

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

JORDANA DIAS PEREIRA

**AS POLÍTICAS PENAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA DE FHC A BOLSONARO:
UM ESTUDO SOBRE RUPTURAS E CONTINUIDADES NA NOVA REPÚBLICA**

São Carlos

2021

JORDANA DIAS PEREIRA

**AS POLÍTICAS PENAIIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA DE FHC A BOLSONARO:
UM ESTUDO SOBRE RUPTURAS E CONTINUIDADES NA NOVA REPÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Sociologia da Universidade
Federal de São Carlos como parte dos requisitos
para obtenção do título de Mestre em
Sociologia.

**Orientadora: Profa. Dra. Jacqueline
Sinhoretto**

São Carlos

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Jordana Dias Pereira, realizada em 24/03/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Jacqueline Sinhoretto (UFSCar)

Prof. Dr. Frederico Normanha Ribeiro de Almeida (UNICAMP)

Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (PUC-RS)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Aos corações generosos de Dona Anna e Seu Nilo que sempre estiveram ali batendo por mim e me apoiando. Talvez seja isso que chamam de amor.

AGRADECIMENTOS

A decisão de ingressar nessa viagem (que levou mais tempo do que o esperado) se deu em um almoço em casa num final de semana qualquer no início de 2017. Jacqueline Sinhoretto e William Nozaki, obrigada por me estimularem, ensinarem e por estarem sempre ali para as trocas diárias.

E obrigada Daniel Souza e Marília Jahnel por não terem me deixado desistir de fazer a inscrição. Valeu também Caio e Roberto que - juntos com a Má - me deram um mega apoio na correria da qualificação.

Daí tiveram todas/os colegas das turmas (PPGS 2018 e 2019) com quem troquei bastante. As idas para São Carlos eram, por vezes, bem cansativas (a gente pode agradecer Cometa, Empresa Cruz e o BlablaCar por me levar e trazer, semanalmente, em segurança?) e sempre encontrava frescor quando chegava no Campus. O Campus da UFSCAR é um desses locais em que a liberdade, o conhecimento, a pesquisa estão na atmosfera, quase palpáveis. Sente-se no ar. Todo jovem deveria ter oportunidade de viver uma experiência como esta. O Brasil seria um lugar melhor.

Além da Jacqueline, tive outros dois professores inspiradores neste período: Vera Cepêda e Gabriel Feltran. Sempre é bom encontrar professores como esses três pelo caminho. Incansáveis em nos lembrar que a sociologia é produção de conhecimento num constante exercício crítico. Nunca esquecerei de agradecer também a minha professora de história da escola, a Gogó (*In Memoriam*). Foi a primeira a me abrir os olhos pra tudo isso.

Obrigada ao PPGS (e a Silmara) por aceitar meus pedidos de prorrogação dos prazos. Nem sempre é fácil conciliar estudos e trabalho.

Um agradecimento grande ao meu então chefe e pra sempre amigo, mentor e companheiro de lutas Joaquim Soriano. Não teria sido possível concluir as disciplinas sem a flexibilidade de horários que ele e Otávio Antunes me permitiram. Fora os papos, ensinamentos, trocas e almoços diários. Obrigada, Joca.

A todas/os colegas do Grupo de Conjuntura da Fundação Perseu Abramo que, juntos, criaram instrumentos analíticos para entender o bolsonarismo - esse fenômeno que nos atropelou em 2018 com toda sua carga autoritária, anti-moderna e obscurantista. Ana Luiza,

Antônio Carlos, Artur Henrique, Edu Tadeu, Fernanda Estima, Isaias, Joaquim, Luana Forlini, Matheus, Marcelo Manzano, Márcio Pochmann, Pedro Camarão, Rose, Vilma, William. Levarei na memória pra sempre nossas reuniões e reflexões semanais. Foi neste grupo que fui delimitando melhor meu objeto de estudos: as políticas penais e de segurança pública do governo federal. E um especial obrigado aos ensinamentos daqueles que não estão mais conosco: Gustavo Codas, Kjeld Jakobsen e Reginaldo Moraes. Podemos encontrar pessoas tão generosas com o conhecimento quanto eles, mas não mais. Incansáveis na construção de uma sociedade mais democrática e justa. Fazem falta.

Por falar em generosidade, uma menção mais do que especial aos colegas do GEVAC que me salvaram nessa última etapa com uma revisão fina do texto. Na academia, muitas vezes permeada pela competição, o GEVAC é um refúgio e um bom exemplo de que produzir conhecimento coletivamente é muito melhor sob todos os aspectos. A Jacqueline criou ali um grupo muito potente com o qual aprendi demais.

O meu processo de escrita se deu durante o isolamento por conta da pandemia Covid-19. Tive um amigo e *rommate* que aguentou minhas crises de ansiedade, mal humor e ainda cozinhou fazendo tudo ficar sempre mais leve. Danilo Feno, valeu de verdade! E, em nome dele e da Clara Castellano, agradeço todos meus amigos que estiveram perto. A amizade é sim a experiência afetiva mais bem sucedida da modernidade. E eu tenho alguns dos bons. Obrigada, gente.

Por fim, obrigada a Frederico Almeida e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo que - juntos com a Jacque - estiveram na minha banca de qualificação e tornaram essa defesa possível.

Papai e mamãe, a vocês tudo de melhor que eu possa produzir. Sempre. Amo vocês.

RESUMO

Esta dissertação trata da produção de políticas penais e de segurança pública na Nova República. Por meio de revisão bibliográfica e de análise das biografias, dos discursos, dos programas de intenção dos governos, e dos atos normativos e projetos de lei emitidos pelo do Poder Executivo federal de 1997 (ano de criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública) a 2020, encontram-se alguns elementos de continuidades e de rupturas. O estudo se insere dentro da sociologia da punição com enfoque no quadro analítico criado por David Garland. Seguindo seu modelo analítico, é possível afirmar que de FHC a Temer as respostas encontradas para a questão do aumento da criminalidade têm um caráter ora mais reativo, ora mais garantista. Além disso, no período entre os presidentes citados, em maior ou menor medida, buscou-se criar instrumentos para o desenvolvimento de políticas de segurança pública. Este modelo, no entanto, se mostrou limitado para analisar a experiência atual. Em Bolsonaro, se encontra um quarto tipo de resposta, a anti-moderna. Estas dinâmicas da produção de políticas penais e de segurança pública no Brasil encontram explicações por um lado, em uma tendência mais global como a Racionalidade Penal Moderna sustentada também pelo populismo punitivo e marcada pelo contexto do neoliberalismo; e de outro, nas particularidades do país marcado por um processo de modernização tardio - e nunca concluído - e uma cidadania de baixa intensidade.

