectivas de reforma. In: SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de Polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003. p. 95-141.
- ARAUJO SILVA, M. C. DE. Public Safety and territory: the social construction of safe favelas in Rio de Janeiro, Brasil. LATIN AMERICAN STUDIES CONFERENCE. **Anais...** San Francisco: 2012
- BABIRESKI, F. R. Pequenos partidos de direita no Brasil: uma análise dos seus posicionamentos políticos. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 3, n. 6, p. 1-16, 2016.
- BAJOTTO, C. C. **Polícia Federal: a elite policial traçando identidades e distinções**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BALCÃO, Y. F. Organograma: representação gráfica da estrutura. **Revista de Administração de Empresas**, v. 5, n. 17, p. 107-125, dez. 1965.
- BARBERIA, L.; PRAÇA, S. Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. IX ENCONTRO DA ABCP. **Anais...** Brasília: 2014
- BARBOSA, A. R. Considerações introdutórias sobre territorialidade e mercado na conformação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 11, p. 256-265, 2012.
- BARREIRA, C. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, mar. 2004.
- BATTIBUGLI, T. A difícil adaptação da polícia paulista ao estado de direito (pós-1946 e pós-1985). **Dilemas**, p. 39-64, 2009.

- BATTIBUGLI, T. A Formulação de Nova Agenda para a Segurança Pública: As Iniciativas Federais e sua Influência na Política Pública de Segurança Paulista. **REPOL | Revista Estudos de Política**, v. 1, n. 2, p. 50-73, 2012.
- BEATO, C.; MARINHO, K. R. L. **Estratégia Organizacional de Policiamento Comunitário nas Cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Vitória**. Secretaria Nacional de Segurança Pública, Brasília: 2006.
- BELTRAME, J. M.; GARCIA, S. H. DA S. **Todo dia é segunda feira**. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.
- BERLATTO, Fábila. O que derruba os Secretários Estaduais de Segurança Pública no Brasil? In: 9º CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Anais...** Montevideu, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/2wDpAmJ>. Acesso em 24 de setembro de 2017.
- BERLATTO, F. A política dos discursos políticos: as duas retóricas da segurança pública do Paraná. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 123-134, 2011.
- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, v. 41, n. jan./jun, p. 137-167, 2012.
- BISCAIA A. C.; Mariano B. B.; Soares L.E.; Aguiar R. A. **Projeto: segurança pública para o Brasil**. Plano nacional de segurança pública. Brasília: Senasp, 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2pbDjzZ>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.
- BODÊ DE MORAES, P. R.; KULAITS, L. Controle social perverso e a policialização das políticas públicas: o caso da Segurança com Cidadania. ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES. **Anais...** Araraquara: 2013
- BONELLI, M. DA G. Perfil social e de carreira dos delegados de polícia. In: SADEK, M. T. (Org.). **Delegados de Polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003. p. 31-69.
- BOURDIEU, P. Questions de politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 16, n. 1, p. 55-89, 1977.
- BOURDIEU, P. La représentation politique: elements pour une théorie du champs politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 36-37, n. fév/mars, p. 3-24, 1981a.
- BOURDIEU, P. Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 38, n. 38, p. 69-73, 1981b.
- BOURDIEU, P. Os intelectuais estão fora do jogo? In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 49-53.
- BOURDIEU, P. La délégation et le fétichisme politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 52, p. 49-55, 1984a.
- BOURDIEU, P. **Homo Academicus**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984b.
- BOURDIEU, P. Penser la politique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 71-72, n. mars 1988, p. 2-4, 1988.
- BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.
- BOURDIEU, P. Esprits d'Etat: genèse et structure du champ bureaucratique. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 96-97, n. mars, p. 49-62, 1993.
- BOURDIEU, P. Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique. **Cahiers de Recherche**, n. 15, p. 5-42, 1996a.
- BOURDIEU, P. É possível um ato desinteressado? In: **Razões Práticas**. Campinas, SP: Papyrus, 1996b. p. 137-163.
- BOURDIEU, P. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998a. p. 163-209.
- BOURDIEU, P. Espaço social e gênese de classe. In: BOURDIEU, P. (Org.). **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998b. p. 133-161.

- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOURDIEU, P. **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.
- BOURDIEU, P. Science, politique et sciences sociales. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 141-142, n. 1, p. 9-12, 2002.
- BOURDIEU, P. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, L. (Org.). **O mistério do ministério**. Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- BOURDIEU, P. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 193-216, jul. 2011.
- BOURDIEU, P. **Sur l'État**. Cours au Collège de France 1989-1992. Paris: Raisons d'agir/Seuil, 2012.
- BOURDIEU, P.; WILL, P. É. Sur la science de l'État. **Actes de La Recherche en Sciences Sociales**, v. 133, n. juin, p. 3-11, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- BUENO, S. Letalidade na ação policial. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 511-518.
- CANCELLI, E. **O mundo da violência**. Repressão e Estado policial na Era Vargas (1930-1945). 1991. 468 f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.
- CARCASSONNE, G. Typologie des cabinets. In. **Pouvoirs**, n. 36, p. 85-91, jan. 1996.
- CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 131 p. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2016.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Identidade étnica, identificação e manipulação. **Sociedade e Cultura**, v. 6, n. 2, p. 117-131, 2003.
- CARNEIRO, L. P. Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, p. 48-71, 2010.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015.
- CERQUEIRA, D.; LEMGRUBER, J.; MUSAMECI, L. (Org.). **Violência, Criminalidade e Segurança Pública**: uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Seminários Nacionais do Fórum de Debates. Rio de Janeiro: CESeC/IPEA, junho de 2000 a março de 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- COELHO, E. C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **Revista de Administração Pública**, v. 12, n. 2, p. 139-161, 1978.
- COLLOVALD, A. Identité(s) stratégique(s). **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 73, p. 29-40, 1988.
- COPPEDGE, M. The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. **Party Politics**, v. 4, n. 4, p. 547-568, 1 out. 1998.
- CORRÊA, L. F. O Papel Sistêmico da Polícia Federal na Política de Drogas. In: Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS). (Org.). **Novas Abordagens para Segurança Pública e Políticas de Drogas**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 63-69.
- CORRÊA, L. F. **Segurança e Cidadania**: Memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- CORTEZ, R. DE P. **Eleições Majoritárias e Entrada Estratégica no Sistema Partidário Eleitoral Brasileiro (1989-2006)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

- COSTA, A. T. M. Estado, governança e segurança pública no Brasil: uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. 37^o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Caxambu: 2013.
- COSTA, A. T. M.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 1, p. 6-20, 2007.
- DANTAS, H. Bacharel em direito como o homem público brasileiro. *Revista Mediações*, v. 8, n. 1, p. 25-46, 2003.
- DOGAN, M. How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978. *Comparative Politics*, v. 12, n. 1, p. 1-25, out. 1979.
- DOUILLET, Anne-Cécile; MAILLARD, Jacques De. Le magistrat, le maire et la sécurité publique: action publique partenariale et dynamiques professionnelles. *Revue française de sociologie*, v. 49, n. 4, p. 793-818, 2008. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2008-4-page-793.htm>>.
- DURANTE, M. O. **Gestão de burocracias públicas**: um estudo de caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. 2008. 182 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.
- DURKHEIM, É. **Définitions du crime et fonction du chatiment**. 1893. [online]. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/definition_du_crime/definition_du_crime.html. Acesso em: 18 de outubro de 2016.
- ESCOBAR, S. et al. **La seguridad ciudadana como política de Estado**. [s.l.] Fundación Friedrich Ebert, 2005.
- FABENI, R.; FARIAS, J.; MENDONÇA, T. Ação coletiva no contexto das UPPS: entre políticas, memórias e resistências. 37^o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Caxambu: 2013.
- FAGUNDES, M. S. **Modernização Na Criminalística do Departamento de Polícia Federal - O Projeto Pró-amazônia/Promotec no Instituto Nacional de Criminalística**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- FERREIRA, M. DE M.; BRITTO, Â. **Segurança e Cidadania**: memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- FILHO, E. A. DA S. **Inovação na política de segurança pública**: o Conselho de Segurança Cidadã no Maranhão. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- IORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. *Novos Estudos (CEBRAP)*, v. s/v, n. 92, p. 9-21, 2012.
- FLEISCHER, J.; SEYFRIED, M. Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*, v. 21, n. 4, p. 503-514, 2015.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2011**. [online]. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/5_anuario_2011.pdf. Acesso em: 22 de outubro de 2016.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015**. [online]. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2016.
- FRANCISCHINI, F. **Em nome da lei**: a história da prisão do maior traficante do mundo, Juan Carlos Ramírez Abadía. Curitiba: Editora Fator, 2010.
- FRITSCH, P. Introduction. In: **Propos sur le champ politique**. Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000. p. 7-33.
- GARCIA, M. A. et al. **Lula Presidente**. Plano de Governo 2007/2010, 2006.