Palavras-Chave: SENASP, Nova República, Racionalidade penal moderna, populismo punitivo, políticas penais e de segurança pública, controle do crime.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AMAN	Academia Militar das Agulhas Negras
CF	Constituição Federal
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNSP	Força Nacional de Segurança Pública
GLO	Garantia de Lei e Ordem
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MJ	Ministério da Justiça
MP	Medidas Provisórias
OMS	Organização Mundial de Saúde
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projetos de Leis
PL	Partido Liberal
PM	Polícia Militar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
RPM	Racionalidade Penal Moderna
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UF	Unidades Federativas

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. Capítulo 1: Contexto Teórico e Apresentação do Problema - O Governo Bolsonaro: Continuidades e Rupturas.....	19
1.1. Os Sentidos da Punição no Contexto do Neoliberalismo.....	26
1.2. Sociologia da Punição e o Caso da América do Sul.....	33
2. Capítulo 2: Sociologia da Punição e o Caso Brasil - as particularidades nacionais.....	29
2.1. Formação da Sociedade Brasileira, suas características e a institucionalização da violência.....	49
2.2. Constituição da Cidadania e o alvo do recrudescimento penal e da eliminação.....	53
2.3. A Constituição Brasileira, o Artigo 144 e a Segurança Pública no Poder Executivo.....	60
3. Capítulo 3: A Racionalidade Penal Moderna, o Populismo Punitivo e os atores e obstáculos envolvidos no processo de produção	67
3.1. Mapeamento dos atores e dos obstáculos envolvidos no processo de produção de políticas públicas.....	73
3.2. PECs do Congresso.....	75
3.3. Judicialização das Políticas Públicas ou Ativismo Jurídico.....	78
3.4. Polícias Militares no Poder.....	81
4. Capítulo 4: A Política Penal e de Segurança Pública de PSDB e PT.....	84
4.1. Os Governos PSDB (1996-2002).....	85
4.2. Os Governos PT(2003-2016).....	93
4.3. Algumas conclusões de FHC a Dilma (1997-2016).....	101
5. Capítulo 5: Análise Documental - Políticas Penais e de Segurança Pública nos Governos Temer e Bolsonaro (2016-2020).....	104
5.1. O Governo Temer (2016-2018).....	107
5.2. O Governo Bolsonaro (2019-2020).....	123

5.3. Algumas conclusões de Temer e Bolsonaro (2016-2020).....	142
6. Considerações Finais.....	145
7. Referências Bibliográficas.....	153
ANEXO.....	163

INTRODUÇÃO

Em 2021 comemoram-se trinta e três anos da promulgação da Constituição Federal. A Magna Carta de 1988 é considerada um marco na história política do país, pois pretendia estabelecer uma ruptura com um passado de autoritarismo - característico dos vinte e um anos de Ditadura Civil-Militar 1964 a 1985 - e garantir uma série de direitos políticos e sociais a todo e qualquer cidadão brasileiro.

A avaliação que se faz, mais de três décadas depois, no entanto, é de que a consolidação destes direitos não se deu de maneira homogênea e linear, tanto no que diz respeito aos tipos de direitos quanto às possibilidades de acesso a eles (possibilidades estas pré-definidas por raça/cor, território, região do país, renda, etc). Assim, um cidadão branco, com carteira assinada, morador de bairros do centro da cidade de São Paulo, poderá ter uma experiência bem diferente de uma mulher negra, desempregada e moradora do interior do Piauí, ao buscar serviços públicos. Ao mesmo tempo, pode-se dizer que a grande maioria dos cidadãos logra em acessar serviços do Sistema Único de Saúde - mesmo que em maior ou menor grau de qualidade. O mesmo não se pode afirmar com tanta tranquilidade com relação às políticas penais e de segurança pública.

Parece consensual entre os autores do campo da Sociologia da Punição, da Violência, da Criminologia, do Direito, etc que na transição democrática, ao contrário do que ocorreu em outros âmbitos e instituições públicas que foram submetidos a uma revisão, e ajustes em consonância com o novo momento que o país vivia, os aparatos de força e justiça acabaram sendo esquecidos pelos atores políticos envolvidos - intencionalmente ou não. Assim, todo desenho institucional das polícias, por exemplo, se manteve intacto.

O próprio artigo 144 da Constituição (que trata do tema da segurança pública) é deveras vago e não orienta - como ocorre com outras políticas - qual o papel de cada ente federativo ou quais meios estão disponíveis para a implementação do direito básico a uma vida segura.

Na redação do artigo 144, a maior parte da responsabilidade pela segurança pública fica a cargo dos estados, deixando pouca responsabilidade à União (ente federativo que teria a capacidade de reformas estruturais), e pouca autoridade aos municípios (territórios onde os conflitos se dão). Soma-se a isso, uma crise econômica aguda que se seguiu a 1988 e neutralizou a percepção de mudança, diminuiu as virtudes da nova institucionalidade e permitiu que o

passado seguisse se reproduzindo no imaginário na população. O potencial transformador da Carta enfraqueceu. A Nova República pode ter logrado derrotar a inflação (circulação de riqueza), mas não derrotou os homicídios (valor da vida) (LIMA e SINHORETTO, 2015).

Como artigo mais relevante que balizou as políticas penais e de segurança na Nova República, tem-se o artigo 5. É nele que se encontra a perspectiva de um programa de processamento dos conflitos criminais que respeite os direitos e garantias fundamentais. Ainda que o *welfarismo* penal (GARLAND, 2008) nunca tenha se concretizado no país, pelo menos no documento, todo cidadão é igual perante a lei e, uma vez que alguém for acusado de um crime, o que vale é a presunção da inocência e o direito à defesa. Neste sentido, o processo de democratização da Nova República desde FHC, passando pelos governos do PT - ainda que com algumas instabilidades - foi marcado, de maneira geral, por uma tentativa de adequar o funcionamento das instituições a este artigo (as polícias, os órgãos de execução penal, etc).

Mas, como se verá ao longo desta dissertação, a história da Nova República foi marcada por instabilidades, tensões, rupturas e continuidades políticas com o regime autoritário que a precedeu.

No que diz respeito ao objeto de estudo deste trabalho, pode-se dizer que até o fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o Governo Federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública. Somente após a tragédia do Ônibus 174¹, no Rio de Janeiro, o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça. O plano veio na sequência da criação da Secretaria dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos. E, para esta dissertação, se destaca a criação, em 1997, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), via Decreto nº 2.315, de 4 de setembro. O marco temporal de 1997 da pesquisa se justifica, assim, a partir da criação da SENASP, quando o Governo Federal demonstrou disposição para lidar com a pauta e organizar sua atuação junto aos entes federados.

Como objetivo geral, este trabalho busca comparar os governos de 1997 a 2020 no que diz respeito ao entendimento de política penal e de segurança pública. Afinal, quais são os traços

¹ O sequestro do ônibus 174 foi um episódio marcante da crônica policial do Rio de Janeiro, no Brasil. No dia 12 de junho de 2000, o ônibus da linha 174 (Central-Gávea) ficou detido no bairro do Jardim Botânico por quase 5 horas, sob a mira de um revólver, por Sandro Barbosa do Nascimento, sobrevivente da Chacina da Candelária.

de continuidade e quais os traços de ruptura encontrados no período no que se refere ao campo de administração estatal de conflitos²?

Não se ignora que, na prática, os governos estaduais (que têm a gestão das polícias civis e militares), junto com os agentes do sistema de justiça criminal, têm um papel mais relevante na gestão da segurança pública e no controle penal. Mas, o objeto principal da análise será o lugar das lutas e conflitos políticos presentes nos cenários nacionais, que dependem de eleições nacionais - ou seja, dos partidos e grupos políticos que estão à frente dos governos nacionais.

Para análise dos governos FHC (1997-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) optou-se por fazer uma revisão bibliográfica, coleta de dados secundários. Assim, recorreu-se a autores como Sérgio Adorno (1999 e 2003), Azevedo e Cifali (2015, 2017), Cifali e Sozzo (2016), Sozzo (2017), Azevedo e Nascimento (2016), e Azevedo e Sozzo (2016).

Para análise dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2020) foi realizado levantamento e análise dos Programas de Governo³; da biografia do primeiro escalão do Poder Executivo responsável pela pauta (presidentes e ministros da Justiça) do período destacado; levantamento e análise de atos normativos (Medidas Provisórias, Decretos) emitidos pelo Poder Executivo no período destacado; levantamento e análise de Projetos de Leis e Propostas de Emendas Constitucionais enviados para o Congresso pelo Poder Executivo no período; para, por fim, buscar entender quais são os sinais de ruptura e continuidade no que se refere às políticas penais e de segurança pública.

A opção metodológica de avaliar as duas áreas (política penal e de segurança pública) encontra sua explicação a partir da constatação dos autores do campo (que, em sua maioria optam por uma avaliação combinada) de que o direito penal acaba sendo utilizado como meio preferencial de resolução de conflitos e gerenciamento de condutas nos espaços públicos. Para

²“A análise do campo estatal de administração de conflitos privilegia os papéis e as posições assumidos nos rituais pelos agentes estatais e seus representantes, e pelas partes em conflito, buscando compreender as relações estabelecidas entre eles, as equidades e as hierarquias produzidas, a produção e a circulação de verdades, a negociação dos significados de leis, normas, valores e direitos. Procura investigar os rituais de resolução no modo como encarnam valores e criam efeitos de produção, reprodução e modificação de relações de poder; e verificar, na prática cotidiana desses rituais, como eles são espaços de disputa de dois tipos simultâneos de monopólio estatal: o do uso legítimo da violência física e o de dizer o direito. A ideia de um campo estatal é contraposta à noção de Estado como organização homogênea por se basear na constatação de que diferentes instituições estatais agem na administração de conflitos, e que cada uma delas o faz segundo suas lógicas e rituais, produzindo muitas vezes efeitos de equidade e hierarquização muito diferentes entre si”. (SINHORETTO, 2010).

³ Como Temer não foi submetido à eleição como cabeça de chapa, considerou-se o documento “Uma Ponte para o Futuro” de 2015, entendido como uma sinalização do então vice como disposto a assumir a Presidência da República na época da campanha pelo impedimento da presidente Dilma Rousseff.

David Garland (2008) o próprio funcionamento dos mecanismos de controle do delito - no mundo ocidental contemporâneo - está relacionada com duas lógicas distintas: a primeira voltada para gestão de risco (lógica instrumental); e a segunda voltada à demanda social por castigo e vingança contra aquele que cometeu o delito (lógica simbólica).

O trabalho se insere no campo da sociologia da punição⁴, dentro do qual se inserem autores de escolas teóricas diferentes - de matrizes marxistas (com centralidade na classe), foucaultianas (debate sobre pena), e weberianos (construção de tipologias). Busca-se, assim, encarar uma postura metodológica que respeita a complexidade do objeto e coloca a seu serviço os diversos autores e matrizes teóricas. Antes de tomar partido em favor deste ou daquele autor, o que interessa é submeter a riqueza de formulações sobre o tema ao teste da realidade. Buscou-se, no entanto, durante todo o exercício de discussão teórica, eliminar os perigos que Oliveira Filho (2015) denominou patologias metodológicas como ecletismo, o reducionismo e o dualismo.

Utilizam-se como métodos de pesquisa (i) Revisão Bibliográfica, (ii) Levantamento de Dados Sociais e de Violência, e (iii) Análise Documental (de Programa de Governos, de atos normativos e Projetos de Leis).

A revisão bibliográfica foi o método utilizado para investigar (i) discussão internacional sobre a administração de conflitos no marco do neoliberalismo no ocidente - tendo também como marco a racionalidade penal moderna⁵; (ii) as particularidades do Brasil no que diz respeito à formação de sua sociedade com características anti-modernas; (iii) os atores envolvidos na esfera de produção da política penal e de segurança pública - para então, justificar a escolha do Governo Federal como objeto prioritário de análise (mais especificamente Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Segurança Pública);

⁴ Em diálogo com David Garland e outros autores da *Sociology of punishment*, este trabalho se insere no campo da sociologia da punição. Garland em "Punishment and Modern Society" (1990) ao passo que dialoga com Foucault e entende a punição como uma instituição e descarta a ideia de punição como um desdobramento da estrutura (perspectiva marxista), garante um entendimento de que a desigualdade econômica é estrutural e, por isso, se desdobra garantindo à punição traços de seletividade. No Brasil, a Sociologia da Punição se insere, historicamente, no campo da Sociologia da Violência (que comporta estudos sobre políticas públicas e segurança pública). Mas encontrou certa autonomia no último período se apropriando, especificamente, de estudos sobre a criminologia.

⁵ Conceito desenvolvido por Álvaro Pires (2004): "A maneira de pensar o sistema penal assumirá no Ocidente uma forma de organização sistêmica distinta dos outros sistemas de pensamento a partir da segunda metade do século XVII. Trata-se de um sistema de pensamento ligado a um conjunto de práticas institucionais jurídicas que se designa como "justiça penal" ou "criminal"³, constituído por uma rede de sentidos com unidade própria no plano do saber e que liga estreitamente fatos e valores, o que lhe confere um aspecto normativo".

A coleta de dados se divide em três frentes: (i) o levantamento e análise qualitativa dos Programas com intenções do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015, e Partido Social Liberal (PSL), em 2018, juntamente com o levantamento do perfil dos presidentes e ministros; (ii) análise qualitativa dos primeiros discursos dos presidentes com relação à pauta; e, por fim, (iii) o levantamento e análise dos atos normativos e projetos de leis do executivo.

O acesso aos atos normativos se deu via Webservice (via World Wide Web -www), oferecido pelo site do Palácio do Planalto⁶. Todos os Decretos, Medidas Provisórias (MPs) e Projetos de Leis (PLs) ou Proposta e Emendas Constitucionais (PECs) emitidos pelo Poder Executivo federal encontram-se no site organizados por data. Já os Programas de Governo foram encontrados no site do Tribunal Superior Eleitoral⁷, e as biografias e primeiros discursos no site do Planalto.