- GARLAND, D. **A Cultura do Controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2008.
- GONÇALVES, L. M. D. **Política de segurança pública no Brasil na pós-transição democrática: deslocamento em um modelo resistente**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.
- GROSSI, B. C. **Governança em segurança pública: capacidade de coordenação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.
- GUSSO, R. B. O processo de estigmatização do adolescente infrator através das representações sociais elaboradas por agentes policiais. **Jus Navigandi**, v. 16, n. 2924, 2011.
- GUSSO, R. B. **Eu previno, tu reprimes: uma análise da política criminal ofertada pelo PRONASCI por meio do programa PROTEJO, no município de Curitiba/PR**. 2013. 385 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- HUGGINS, M. **Polícia e política: história das relações Estados Unidos/América Latina**. São Paulo: Cortez, 1998.
- JOBARD, Fabien; NÉVANEN, Sophie. La couleur du jugement Les discriminations dans les décisions judiciaires en matière d'infractions à agents de la force publique (1965-2005). **Revue Française de Sociologie**, v. 48, n. 2, p. 243-272, 2007.
- KANT DE LIMA, R. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KULAITIS, L. **Entre a vitimização e a criminalização: juventude, segurança pública e controle social perverso**. 2016. 336 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- LEITE, M. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 11, p. 374-388, 2012.
- LEMGRUBER, J. Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia. ENCONTRO DA ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Anais...** Rio de Janeiro: CEsSec - Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2004. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/pb_txt_dwn.php>. Acesso em: 26 de agosto de 2015.
- LIMA, A. T. DE. **Governabilidade e o padrão dual de segurança pública no Brasil (1831 - 1850)**. 2004. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.
- LIMA, R. S. DE et al. **Finanças públicas e o papel dos municípios na segurança pública**. [online]. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//fina>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015.
- LIMA, R. S. DE; COSTA, A. T. M. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTÓN, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Orgs.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- LIMA, R. S. DE; GODINHO, L.; PAULA, L. DE. **Os governos subnacionais na gestão da segurança cidadã: a experiência brasileira**. [s.l.]. BID, 2014.
- LIMA, R. S. DE; RATTON, J. L. **As ciências sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Anpocs, 2011.
- LIMA, R. S. DE; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. DE. LEMGRUBER, Julita BOITEUX, Luciana. O fracasso da guerra às drogas. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.
- LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LORENZONI, M. **Análisis de las plataformas electorales de partidos de izquierda en Brasil, Uruguay y Chile: un estudio en base a la metodología del Comparative Manifesto Project**. 2016.

- 103 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.
- LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LUQUE CASTILLO, F. J. **Los ministros de Hacienda en España (1901-1986)**: perfil sociopolítico e influencia. 2012. 587 f. Tese (Doutorado em Estudos Políticos Mediterrâneos) - Departamento de Ciência Política e Administração, Universidade de Granada, Granada, Espanha, 2012.
- MACHADO, L. O. Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira. **Cadernos IPPUR**, v. XXI, n. 1, p. 9-33, 2007.
- MACHADO, L. O. Tráfico de drogas ilícitas y territorio: el caso de Brasil. In: COLECTIVO MALOKA (Org.). **La economía de las drogas ilícitas**. violencia e rotina nas favelas do Rio de Janeiro Barcelona: Materiales de Paz y Derechos Humanos, 11, 2009.
- MACHADO, L. O. Espaços transversos: tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. In: **Geopolítica das drogas. Seminário Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2011.
- MACHADO DA SILVA, L. A. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **A vida sob cerco**. violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008. p. 36-45.
- MACHADO DA SILVA, L. A. **Afinal, qual é a das UPPs?** Boletim do Observatório das Metrópoles, v. março, 2010a.
- MACHADO DA SILVA, L. A. "Violência urbana", segurança pública e favelas - o caso do Rio de Janeiro atual. **Caderno CRH**, v. 23, n. 59, p. 283-300, 2010b.
- MACHADO DA SILVA, L. A. DA. **A vida sob cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MACHADO DA SILVA, L. A. DA; LEITE, M. P.; FRIDMAN, L. C. **Matar, morrer, civilizar**: o problema da segurança pública. [s.l.]. Ibase/Action Aind-Brasil/Fundação Ford, 2005.
- MADEIRA, R. M.; TAROUÇO, G. DA S. Esquerda e Direita no Brasil: uma análise conceitual. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, p. 1-25, 2011.
- MAILLARD, Jacques de .The governance of safety in France: Is there anybody in charge? **Theoretical Criminology**, v. 9, n. 3, p. 325-343, 1 ago. 2005. Disponível em: <<http://tcr.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1362480605054814>>. Acesso em: 9 abr. 2014.
- MAILLARD, Jacques de; ROCHÉ, Sebastian. Crime and Justice in France: Time Trends, Policies and Political Debate. **European Journal of Criminology**, v. 1, n. 1, p. 111-151, 1 jan. 2004. Disponível em: <<http://euc.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1477370804038709>>. Acesso em: 9 abr. 2014.
- MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 33, p. 87-101, 1997.
- MELO, H. P. DE. Mulheres no Poder: um olhar de gênero sobre os poderes legislativo, executivo e judiciário do sistema federal brasileiro. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, vol. v, n. 7, p. 44-58, 2015.
- MENEGUELLO, R. Las elecciones de 2010 y los rumbos del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones. In: SÁEZ, M. A., TAGINA, M. L.; (Org.). **América Latina**: política y elecciones del bicentenario (2009-2010). Cuadernos y Debates, n. 209. Madrid: 2011.

- MINGARDI, G. **Tiras, gansos e trutras: cotidiano e reforma na Polícia Civil**. São Paulo: Editora Página Aberta, 1992.
- MISSE, M. (Org.). A construção social do crime no Brasil: Esboços de uma interpretação. In: **Acusados e Acusadores: Estudos sobre ofensas, acusações e incriminações**. Rio de Janeiro: REVA/ FAPERJ, 2008.
- MISSE, M.; BRETAS, M. L. (Org.). **As guardas municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: Necu/Ifcs/Ufrj; Booklink, 2010.
- MONTAGNER, M. Â. Trajetórias e biografias: notas para uma análise bourdieusiana. **Sociologias**, v. jan./jun., n. 17, p. 240–264, 2007.
- MORAES, P. R. B. DE. Juventude, medo e violência. CICLO DE CONFERÊNCIAS DIREITO E PSICANÁLISE: NOVOS E INVISÍVEIS LAÇOS SOCIAIS. **Anais...** Curitiba: Mimeografado, 2005.
- MORAES, P. R. B. DE. **Em defesa do Estado ou da Sociedade**. [online]. Núcleo de Investigações Constitucionais, Curitiba, 2012. Disponível em: <http://www.ninc.com.br/coluna-especial-detail.php?id_coluna=13>. Acesso em: 13 out. 2016
- MUNIZ, J.; ZACCHI, J. M. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. In: ESCOBAR, S. (Ed.). **Seguridad ciudadana: concepciones y políticas**. Caracas: Nueva Sociedad, 2005.
- NETO, P. DE M. Policiamento comunitário e prevenção do crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 103–110, 2004.
- OLIVEIRA, A. B. C. et al. Unidade Paraná Seguro e Segurança Pública no Município de Curitiba: uma avaliação quantitativa do local da implementação das unidades. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 497–510, 2014.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. **Mana**, v. 20, n. 1, p. 125–161, 2014.
- PEIXOTO, B. et al. Reflexões sobre a atuação governamental na promoção da segurança pública. **Cadernos Metr pole**, v. 13, n. 25, p. 303–325, 2011.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 5. ed. Lisboa: Sílabo, 2014.
- PONCIONI, P. Identidade profissional policial. In: LIMA, R. S. DE; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. DE (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. p. 503–510.
- POWER, T. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 – 2005. **Communication**, v. 44, n. 1, p. 1990–2005, 2008.
- RAMOS, S. **O campo de estudos e a o sobre violência, segurança e justiça: constitui o, relacionamento com outras áreas e perspectivas**. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. [online]. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2013/02/O-campo-de-estudos-sobre-violencia-e-seguranca.pdf>>. Acesso em: 26 de abril de 2016.
- REINER, R. **A política da polícia**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- RICHA, R. Apresenta o. In: **Em nome da lei: a historia da prisão do maior traficante do mundo**, Juan Carlos Ramires Abadia. Curitiba: Editora Fator, 2010. p. 9–10.
- ROBERT, P. **Sociologia do crime**. 2a. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.
- ROCHA, B. L. **A Polícia Federal após a Constitui o de 1988: polícia de governo, segurança de Estado e polícia judiciária**. 2004. 370 f. Disserta o (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- ROCHA, E. J. DA; ROSEMBERG, F. Autodeclara o de cor e/ou raça entre escolares paulistanos(as). **Cad. Pesqui.**, v. 37, n. 132, p. 759–799, 2007.