Como se verá nos capítulos 4 e 5, em diversos momentos também se recorreu, como material acessório, aos sites oficiais do governo - de ministérios e do Planalto - para acesso às reportagens de cobertura de eventos, bem como biografias de presidentes, ministros e secretários de segurança pública. Por vezes, buscaram-se memórias em jornais e portais de notícias.

Nesta primeira busca, foram selecionados mais de 300 atos normativos e projetos de lei. Desta lista, foram excluídas da análise aqueles atos em cuja ementa não foi encontrada relação com o objeto desta dissertação. Ao final, a amostra apresenta 116 proposições entre 92 decretos (51 de Bolsonaro e 41 de Temer), 16 medidas provisórias (08 de Bolsonaro e 08 de Temer) e 08 projetos de lei enviados pelo poder executivo (06 de Bolsonaro e 02 de Temer).

Importante destacar que, no recorte temporal de 1997 (ano de constituição da SENASP) a 2020, como já se expôs, houve cinco presidentes - três dos quais tiveram dois mandatos cada, sendo eles: FHC 1 de 1995 a 1998; FHC 2 de 1999 a 2002; Lula 1 de 2003 a 2006; Lula 2 de 2007 a 2010; Dilma 1 de 2011 a 2014; Dilma 2⁸ de 2015 a 2016; Temer de 2016 a 2018; e Bolsonaro de 2019 até a atualidade.

⁶ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Último acesso em 10 de agosto de 2020.

⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Último acesso em 10 de agosto de 2020.

⁸ O governo de Dilma 2 foi interrompido por um processo de impedimento.

De maneira geral, se encontra ao longo do período da Nova República uma melhora nos indicadores sociais. No entanto, os instrumentos disponíveis parecem não ter dado conta de garantir a diminuição dos índices de criminalidade e violência (que seguem em uma curva ascendente desde a década de 1970).

O que se verá ao longo deste estudo é que entre os governos FHC e Temer, o Brasil produziu respostas para este problema que, muitas vezes, parecem ambíguas. Partindo de um modelo analítico apresentado por Garland encontrou-se no período: (i) “Respostas do tipo Reativa” - a partir do diagnóstico de que a saída apresentada para o problema da criminalidade não está surtindo o efeito desejado, insiste-se em mais endurecimento penal (com aumento legal das penas para certos delitos e redução de possibilidades de livramento durante o processo penal); (ii) “Respostas Adaptativas” - busca inovar no sentido de gerenciamento do risco, em que o administrativismo e mecanismos tecnológicos voltado para prevenção do crime ganham espaço frente ao sistema penal; e, por fim (iii) “Respostas Garantistas” - muito associado aos movimentos de direitos humanos, liberais e garantistas no contexto da América do Sul - que buscavam, justamente, a ampliação de uma agenda de direitos e garantias para o conjunto da população, muitas vezes, excluídas do processo de democratização de seus países marcados pela não efetivação de um *welfarismo* penal⁹.

Mas o aumento da violência não é um fenômeno exclusivo do Brasil e, por isso, este trabalho não se furta em mobilizar autores estrangeiros que estão elaborando o punitivismo como um fenômeno global ligado ao neoliberalismo (como Bernard Harcourt, Michelle Alexander, David Garland, Loic Wacquant e Álvaro Pires).

Pires (2004) teoriza sobre a Racionalidade Penal Moderna e como ela se converte em obstáculos cognitivos, colonizando o pensamento até dos atores mais progressistas e impedindo elaborações de outra ordem dentro do direito criminal e da segurança pública. Essa é uma importante chave explicativa, mas que se volta para o âmbito da *epistème* - no sentido foucaultiano do termo. No campo do discurso e da ação política parece que esta *epistème* garante sua perpetuação via populismo penal¹⁰ que bloqueia ou, pelo menos, dificulta, a implementação de políticas comprometidas com a garantia dos direitos civis e o controle da

⁹ Conjunto de direitos na área penal que guarda relação com o Estado de Bem-Estar Social.

¹⁰ O populismo penal é um discurso e uma prática punitiva típicos das democracias contemporâneas que busca legitimar o recrudescimento penal por meio da perpetuação do medo da violência, com a promessa de que isso irá resolver a questão da criminalidade.

atividade policial (voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo). Este bloqueio - operado por diversos atores em consonância - encontra respaldo também no parlamento e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal. Este cenário se complexifica ainda mais, como se verá, num país que tem como padrão de governança o Presidencialismo de Coalizão (CIFALI, 2017; LIMONGI, 2006).

No entanto, o governo Bolsonaro parece não seguir esta lógica penal para a formulação de respostas para o aumento da criminalidade. O atual presidente acaba por lançar mão de formulações que caminham no sentido oposto ao que era entendido como “modernidade penal” - quando elabora, por exemplo, não numa lógica de expansão da democracia em um projeto de integração nacional, mas ao contrário, é condescendente com a execução sumária e defende “armar a população de bem para se proteger dos inimigos da pátria”. Esta ruptura parece ter sido possibilitada por continuidades características da sociedade brasileira, que nunca consolidou seu processo de modernização, democratização e efetivação da cidadania.

Espera-se com isso produzir um pensar sociológico que contribua para possíveis reflexões no campo e que, com sorte, possa ter reverberações políticas para a construção de uma sociedade mais democrática.

CAPÍTULO 1: CONTEXTO TEÓRICO E APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA - O GOVERNO BOLSONARO: CONTINUIDADES E RUPTURAS

Este trabalho começa a ser escrito no ano de 2020. O contexto sócio-político e sanitário é a pandemia do coronavírus que assola o mundo inteiro desde o final de 2019, com repercussões ainda em 2021 (mesmo com o início das vacinações). Segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), foram confirmados no mundo 99.864.391 casos e 2.149.700 mortes por COVID-19 até o final de janeiro de 2021.¹¹

A crise sanitária, de repercussões ainda incalculáveis, tem uma dimensão tão profunda quanto cruel: ela escancara as desigualdades já existentes e estruturais da sociedade. No Brasil, pobres e moradores de favela morrem mais em relação a ricos e moradores de bairros de elite¹². Negros morrem mais em comparação aos brancos¹³. Os dados ainda deverão ser tratados e analisados para que se tenha a dimensão real da tragédia. Mas se pode afirmar uma tendência de que os grupos já subalternizados sofram ainda mais com a pandemia - seja na dimensão sanitária ou econômica, com a perda de emprego e renda.

Paralelamente a isso - e, por que não dizer, operando para o agravamento da crise com falas e ações que caminham no sentido oposto às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS)¹⁴ - o presidente do país, eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro (sem partido),

¹¹ Fonte: Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875>. Acesso em 29 de janeiro de 2021

¹² Bairros com maior número de mortes por coronavírus em SP concentram favelas e conjuntos habitacionais. Portal G1. São Paulo, 04 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/04/bairros-com-maior-numero-de-mortes-por-coronavirus-em-sp-concentram-favelas-e-conjuntos-habitacionais.ghtml>> Acesso: 10 de agosto de 2020

¹³ Por que negros morrem mais: o racismo institucional no acesso à saúde. Nexo. São Paulo, 12 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/05/12/por-que-negros-morrem-mais-o-racismo-institucional-no-acesso-a-saude>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

Em duas semanas, número de negros mortos por coronavírus é cinco vezes maior no Brasil. Portal A Pública. São Paulo, 06 de maio de 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/05/em-duas-semanas-numero-de-negros-mortos-por-coronavirus-e-cinco-vezes-maior-no-brasil/>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

¹⁴ Bolsonaro volta a criticar isolamento social contra o coronavírus. Jornal O Globo. São Paulo, 16 de maio de 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-volta-criticar-isolamento-social-contra-coronavirus-24430964>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

cria uma crise política institucional. Tornam-se rotineiras as falas antidemocráticas contra as instituições do país como a imprensa, o Supremo Tribunal Federal e o próprio Congresso. O ministro do STF, Celso de Mello, ainda em maio de 2020 comparou o Brasil à Alemanha de Hitler e disse que bolsonaristas querem “abjeta ditadura”¹⁵.

Ainda, em trecho de vídeo da reunião ministerial do dia 22 de abril de 2020, tornado público pelo STF, Bolsonaro diz que está armando a população porque não quer uma ditadura no Brasil. Ele afirma que a população, quando armada, "jamais será escravizada". "Olha como é fácil impor uma ditadura no Brasil. Por isso eu quero que o povo se arme, a garantia de que não vai aparecer um filho da puta e impor uma ditadura aqui. A bosta de um decreto, algema e bota todo mundo dentro de casa. Se ele tivesse armado ia para rua. Se eu fosse ditador, eu desarmava como fizeram todos no passado", afirmou Bolsonaro, dirigindo-se ao ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, e ao então ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro, presentes na reunião, conforme notícia veiculada pelo Jornal Estadão em 22 de maio de 2020¹⁶.

Em janeiro de 2021, o jornal O Estado de São Paulo veiculou uma notícia sobre um projeto de lei orgânica, endossado pelo governo Bolsonaro, que pretende restringir a autonomia dos governadores estaduais sobre o comando das polícias¹⁷. As propostas trazem mudanças na estrutura das polícias, como a criação da patente de general para Polícias Militares - hoje exclusiva das Forças Armadas - e de um Conselho Nacional de Polícia Civil ligado à União. O PL também cria uma lista tríplice para a escolha de comandantes-gerais por oficiais de mais alta patente que teriam mandatos - o que tiraria dos governadores estaduais o poder de nomeação e o obrigaria a justificar a exoneração de um comandante-geral.

¹⁵ Celso de Mello Compara Brasil a Alemanha de Hitler e diz que bolsonaristas queriam abjeta Ditadura. Jornal O Valor. São Paulo, 31 de maio de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/05/31/celso-de-mello-compara-brasil-a-alemanha-de-hitler-e-diz-que-bolsonaristas-querem-abjeta-ditadura.ghtml>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

¹⁶ MACEDO, Fausto. Bolsonaro volta a criticar isolamento social contra o coronavírus. Jornal O Estado de São Paulo. Seção Política. São Paulo, 22 de maio de 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-reuniao-com-ministros-bolsonaro-defende-armar-populacao-para-evitar-ditadura/>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

¹⁷ Congresso avalia reduzir poder de governadores sobre PM e polícia civil. Jornal Estado de São Paulo. São Paulo, 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-avalia-reduzir-poder-de-governadores-sobre-pm-e-policia-civil,70003577071>> Último acesso em 29 de janeiro de 2021.

O texto também prevê que militares indiciados em inquéritos policiais ou que sejam réus em processos judiciais ou administrativos não sejam impedidos de obter promoção. Em tese, isso possibilita que PMs investigados ou processados por envolvimento com milícias, por exemplo, sejam promovidos mesmo assim.

O projeto de lei de número 4.363, que é de 2001, foi enviado ao Congresso pelo então governo Fernando Henrique Cardoso e está sendo reformulado pelo relator do projeto, Capitão Augusto do Partido Liberal de São Paulo (PL/SP), líder da “bancada da bala” no Congresso, que reúne parlamentares contra políticas de desarmamento da população.

O debate sobre o projeto é extenso, pois sinaliza para uma maior militarização e maior autonomia das polícias militares em relação ao comando político civil estadual. A ideia aqui não é entrar em um debate sobre as implicações deste projeto, mas vale a observação de que este movimento é coerente com o histórico do presidente e seu próprio programa de governo, apresentado em 2018 - que, como se verá mais adiante, tem forte identificação com as corporações militares.

Neste contexto, é impossível que a vitória eleitoral de um programa com esta característica não leve à reflexão de quais caminhos a possibilitaram. Neste sentido, vale dizer que este trabalho pensa sociologia em seu sentido mais público, via reflexão sobre as desigualdades presentes na realidade, sobre o exercício do poder, e no questionamento das epistemologias que embasam a prática que produz exclusão.

Encontra-se em grande parte dos autores mobilizados nesta dissertação esta motivação. Michel Foucault e sua genealogia, e David Garland, que cria suas reflexões a partir do estudo das políticas penais no Reino Unido, são bons exemplos. Garland afirma que a reflexão teórica a respeito da sociologia da punição não pretende circunscrever apenas um campo de debate acadêmico, mas que ela deve buscar também empreender uma ação simbólica mais ampla, capaz de transformar o modo como as pessoas e as instituições pensam a punição no mundo contemporâneo (GARLAND, 1999).

Um caminho parecido trilhou Álvaro Pires quando criou a teoria da Racionalidade Penal Moderna. Seu tom crítico às políticas penais que se constituíram no Ocidente, a partir da segunda metade do século XVIII, é presente em todo seu texto, como no trecho destacado: “Essas teorias [do sistema penal] concebem a proteção da sociedade ou a afirmação das normas de modo hostil, abstrato, negativo e atomista” (PIRES, 2004, p. 43).

No que diz respeito ao modo como Bolsonaro mobiliza a pauta da punição e da segurança pública, pode-se dizer, que o presidente eleito usou de um método de instrumentalização do sentimento do medo e da insegurança na sociedade para fins políticos, fazendo da punição uma questão ideológica.