- RODRIGUES, T. Narcotráfico e Militarização nas Américas: Vício de Guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9-41, 2012.
- SADEK, M. T. **Delegados de Polícia**. São Paulo: Sumaré, 2003.
- SANTOS, I. G. DOS; GONTIJO, J. G. L.; AMARAL, E. F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 105-131, 2015.
- SANTOS, J. V. T. DOS. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da “modernidade tardia”. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 1, p. 3-12, 2004.
- SANTOS FILHO, J. C. DE M. A militarização da segurança pública e a vida nua: o caso das UPPs. 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. **Anais...** Aguas de Lindóia, 2012. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8586&Itemid=429>. Acesso em: 30 de julho de 2015.
- SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados**. Faz sentido ainda falar em esquerda e direita? 2016. 291 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- SCHLITTLER, M. C. DE C. **“Matar muito, prender mal”**: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em São Paulo. 2016. 335 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estudo profissiográfico e mapeamento de competências: perfil dos cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: 2012.
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa perfil das Instituições de Segurança Pública**. Brasília, 2013.
- SHERMAN, LAWRENCE W. **Scandal and Reform**. Controlling Police Corruption. Berkeley: University of California Press, 1978.
- SILVA, B. M. A Polícia é o público e o público é a Polícia: o policiamento comunitário e a política de segurança brizolista no Rio de Janeiro (1983-1994). XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. **Anais...** Natal, 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364748002_ARQUIVO_TEXTOBrunoMarquesSilvaANPUH2013.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2016.
- SILVESTRE, G. **“Enxugando Iceberg”**. Como As instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo. 2016. 314 f. Tese (Doutorado em Sociologia), Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.
- SINHORETTO, J. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. jan/fev/mar, p. 167-196, 2014.
- SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SOARES, L. E. **Meu casado de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 47, n. 17, p. 75-96, 2003.
- SOARES, L. E. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

- SOARES, L. E. Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.
- SOARES, L. E.; ROLIM, M.; RAMOS, S. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça/SENASP, 2009.
- SOARES, L. E.; SENTO-SÉ, J. T. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- SOARES, S. F. DE S. **Entre dados e controvérsias: A influência dos militares na criação e institucionalização de uma polícia federal brasileira**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.
- SOUZA, L. A. F. DE. Criminologia, Direito Penal e Justiça Criminal no Brasil: uma revisão da pesquisa recente. **BIB**, v. 1o sem., n. 59, p. 81-107, 2005.
- SOUZA, L. A. F. DE. **Políticas de segurança pública no estado de São Paulo: situação e perspectivas a partir das pesquisas do observatório de Segurança Pública da UNESP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- SOUZA, R. S. R. DE. **Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.
- TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013.
- TEIXEIRA, H. B. **O sujeito concreto na Constituinte: Exército, segurança pública e polícias militares como instrumentos de ingerência política**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.
- VASCONCELOS, F. T. R. Imagens da violência como problema público na redemocratização. III SEMINÁRIO INTERNACIONAL VIOLÊNCIA E CONFLITOS SOCIAIS: ILEGALISMOS E LUGARES MORAIS. **Anais...** Fortaleza, 2011a
- VASCONCELOS, F. T. R. A sociologia da violência em São Paulo: a formação de um campo em meio à fragmentação de uma intelligentsia na transição democrática. **Contemporânea**, v. jan-jun, n. 1, p. 147-178, 2011b.
- VASCONCELOS, F. T. R. Violência, crime e punição nas Ciências Sociais do Brasil: memórias de um campo em formação. **Estudos Sociológicos**, v. 17, n. 33, p. 571-576, 2012.
- VASCONCELOS, F. T. R. **Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil**. 2014. 514 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- VENTURA, O. Hierarquia valorativa e distribuição de capitais na burocracia brasileira. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 4, n. 2, p. 1-15, 2017.
- VOWE, G. **Politics, policy, polity**. Sage Publications, 2008.
- WACQUANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan/Instituto Carioca de Criminologia, 2003.
- WACQUANT, L. Poder simbólico e prática democrática. In: WACQUANT, L. (Org.). **O mistério do ministério - Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 9-19.
- WACQUANT, L. Marginalité, ethnicité et pénalité dans la ville néolibérale: une cartographie analytique. **Revue de l'Institut de Sociologie**, v. outomne, p. 19, 2013.
- WEBER, M. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1964.

- WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- WEBER, M. The profession and vocation of politics. In: LASSMAN, P.; SPEIRS, R. (Org.). **Weber: political writings**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 309-369.
- WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. Brasília: Editora UNB, 1999.
- WEBER, M. **Le savant et le politique**. Paris: La Decouverte, 2001.
- WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 2004.
- WEBER, M. **Conceitos básicos de sociologia**. São Paulo: Centauro, 2005.
- WENDEL, T.; CURTIS, R. Tolerância zero: a má interpretação dos resultados. **Horizontes Antropológicos**, v. 8, n. 18, p. 267-278, 2002.
- ZAFFARONI, E. R. A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 01, ed. 01, 2007, p. 131-139.
- ZAVATARO, B. A Militarização dos Aparelhos Policiais Brasileiros. **Criminologia: Núcleo de Estudos em Segurança Pública e Pesquisa - NESPP**, ano 2, n. 2, 2007.
- ZAVERUCHA, J. As prerrogativas militares nas transições brasileira, argentina e espanhola. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 7, n. 19, p. 56-65, 1992.
- ZAVERUCHA, J. Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, p. 162-178, 1994.
- ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76-83, dez. 2001.
- ZAVERUCHA, J. Constituição, polícia militar e forças armadas: que democracia é esta? In: BENEDITO, MARIANO; FREITAS, I. (Org.). **Polícia: desafio da democracia brasileira**. Porto Alegre: Corag, 2002.
- ZAVERUCHA, J. **Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003.
- ZAVERUCHA, J. **FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2005.
- ZAVERUCHA, J. La militarización de la seguridad pública en Brasil. **Nueva Sociedad**, v. enero-febr, n. 213, p. 128-146, 2008.
- ZAVERUCHA, J.; MELO FILHO, H. C. Superior Tribunal Militar: entre o autoritarismo e a democracia. **Dados**, v. 47, n. 4, 2004.
- ZUCCO JR., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 37-60.