Segundo Arthur Trindade (2019), o “medo” é uma ansiedade que acontece na percepção do perigo. O medo do crime é orientado pela representação social de o que, e quem é perigoso. Apesar de parte da literatura tratar medo e criminalidade como fenômenos únicos e associados, eles são fenômenos autônomos que têm causas e dinâmicas diferentes. Nem sempre, por exemplo, coincide a sensação de insegurança com as taxas de criminalidade - o autor usa como exemplo a cidade de Santiago do Chile, em que, enquanto as taxas de criminalidade diminuíram, a sensação de medo - medida por pesquisas surveys - aumentou. Para o autor ainda, o medo tem consequências de diferentes ordens como: sociais, no momento que esvazia espaços públicos, fragiliza relações entre vizinhos, acentua processos de estigmatização, e é, por exemplo, a principal causa de evasão escolar no RJ; econômicos quando depreciam bairros (valor dos imóveis caem), afeta setor de entretenimento, e promove o surgimento de condomínios; e, finalmente, efeitos políticos: principal combustível para a política do ódio que indica quem é a fonte do medo (favelado, negros, migrantes, etc). Caldeira (2000) trabalha numa perspectiva parecida, quando diz que a partir da construção do “medo” é trabalhado e reproduzido um círculo em que a violência é, a um só tempo, combatida e ampliada¹⁸.

Este medo permitiria a construção, para o problema da violência, de respostas punitivas desumanas àqueles que a sociedade denomina “criminosos” porque trabalha-se no sentido de desconstruir o elo de solidariedade para com estes grupos (ALVAREZ e SALLA, 2005; MISSE, 2010).

Dado este panorama, no entanto, se mantém a questão se o fenômeno Bolsonaro pode ser entendido como uma ruptura com o que vinha sendo formulado para a área penal e de segurança pública desde FHC; ou é apenas o resultado de um processo que se construía desde antes - indicando assim mais sinais de continuidade do que de ruptura.

E, além do governo Bolsonaro, como entender os governos anteriores no que diz respeito à formulação das políticas penais e de segurança pública? Há divergências

¹⁸ Em “Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo” (2000), a autora mostra como a descrença e a desconfiança na capacidade de os poderes públicos garantirem a segurança dos cidadãos leva a uma progressiva transferência dessa responsabilidade para as empresas privadas de segurança.

significativas entre os governos do PSDB e do PT? Há alguma espécie de caminho penal que foi traçado que deu margem à construção da vitória de Bolsonaro em 2018?

Claro que ainda há muito para entender sobre o fenômeno do bolsonarismo no Brasil e outros países que, apesar de diferentes em suas particularidades nacionais, carregam traços em comum com ele, como Donald Trump nos EUA, Viktor Orbán na Hungria e Andrzej Duda na Polônia¹⁹. Há ensaios recentes nas ciências sociais sobre a crise da democracia liberal²⁰ - o que pode ser uma linha analítica interessante para entender as razões do avanço de uma extrema direita, que tem como um de seus eixos centrais a segurança pública e a pauta punitivista.

Garland, em 1999, também já indicava uma perspectiva de análise que caminha neste sentido. Retomando Friedrich Nietzsche e Émile Durkheim, ele diz:

(...) os regimes politicamente fortes não têm a menor necessidade de apoiar-se em sanções especialmente punitivas. A repressão pode ser tida como um símbolo de força, mas ela também pode ser interpretada como o sintoma da ausência de autoridade e como repressão inadequada. (GARLAND, 1999, p. 59)²¹.

Em outro texto (2008), o mesmo autor relata o processo de transformação pelo qual passou a maneira de entender o crime e a punição. Segundo ele, no auge do *Welfare State*, as reformas e as intervenções sociais eram respostas plausíveis ao crime e à criminalidade que deveriam ser controladas por uma atividade cientificamente orientada pelo Estado. Por sua vez, elas poderiam, no imaginário da população, ter sucesso no controle das fontes do crime e serem capazes de promover métodos racionais de reinserção dos criminosos na sociedade. Além disso, taxas de criminalidade em níveis baixos eram aceitas como parte do processo pela sociedade em geral.

O neoliberalismo, no entanto, mudou essas premissas e o debate sobre o tema e as políticas de controle do crime passaram por um profundo processo de reorganização. Garland afirma que no Reino Unido e nos EUA, o tema entrou com força no debate eleitoral de maneira irresponsável, à medida que os políticos ofereciam soluções fáceis para o problema, dando espaço para as inquietações e receios da população no processo de formulação das políticas criminais. Instaurou-se a percepção de que nenhuma política mais complexa seria eficaz, o que

¹⁹ HALIMI SERGE & RIMBERT, Pierre. Assim surgiu o protofascismo contemporâneo. Portal Outra Palavras. São Paulo, 03 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/direita-assanhada/assim-surgiu-o-protofascismo-contemporaneo/>>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

²⁰ Ver MEDEIROS (2020)

²¹ A relação entre a pauta punitivista e os regimes neoliberais será tratado com mais cuidado ao longo do texto.

abriu margem para o populismo penal e o fortalecimento da ideia de que é necessário ampliar e estimular medidas penais mais severas.

Assim, Garland interpreta a ruptura com um processo anterior. Nos anos 1970 se deu a emergência de uma pena vingativa, mobilizada pelas emoções e pelo medo do crime, que resultou em reformas penais que foram pautadas não mais pelo segmento de cientistas, como ocorria no período anterior, mas pelo sentimento do público, que não necessariamente tem compromisso com a coerência analítica dos especialistas.

Bernard Harcourt (2011) guarda algumas aproximações com a análise de Garland e também fará referência a este marco histórico como fase de políticas penais neoconservadoras - tendo como caso emblemático a gestão de Ronald Reagan na presidência dos EUA (1981-1989). Para ele, houve uma recuperação das clássicas ideias durkheimianas que pretendiam a recuperação da coesão social e da legitimidade institucional, construindo novos inimigos coletivos. Mas, como se verá mais à frente neste texto, Harcourt, ao contrário de outros autores já citados, entende este momento mais como uma continuidade do que como ruptura. No entanto, vale ressaltar que, para que este processo de implementação do neoconservadorismo penal seja bem sucedido, é necessário evocar a imagem de um criminoso contra o qual se voltará a atividade punitiva do Estado. Associou-se à figura do criminoso a de jovens pretos e rebeldes. Esta redramatização do crime (para usar as palavras de Garland) potencializa as emoções - medo e revolta - do público que trazem implicações nos processos eleitorais²².

Michelle Alexander (2017) caminha numa linha próxima à de Garland, atribuindo importância à pauta punitivista nos processos eleitorais do último período e na construção da imagem do “criminoso”. A autora estadunidense ainda avança quando coloca o elemento racial como estruturante da pauta punitiva. Alexander afirma que o sistema criminal sempre esteve empenhado em manter normalizada a justiça criminal com base na hierarquia racial historicamente consolidada dos Estados Unidos, que coloca os negros e os latinos como incivilizados, criminosos e vadios²³.

²² A hipótese da importância da pauta para as eleições brasileiras é confirmada num estudo de 2016 produzido pelo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública que mostra a sazonalidade da apresentação de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) na área de segurança pública pelos deputados e senadores no Congresso a depender do período do mandato.

²³ Para essa estrutura social a autora utiliza a expressão “casta racial”.