7 APÊNDICES

APENDICE 1 SECRETÁRIOS “NATIVOS” OU “FORASTEIROS” POR ESTADO (2003-2014)

		FORASTEIRO	NATIVO	TOTAL
UF	AC	20,0%	80,0%	100,0%
	AL	25,0%	75,0%	100,0%
	AM	70,0%	30,0%	100,0%
	AP	60,0%	40,0%	100,0%
	BA	100,0%		100,0%
	CE	80,0%	20,0%	100,0%
	DF	60,0%	40,0%	100,0%
	ES	37,5%	62,5%	100,0%
	GO	12,5%	87,5%	100,0%
	MA	57,1%	42,9%	100,0%
	MG		100,0%	100,0%
	MS	40,0%	60,0%	100,0%
	MT	66,7%	33,3%	100,0%
	PA	16,7%	83,3%	100,0%
	PB	60,0%	40,0%	100,0%
	PE	77,8%	22,2%	100,0%
	PI	60,0%	40,0%	100,0%
	PR	22,2%	77,8%	100,0%
	RJ	71,4%	28,6%	100,0%
	RN	50,0%	50,0%	100,0%
	RO	14,3%	85,7%	100,0%
	RR	58,3%	41,7%	100,0%
	RS	33,3%	66,7%	100,0%
SC		100,0%	100,0%	
SE	14,3%	85,7%	100,0%	
SP		100,0%	100,0%	
TO	10,0%	90,0%	100,0%	
TOTAL		40,7%	59,3%	100,0%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

APÊNDICE 2 NASCIMENTO NO MESMO ESTADO DA NOMEAÇÃO, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

uf	Nasceu no mesmo estado da nomeação			Total
	não	sem informação	sim	
AC	60%		40%	100%
AL	37,5%	50%	12,5%	100%
AM	50%	30%	20%	100%
AP		100%		100%
BA	50%	25%	25%	100%
CE	20%	60%	20%	100%
DF	50%	40%	10%	100%
ES	62,5%	25%	12,5%	100%
GO	12,5%	25%	62,5%	100%
MA	42,9%	14,3%	42,9%	100%
MG	33,3%	11,1%	55,6%	100%
MS	60%	40%		100%
MT	66,7%	33,3%		100%
PA	16,7%	33,3%	50%	100%
PB	60%		40%	100%
PE	55,6%	11,1%	33,3%	100%
PI	10%	50%	40%	100%
PR	11,1%	33,3%	55,6%	100%
RJ	42,9%		57,1%	100%
RN	62,5%	25%	12,5%	100%
RO	42,9%	57,1%		100%
RR	50%	50%		100%
RS			100%	100%
SC	16,7%	16,7%	66,7%	100%
SE	71,4%	14,3%	14,3%	100%
SP			100%	100%
TO	20%	40%	40%	100%
Total	37,2%	29,6%	33,2%	100%

Fonte: formulado pela autora, 2017.

8 ANEXOS

ANEXO 1 TRECHO DO PROGRAMA MÃOS À OBRA

- Contato direto e permanente do Presidente da República e do Ministro da Justiça com os governadores e prefeitos das áreas mais atingidas pela criminalidade, garantindo o bom entrosamento dos três níveis de governo.
- Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Ministério da Justiça, com a incumbência **de articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais** (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça, Polícias Militares e Cíveis, Guardas Municipais).
- Completar a implantação do programa de integração de informações criminais, possibilitando a todos os órgãos policiais e judiciários do país a alimentação e acesso “online” a bancos de dados sobre mandados de prisão, identificação criminal e civil, veículos furtados e roubados e registro de armas de fogo.
- Valorização profissional do policial. Oferta de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização para policiais e outras autoridades estaduais e municipais através da Academia Nacional de Polícia [...], e de programas de intercâmbio com o exterior. Incentivo à criação de Academias de Polícia, nos estados que ainda não as possuem.
- Intensificação das **operações conjuntas das polícias federais e estaduais**, voltadas especialmente para o combate ao crime organizado, em suas várias ramificações (narcotráfico, contrabando de armas, assalto a bancos, roubo de veículos e cargas, seqüestro, jogo ilegal). [...]
- Integração das ações de prevenção e repressão do crime na esfera local. Levantamento, com a participação da comunidade, dos problemas e prioridades de cada município e de cada distrito de cidade grande, em matéria de segurança pública. Estabelecimento de metas locais de redução da criminalidade. [...]
- Apoio, em articulação com os estados e municípios, a programas especiais voltados para as crianças e adolescentes em áreas mais expostas à ação do crime organizado.
- Formulação de uma nova política de assistência aos usuários de drogas ilícitas (2008, p. 72-73).
- Melhoria das condições materiais e salariais da **Polícia Federal** e da Polícia Rodoviária Federal, dentro das limitações orçamentárias.
- Criação do Fundo de Reparelhamento da **Polícia Federal**, com recursos gerados pela atividade da própria corporação, conforme projeto de lei em discussão no Congresso Nacional.
- Definição de um cronograma de recomposição e ampliação dos efetivos da **Polícia Federal** e da Polícia Rodoviária Federal, com a realização de concursos anuais.
- Reativação da Academia Nacional de Polícia, como agência de formação e aperfeiçoamento dos quadros da **Polícia Federal**, e cooperação com os estados e municípios, no treinamento dos seus efetivos policiais.
- Definição clara das prioridades da **Polícia Federal** e da Polícia Rodoviária Federal, dentro da sua destinação legal, e concentração dos recursos materiais e humanos, de acordo com essa definição.
- Melhor articulação da **Polícia Federal** e da Polícia Rodoviária Federal com outros braços do poder da União, como o Ministério Público, as Forças Armadas e a Receita Federal (2008, p. 74).

ANEXO 2 DIVISÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS POR IDEOLOGIA

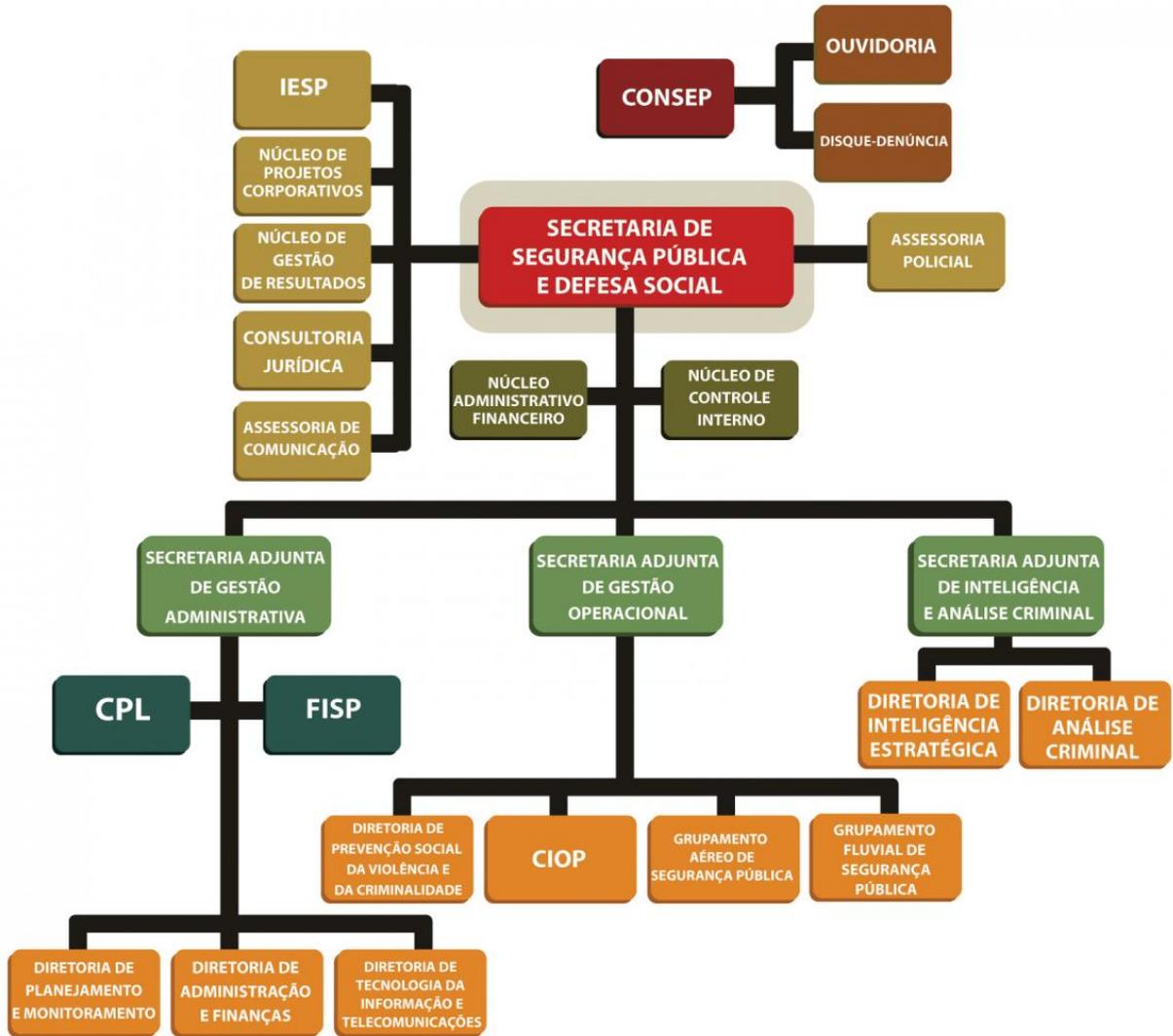
ideologia	centro	direita		esquerda
	PMDB	PAN	PRTB	PC do B
	PMN	PEN	PSC	PCB
	PPS	PFL/DEM	PSD*	PCO
	PSDB	PGT	PSD**	PDT
partidos	PV	PHS	PSDC	PPL
		PL/PR	PSL	PSB
		PMN	PSN	PSOL
		PPB/PP	PST	PSTU
		PPS	PT do B	PT
		PRB	PTB	
		PRN	PTC	
		PRONA	PTN	
		PRP	SD	
		PROS		
total	5	27		9

*criado em 2011

**extinto em 2003

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (UFPR).

ANEXO 3 ORGANOGRAMA DO ESTADO DO PARÁ



ANEXO 4 INFOGRÁFICO DA AUTONOMIA GERENCIAL E FINANCEIRA DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL (2012)²¹⁹

RANKING

O estado do Paraná foi o sexto que mais recebeu recursos por convênios entre 2011 e 2013 na área de segurança pública.

- Polícias não têm autonomia gerencial, nem financeira.
- Polícias têm autonomia gerencial e financeira. Reportam-se diretamente ao governador e as secretarias têm papel de articuladora de políticas públicas.
- ▲ Somente a Polícia Militar não tem autonomia gerencial, nem financeira.

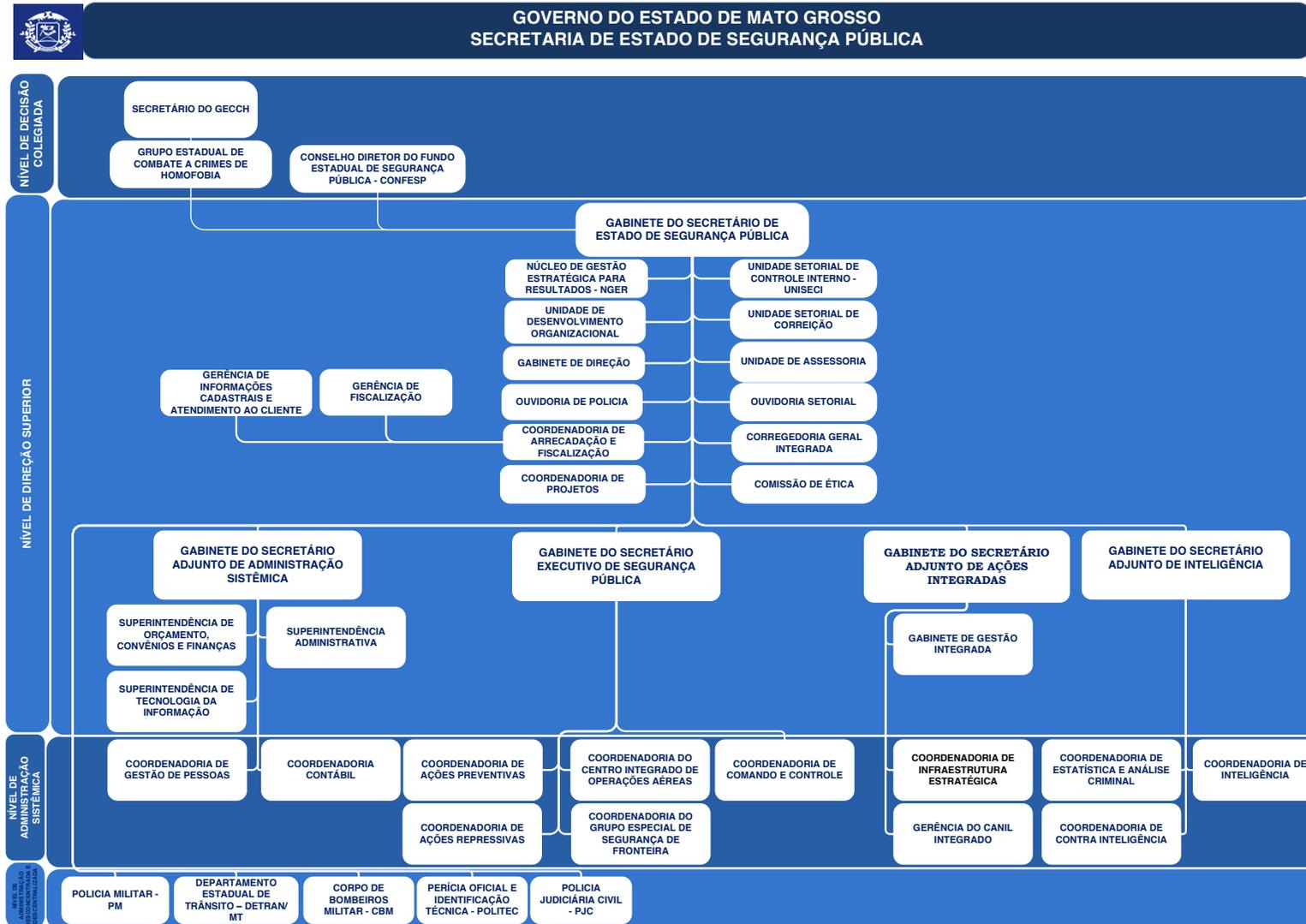
Em R\$ milhões	2011	2012	2013	Total	
● Rio Grande do Sul	13,8	31,1	43,5	88,4	■
● Paraíba	-	9,7	58,7	68,5	■
■ Goiás	1,4	9,6	57,2	68,3	■
▲ Sergipe	1,8	5,0	55,7	62,5	■
● Alagoas	-	46,6	15,7	62,3	■
● Paraná	10,2	22,1	27,9	60,1	■
■ Mato Grosso do Sul	7,7	30,3	9,1	47,2	■
■ Distrito Federal	6,2	17,7	20,6	44,5	■
■ Mato Grosso	10,8	23,1	10,4	44,3	■
● Santa Catarina	8,8	20,2	14,9	43,9	■
■ Amazonas	6,3	18,9	14,1	39,4	■
■ Acre	3,5	25,8	9,8	39,2	■
■ Rio Grande do Norte	2,3	2,2	30,7	35,3	■
● Rondônia	3,6	21,7	7,7	33,0	■
■ Minas Gerais	7,6	14,4	8,7	30,7	■
▲ Tocantins	2,8	16,3	5,8	24,9	■
■ Roraima	2,4	10,7	9,3	22,4	■
■ Pará	2,7	11,3	8,3	22,3	■
■ Bahia	7,5	9,1	4,2	20,8	■
■ Pernambuco	5,5	5,4	7,7	18,8	■
■ Amapá	1,8	11,3	4,6	17,7	■
● Rio de Janeiro	5,1	5,2	5,1	15,5	■
■ São Paulo	4,2	0,6	9,3	14,1	■
■ Ceará	5,3	5,3	3,2	13,7	■
● Piauí	3,1	4,5	5,6	13,1	■
■ Maranhão	2,1	4,8	3,5	9,9	■
● Espírito Santo	-	4,3	3,8	8,1	■

Fonte: Redação. Infografia: Gazeta do Povo.

²¹⁹ RIBEIRO, D. Paraná é o 6º em convênios federais para a segurança pública. Gazeta do Povo, 26 de novembro de 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2pEKvSz>. Acesso em 17 de fevereiro de 2016.