Desta forma, se passa a entender as periferias (compostas por estas “castas”) como o local em que o crime se articula e, a partir dos quais, avança rumo aos bairros mais ricos (em sua maioria brancos). Assim, todos que ali vivem são potencialmente criminosos, mesmo que não haja um crime cometido. A autora destaca ainda o papel da “Guerra às Drogas” neste processo de criminalização da população não branca.

Como o presente texto é escrito em meados de 2020, em meio à pandemia, impossível não pensar nesta formulação de Alexander quando acompanham-se as notícias do assassinato de George Floyd, morto asfixiado por um policial branco em Minneapolis, nos Estados Unidos no dia 25 de maio²⁴. A morte de Floyd deu início a um intenso processo de mobilização de negros e brancos em várias cidades dos EUA que buscam denunciar o racismo institucional a que a autora se refere. “*I can’t breathe*”²⁵ (palavras que Floyd utilizou enquanto era asfixiado) se tornou palavra de ordem com um sentido mais amplo. Desde a campanha “*Black Lives Matter*”²⁶ iniciada em 2013 em circunstâncias parecidas, quando um grupo de policiais assassinou Eric Garner em Nova York, a pauta não recebia tamanha repercussão. Calcula-se que o impacto das manifestações pode ser comparável à Marcha pelos Direitos Civis da década de 1960, já que mudanças importantes na estrutura do policiamento estão sendo indicadas.

Como dito acima, há semelhanças importantes entre a maneira como se constituíram as noções de criminalidade, combate ao crime, política de segurança pública e o sistema penal como um todo nos países do ocidente (autores citados falam desde os EUA, Reino Unido e Brasil). Mas, por óbvio, existem particularidades importantes no caso dos países da América do Sul e, mais especificamente, do Brasil sobre os quais esta dissertação transcorre e foca mais esforços. Mas, de forma geral, se pode dizer que são estes os temas que estarão presentes no texto.

A literatura sobre casos internacionais será ainda reforçada com Álvaro Pires, cuja teoria de Racionalidade Penal Moderna em muito contribui para pensar a respeito da hipótese de que, a despeito das diferentes orientações político-ideológicas dos governos brasileiros, há - até Bolsonaro - um sentido de continuidade da racionalidade penal.

²⁴ George Floyd morreu por asfixia, mostra autópsia pedida pela família. Portal G1. São Paulo, 01 de Junho de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/01/george-floyd-morreu-por-asfixia-mostra-autopsia-requerida-pela-familia.ghm>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

²⁵ Tradução pela autora desta dissertação: Eu não posso respirar

²⁶ Tradução pela autora desta dissertação: Vidas Negras Importam

A dissertação também mobiliza Michel Foucault e L  ic Wacquant para analisar a rela  o entre neoliberalismo e política penal, além de Máximo Sozzo, Rodrigo Azevedo e Ana Claudia Cifali para aterrizar esta discussão na América do Sul. Estes debates compõem a continuidade deste capítulo.

1.1.: Os Sentidos da Punic  o no Contexto do Neoliberalismo

Antes de mais nada,    importante situar-se no debate. Quando se fala em “san  o penal imposta pelo Estado”, provavelmente, a imagem que vem    cabeça do leitor menos familiarizado com o debate acad  mico    a cadeia. A associa  o de pena com a priva  o de liberdade    quase imediata. Tomar conhecimento que um criminoso, que muito mal fez a alguém ou    sociedade, está usufruindo de sua liberdade    capaz de mobilizar os sentimentos mais enfiurecidos e indignados do cidadão mais pacífico.

No entanto, a naturaliza  o do instrumento da priva  o de liberdade como principal meio de punir os criminosos se deu historicamente ao longo dos últimos séculos. Provavelmente, foi o francês Michel Foucault que, em 1975, revelou como se deu a constru  o desta racionalidade e, assim, inaugurou o que entendemos hoje como sociologia da puni  o. Logo no início de “Vigiar e Punir” (1975), o autor coloca seus objetivos, sendo eles:

Construir uma história correlativa da alma moderna e de um novo poder de julgar; e construir uma genealogia do atual complexo científico-jurídico onde o poder de punir se apoia, recebe suas justifica  es e suas regras, estende seus efeitos e mascara sua exorbitante singularidade” (FOUCAULT, 1986, p. 26).

Em suma, estudar a metamorfose dos métodos punitivos a partir de uma tecnologia política do corpo onde se poderia ler uma história comum das rela  es de poder.

A partir de análise documental (textos históricos e atos administrativos das cortes européias e americanas), Foucault relata a passagem de duas formas de puni  o: primeiro, o suplício público, violento e caótico, via descri  o da condena  o de Robert-François Damiens, por tentativa de regic  dio contra Luís XV de França, no final do século XVIII. Esta puni  o tinha um caráter público, com objetivo de refletir a violência do delito sobre o corpo do condenado,    vista de todos, afirmando também o soberano enquanto tal - a lei era considerada uma extensão do corpo do soberano, portanto era totalmente lógico que a vingança se expressasse na viola  o da integridade física (corpo) do condenado.

A segunda forma de punição se constrói mais pontualmente: uma programação diária prevista para os internos em uma prisão do início do século XIX. Esta atua menos via castigos físicos no corpo, conforme o autor percebe pelos levantamentos das datas de abolição de técnica de penas físicas - como marcar o corpo com ferro quente, chicoteamentos (na Inglaterra em 1834, França em 1832).

Desta forma, ele percebe que a pena não mais se centrava no suplício como técnica de sofrimento, mas tomou como objeto a perda de um bem ou de um direito (como a liberdade, privações alimentares, sexuais), “Que o castigo, se assim posso exprimir, fira mais a alma do que o corpo” (MITTERMAIER, 1836 *apud* FOUCAULT, 1986, p.20).

O afrouxamento da severidade penal no decorrer dos últimos séculos é um fenômeno bem conhecido dos historiadores de direito. Entretanto, foi visto durante muito tempo, de forma geral, como se fosse fenômeno quantitativo: menos crueldade, menos sofrimento, mais suavidade, mais respeito e ‘humanidade’. Na verdade, tais modificações se fazem concomitantes ao deslocamento do objeto da ação punitiva. Redução de intensidade? Talvez. Mudança de objetivo, certamente. (FOUCAULT, 1986. p. 20)

Assim, o “punir” - a partir da Revolução Francesa e advento do Estado Moderno - ganha outro objetivo (ordem e generalização) e técnica mais econômica, eficaz e generalizável por todo o corpo social para reduzir as ilegalidades: prevenção como efeito do castigo. “É preciso punir exatamente o suficiente para impedir” (FOUCAULT, 1986. p. 85). Aqui destaca-se o que para ele é o domínio não mais só do corpo, mas também da alma.