ANEXO 5 ORGANOGRAMAS DOS ESTADOS DO MATO GROSSO, MARANHÃO,
ALAGOAS E MATO GROSSO DO SUL

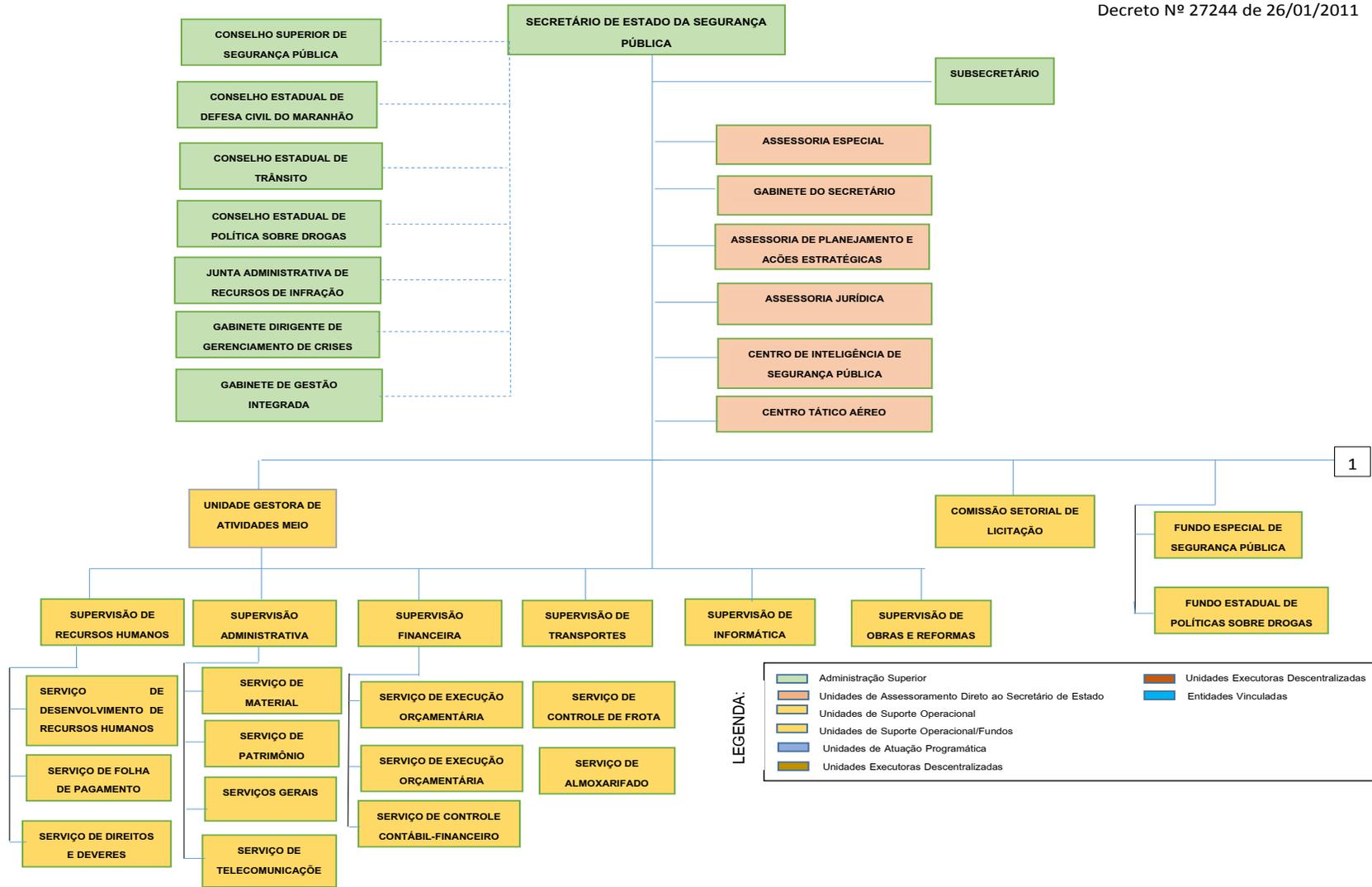
ORGANOGRAMA DO ESTADO DO MATO GROSSO



FONTE: DECRETO DE ESTRUTURA Nº 144 DE 01/07/2015 - RESPONSÁVEL PELA INFORMAÇÃO: SDO/SAD

ORGANOGRAMA DO ESTADO DO MARANHÃO

Decreto Nº 27244 de 26/01/2011

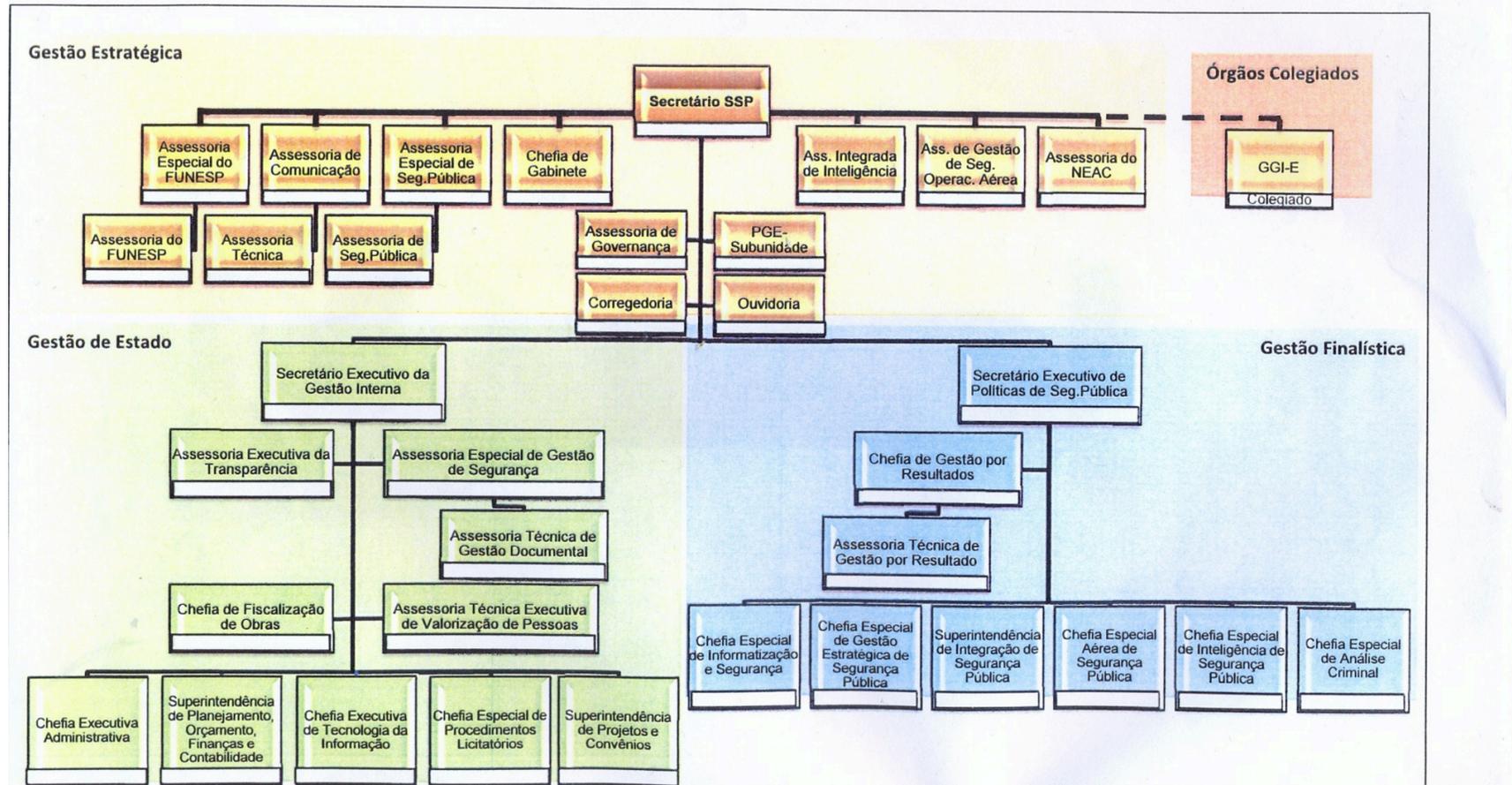


LEGENDA:

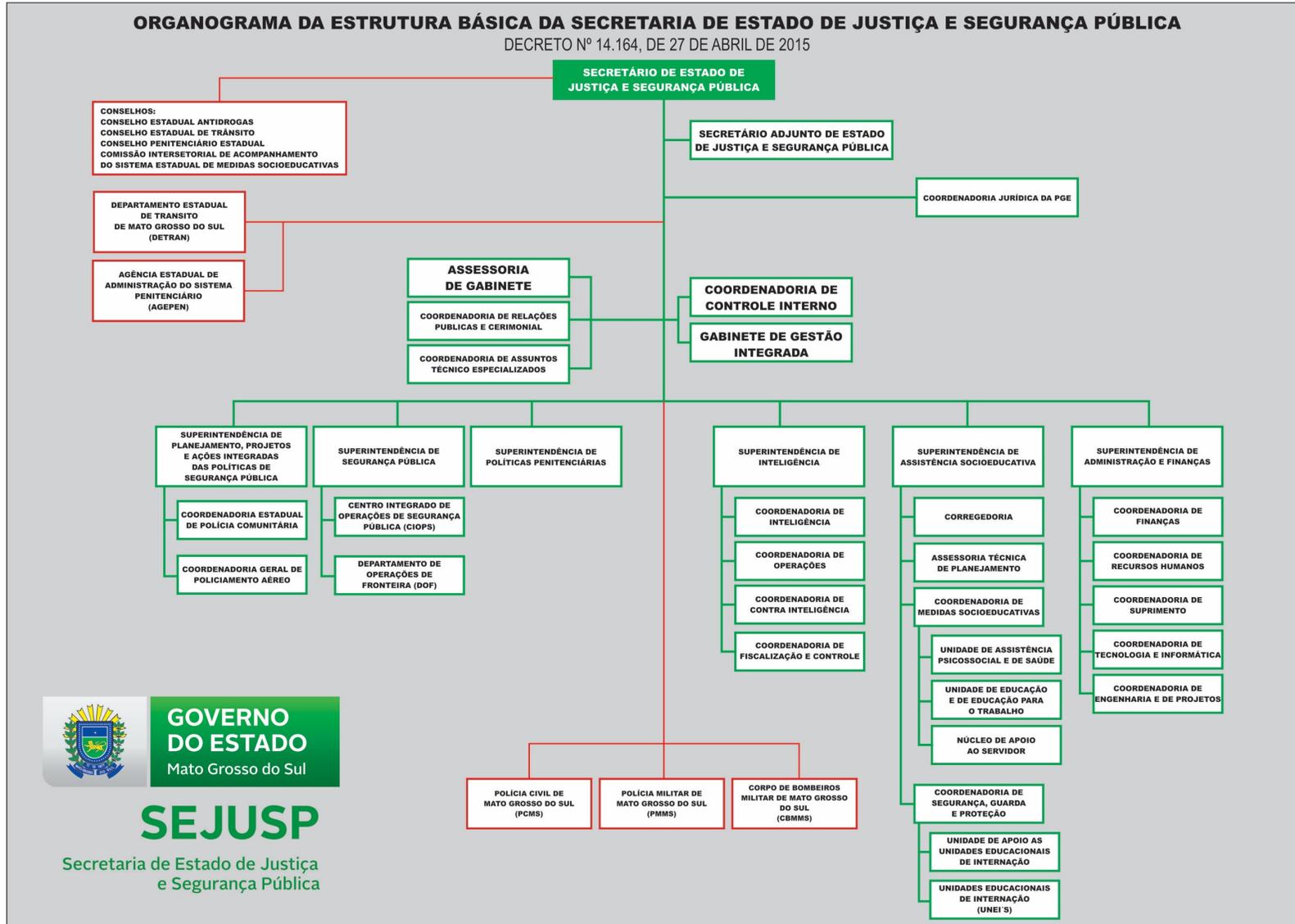
- Administration Superior
- Unidades de Assessoramento Direto ao Secretário de Estado
- Unidades de Suporte Operacional
- Unidades de Suporte Operacional/Fundos
- Unidades de Atuação Programática
- Unidades Executoras Descentralizadas
- Unidades Executoras Descentralizadas
- Entidades Vinculadas

ORGANOGRAMA DO ESTADO DO ALAGOAS

ORGANOGRAMA DA SSP/AL (Lei Delegada nº 47/2015)



ORGANOGRAMA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL



ANEXO 6 CAMPO DE ATUAÇÃO DA SECRETARIA DE SEGURANÇA DO PARANÁ

1977 ²²⁰	1987 ²²¹	2005 ²²²
<p>TITULO I. Art. 2º. O campo de atuação da Secretaria de Estado da Segurança Pública compreende a manutenção da ordem, da segurança e da tranqüilidade pública, pela prevenção, apuração e repressão das infrações penais, bem como de atos anti-sociais, garantindo os direitos individuais, o cumprimento da lei e o exercício dos poderes constituídos.</p>	<p>SEÇÃO VIII. Art. 34 O âmbito de ação da Secretaria de Estado da Segurança Pública compreende: * a promoção das medidas necessárias à manutenção da ordem e da segurança pública e à defesa das garantias individuais e da propriedade pública e particular, mediante campanhas educacionais e de orientação à comunidade, de fins preventivos, ou pelo uso ostensivo de pessoal e equipamento especializado; * a repressão e apuração de infrações penais, em articulação com o Governo Federal; * o auxílio e ação complementar às autoridades da justiça e da segurança nacional; * a defesa civil da população contra calamidades; * o estudo e pesquisa de fontes de recursos financeiros para o custeio e investimento no setor; * a internalização da filosofia do respeito e do bem servir ao público, como setor responsável pela prestação de serviços a nível de indivíduo e de comunidade; * a coordenação da aplicação da legislação de trânsito, exercendo o seu controle e fiscalização nos centros urbanos e nas rodovias estaduais; outras atividades correlatas.</p>	<p>TITULO I. Art. 2o. O campo de atuação da Secretaria de Estado da Segurança Pública compreende a manutenção da ordem, da segurança e da tranqüilidade pública, pela prevenção, apuração e repressão das infrações penais e dos atos anti-sociais; a identificação humana, civil e criminal, nos termos da lei; o registro e controle das informações criminais, garantindo os direitos individuais, o cumprimento da lei e o exercício dos poderes constituídos; a realização de exames de corpo delito; a prevenção e a extinção de incêndios e a realização de buscas e salvamentos.</p>

²²⁰ Decreto nº 3700. Diário Oficial de 28 de julho de 1977.

²²¹ Lei nº 8485, de 03 de junho de 1987. Diário Oficial de 08 de junho de 1987.

²²² Decreto 5.887, de 15 de dezembro de 2005

ANEXO 7 MANIFESTO ESCRITO PELO EX-COMANDANTE-GERAL DA PM DO PARANÁ AO GOVERNADOR BETO RICHA

CARTA AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ²²³

O Comando da Polícia Militar do Paraná, instituição sesquicentenária que labuta diariamente em prol da segurança pública do Estado do Paraná, cumprindo incansavelmente a sua missão constitucional, vem perante Vossa Excelência manifestar o seu repúdio às declarações atribuídas pela Imprensa ao Secretário de Estado da Segurança Pública, em data de 04 de maio de 2015 – e até agora não desmentidas – as quais atribuem única e tão somente à PMPR a responsabilidade pelos fatos ocorrido em 29 de abril de 2015, quando da manifestação dos professores, pelos fundamentos abaixo delineados.

a) A Polícia Militar do Paraná esteve presente no dia 29 de Abril de 2015, cumprindo o seu papel constitucional de preservação da ordem pública, no intuito de garantir a ordem pública e impedir uma possível invasão à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em atendimento ao interdito proibitório expedido pela Justiça paranaense, devidamente comandada, com planejamento prévio e ciente dos desdobramentos que poderia advir

b) Que o Senhor Secretário de Segurança Pública foi alertado inúmeras vezes pelo comando da Tropa empregada e pelo Comandante-Geral sobre os possíveis desdobramentos durante a ação e que mesmo sendo utilizadas as técnicas internacionalmente reconhecidas como as indicadas para a situação, pessoas poderiam sofrer ferimentos, como realmente ocorreu, tendo sido vítimas manifestantes e policiais militares empregados na operação.

c) Que imediatamente após os fatos foi determinada a abertura de Inquérito Policial Militar para a apuração dos possíveis excessos, no sentido de serem responsabilizados todos os que tenham dado causa aos mesmos.

d) O que não se pode admitir em respeito à tradição da Polícia Militar do Paraná, seus Oficiais e Praças, que seja atribuída a tão nobre corporação a pecha de irresponsável ou leviana, por não ter sido realizado um planejamento, ou mesmo que tenha sido negligente durante a operação, pois todas as ações foram tomadas seguindo o Plano de Operações elaborado, o qual foi aprovado pelo escalão superior da SESP, tendo inclusive o Senhor Secretário participado de

²²³ Disponível em: <http://bit.ly/2p06yiR>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

diversas fases do planejamento, bem como é importante ressaltar que no desenrolar dos fatos o Senhor Secretário de Segurança Pública era informado dos desdobramentos.

e) O Comando e os demais integrantes da Corporação deixam claro a Vossa Excelência que nunca deixarão de cumprir o seu juramento desempenhar com honra, lealdade e sacrifício de sua própria vida, as suas obrigações, na defesa da Pátria, do Estado, da Constituição e das Leis.

Curitiba, R, 5 de Maio de 2015.

Cel. QOPM Cesar Vinicius Kogut,

Comandante-Geral da PMPR

ANEXO 8 CARTA DE DEMISSÃO ESCRITA PELO EX-SECRETÁRIO DE SEGURANÇA DO PARANÁ, FERNANDO FRANCISCHINI, AO GOVERNADOR BETO RICHA

Exmo. Governador Beto Richa,²²⁴

Gostaria inicialmente, mesmo neste momento de dificuldade, rememorar os avanços na área de segurança pública que merecem destaque:

1) Polícia Civil

a) Encaminhamos para Vossa Excelência, com nosso parecer positivo, o Estatuto da Polícia Civil do Paraná; nele constam os avanços importantes para os profissionais da área, como a regulamentação das carreiras e seus direitos; A necessidade de Bacharelado em Direito para o concurso de escrivão de polícia, o reconhecimento dos peritos papiloscópicos, a padronização do subsídio de delegados de polícia para remoções de todas as categorias profissionais;

b) Encaminhamento, com parecer positivo da secretaria, da equivalência das carreiras jurídicas de Estado com os delegados de polícia;

2) Polícia Científica:

a) Encaminhamento da PEC de recriação da Polícia Científica no Paraná;

b) Enquadramento e encaminhamento das Promoções dos Peritos Oficiais e Auxiliares de perícia

3) Polícia Militar e Corpo de Bombeiros:

a) Encaminhamento de uma proposta inicial da Lei de Promoção de Praças, a ser amplamente debatida;

b) Negociação para implantação das promoções e progressões dos Policiais Militares atrasadas;

4) Polícia Penitenciária:

a) Regulamentação do porte de arma e da identidade funcional;

b) Estruturação do setor de engenharia para correção dos projetos de construção e ampliação dos presídios;

5) Resultados Importantes:

a) Diminuição brutal dos roubos e explosões de caixas eletrônicos, que aconteciam diariamente, com diversas prisões de "gangues da dinamite" e a apreensão de fuzis, e explosivos. Em janeiro foram 25 explosões e em abril foram 9.

²²⁴ Disponível em: <http://bit.ly/2pzLQbg>. Acesso em 01 de maio de 2017.

b) Fim das mega rebeliões em presídios com a proibição de remoções de presos, principalmente aquelas que aconteciam a critério das facções criminosas;

c) reforço substancial no Departamento de Inteligência do Estado do Paraná, triplicando o número de policias.

d) Recordes de apreensão de toneladas de drogas, mais de 400 bandidos detidos em operações policiais e a prisão de centenas de traficantes que influenciaram diretamente na redução drástica de homicídios em várias cidades do Paraná, inclusive em Curitiba, resultando no melhor resultado dos últimos 9 anos.

Tenho convicção de que a segurança pública e administração penitenciária estão no rumo certo, para o alcance dos interesses do Estado e da Sociedade.

Mesmo com todos estes resultados, venho agradecer a confiança de Vossa Excelência, mas, para colaborar com a governabilidade do nosso Estado, peço exoneração de minha função, convicto de que as ações até agora tomada se deram a favor do interesse público. Dentro da legalidade, em garantia da ordem pública.

Finalizo, assumindo novamente e publicamente todas as minhas responsabilidades, na atuação policial nas últimas operações, apoiando o trabalho da tropa. No entanto, ressalto que mesmo com as reações adversas, continuo defendendo uma apuração rigorosa tanto da polícia quanto do Ministério Público para que ao final a verdade prevaleça.

Confiante em seu trabalho e na sua capacidade de liderança para superar este momento de crise, coloco-me a inteira disposição das causas paranaenses no Congresso Nacional e agradeço cada profissional da segurança pública e da Administração Penitenciária pelo apoio e respeito concedidos.

FERNANDO FRANCISCHINI

ANEXO 9 CARTA DE DEMISSÃO ESCRITA POR ARTHUR TRINDADE COSTA, EX-SECRETÁRIO DE SEGURANÇA DO DISTRITO-FEDERAL, AO GOVERNADOR RODRIGO ROLLEMBERG²²⁵

“Nestes dez meses que estamos a frente da Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social temos nos esforçado para construir uma política pública de segurança voltada para a redução dos crimes violentos e aumento da sensação de segurança. Esta política está baseada na filosofia de policiamento orientado para a solução de problemas e na intensa participação da sociedade civil.

Para isso, reestruturamos a Secretaria para que pudesse efetivamente coordenar a política e orientar as ações a partir de análises criminais baseadas em evidências científicas. Também implantamos uma câmara técnica para aproximar o Ministério Público, o Judiciário e a polícia. Introduzimos uma política de transparência de estatísticas e informações criminais.

Os resultados foram muito bons, com destaque para a queda de 14% no número de homicídios. Isso aconteceu devido aos esforços da Polícia Militar em apreender armas de fogo e, principalmente, aos trabalhos da Polícia Civil em investigar estes crimes e coibir a atuação das gangues. Se os esforços forem mantidos, poderemos alcançar uma redução de 50% das mortes violentas nos próximos anos.

Também merece destaque a redução das mortes no trânsito. Resultado das ações de prevenção realizados pelo DETRAN e pela Polícia Militar, além do excelente trabalho de socorro realizado pelo Corpo de Bombeiros.

Com relação aos crimes contra o patrimônio, os números ainda estão aquém das metas que traçamos. A despeito dos esforços da SSP em elaborar análises estatísticas, as ações do policiamento ostensivo da PM, ainda carecem de foco. Não basta apenas colocar mais policiais na rua. Eles precisam estar no dia, na hora e no local corretos.

Estes resultados se diluem quando erros e desmandos acontecem. A ação da PMDF contra os professores foi equivocada, do meu ponto de vista. Todos os especialistas que consultei foram unânimes em dizer que houve uso desproporcional da força e que não foram esgotadas as negociações. Pior, a ação foi dirigida diretamente pelo comandante geral, sem consultar o governador ou o secretário de segurança.

Sou professor e tenho uma trajetória em segurança pública e direitos humanos. Não posso concordar com o que aconteceu. Precisamos decidir qual polícia queremos. Uma polícia cidadã ou uma polícia que não se submete a autoridade civil e tem dificuldades para admitir seus erros?

Os erros na ação da semana passada não podem, de forma alguma, ser atribuídos aos policiais do Batalhão de Choque. São profissionais que seguem protocolos. Se os protocolos estão equivocados, cabe ao comando corrigi-los. Mais do que erros pontuais, a ação revelou as graves falhas na cadeia de comando e na estrutura de governança da segurança pública do Distrito

²²⁵ Disponível em: <https://glo.bo/2p35qvB>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

Federal.

Desde o início dos nossos trabalhos, temos encontrado dificuldades de trabalhar com alguns setores da PMDF. Para estes, prevalece a ideia de que a polícia é autônoma e não precisa se submeter as diretrizes da Secretaria de Segurança Pública. Eles não querem uma Secretaria forte e capaz de planejar uma política de segurança pública.

O Distrito Federal tem, em termos proporcionais, o maior orçamento de segurança pública do país. Tem também os maiores efetivos proporcionais. Nossas policiais são bem pagas. Mas apesar disso, historicamente as entregas na área de segurança pública têm sido pífias. Nossa taxa de homicídios é alta, a população segue insegura, desconfia das polícias e os serviços de polícia deixam a desejar. Tudo isso porque falta uma secretaria de fato capaz de ditar uma política de segurança.

Lutamos para construir uma política de segurança e fortalecer a secretaria como órgão central de planejamento e governança. Os obstáculos têm sido enormes. Os acontecimentos recentes agravaram o quadro, tornando insustentável a minha permanência. Agradeço a todos(as) que me apoiaram.”