Esquemmatizando muito, poderíamos dizer que, no direito monárquico, a punição é um cerimonial de soberania; ela utiliza as marcas rituais da vingança que aplica sobre o corpo do condenado; e estende sob os olhos dos espectadores um efeito de terror ainda mais intenso por ser descontínuo, irregular e sempre acima de suas próprias leis, a presença física do soberano e de seu poder. No projeto dos juristas reformadores, a punição é um processo para requalificar os indivíduos como sujeitos de direito; utiliza, não marcas, mas sinais, conjuntos codificados de representações, cuja circulação deve ser realizada o mais rapidamente possível pela cena do castigo, e a aceitação deve ser a mais universal possível. Enfim, no projeto de instituição carcerária que se elabora, a punição é uma técnica de coerção dos indivíduos; ela utiliza processos de treinamento do corpo - não sinais - com os traços que deixa, sob a forma de hábitos, no comportamento; e ela supõe a implantação de um poder específico de gestão da pena (FOUCAULT, 1986. p. 116).

Este é um salto importante. Foucault percebe a invenção de uma nova anatomia política que não deve ser entendida como uma descoberta súbita, mas como uma multiplicidade de processos muitas vezes mínimos, de origens diferentes, de localizações esparsas, que se recordam, se repetem, ou se imitam, se apóiam uns sobre os outros esboçam aos poucos a fachada de um método geral, fazendo-se presente em colégios, hospitais, organizações militares, quartéis, fábricas via disciplinarização dos corpos.

É a nova disciplina, uma nova economia e uma nova política dos corpos. As instituições modernas pedem que os corpos sejam individualizados segundo os seus escopos, e também para o adestramento, a observação e o controle. Assim, ela criou uma forma de individualidade totalmente nova para os corpos, que se combinou às formas das organizações econômicas, políticas e militares que emergiram na Idade Moderna.

As instituições, observando os corpos que controlam e garantindo a interiorização da individualidade disciplinar, criam “corpos dóceis” - fundamentais para as exigências modernas em questões de economia, política, guerra – corpos funcionais em fábricas, nos ordenamentos regimentais, nas classes escolásticas.

Esta perspectiva apresentada em “Vigiar e Punir” abre margem para uma discussão importante - que vai se consolidar alguns anos depois - a respeito de como a disciplina aporta governabilidade para o surgimento do neoliberalismo.

A relevância de Michel Foucault é, neste sentido, inquestionável. Autores irão desdobrar suas análises propondo a incorporação de dimensões da estrutura e da formação de classe, o aprofundamento das desigualdades, a remodelagem da pobreza e das divisões étnico-raciais para sofisticar os instrumentos de análise da sociologia da punição - fundamentais para entender o caso Brasil de 1997-2019.

Autores como Bernard Harcourt (2007; 2010; 2011; 2013) e Lóic Wacquant (2001; 2013) buscam, por exemplo, entender como se dá uma aparente contradição, pós década de 1970, de um Estado que, por um lado se reivindica neoliberal e, portanto, defende menos intervenção no âmbito econômico e nas relações dos indivíduos e, por outro, também encarcera muito via uma política de punição severa.

Faz-se interessantíssimo ler as análises de Bernard Harcourt sobre os efeitos do neoliberalismo no sistema penal, porque o autor fala desde a Universidade de Chicago nos EUA, instituição que é o epicentro mundial de difusão das ideias neoliberais no mundo nos últimos 20 anos.

A partir daqui, este texto mobiliza algumas ideias centrais dos escritos do autor que ajudam a compor um instrumental teórico para análise do quadro desta dissertação. Parece fazer sentido para este estudo, por exemplo, a perspectiva de continuidade que o autor apresenta nos seus escritos. Explica-se: olhando para os dados de aumento vertiginoso da população

carcerária nos EUA pós década de 1970 - “o que presenciamos ao longo da nossa vida foi uma das expansões mais monumentais na esfera penal que já se produziu na história” (HARCOURT, 2011, p. 220)²⁷ -, Harcourt (2010), ao invés de pensar numa perspectiva de ruptura assim como o fez Garland ou Wacquant - como se verá mais adiante - buscando explicações para a pergunta “por que começou a se encarcerar?”, busca dados de queda da população internada em manicômios e do fechamento destas instituições. O que ele encontra, quando compara dados de manicômios com presídios, é uma tendência espelhada: ao passo que caem os índices de internação em manicômios, aumenta o encarceramento em decorrência de crimes. Apesar de terem uma composição demograficamente diferente - enquanto a população dos manicômios era mais variada, com grande presença feminina, a do sistema carcerário é formada majoritariamente por homens negros -, ambos sistemas são compostos por uma população considerada marginalizável para sua época. Assim, Harcourt encontra certa estabilidade numa conduta de exclusão, em que mudam-se as razões, mas permanecem as ações. Os EUA pós década de 1970, assim, teriam renunciado a um discurso médico *psiquisante* e aderido a um que tem o combate ao crime como eixo central. No Brasil, como se verá adiante, há também sentidos de permanência próprios.

Nessa perspectiva, o autor volta a se aproximar de outros autores já apontados anteriormente, ao formular que, para que se cumpra a agenda punitiva é necessária a escolha de alvo. No caso, homem jovem e pobre.

E, neste ponto, também Harcourt em muito contribui para entender como se constrói dentro das polícias americanas e europeias um método de prevenção do crime via a construção de perfis que serão considerados suspeitos. O autor demonstra as falácias deste método que pressupõe um cálculo de risco aplicado ao sistema penal e afirma que não há razão para acreditar que ele gere, necessariamente, a diminuição da criminalidade, mas ao contrário: que a seleção de objetos de atenção policial (*profiling*) pode gerar um efeito de aumento da delinquência como consequência da percepção, por parte das minorias, do caráter discriminatório da ação policial. A prática vai de encontro aos preceitos básicos estatísticos da aleatoriedade e contra os parâmetros da racionalidade científica moderna e, além disso, imputa a um cidadão o atributo de suspeito/criminoso sem, ao menos antes, ter sido constatada a existência de um crime - o que

²⁷ Tradução livre da autora desta dissertação.

inverte a lógica do processo criminal clássico, em que primeiro se constata um crime e depois busca-se o responsável por ele, o criminoso.

Harcourt (2011) ainda avança na formulação de Foucault (1986) a respeito da escolha racional do indivíduo no momento de decidir se comete ou não um delito. Segundo ele, a lógica neoliberal da escolha racional é tão consolidada no mundo ocidental que a explicação usual para o ato de delinquência costuma perpassar pelas razões da escolha individual do sujeito que, no momento iminente de cometer um crime calcularia suas opções, assim como o faz o consumidor diante de um objeto que ele deseja comprar: “compro ou não compro o objeto?” ou “cometo ou não cometo crime?”.

Para o autor, esta compreensão combina com uma opção do Estado de gastar menos com política de prevenção. Ora, se se cria um perfil de criminoso, e se acredita que este, de fato, escolhe delinquir - a partir do entendimento da racionalidade neoliberal - a ação político-criminal não precisa combater as causas do delito em seu conjunto (considerando desigualdades, carências e vulnerabilidades), mas se contenta em concentrar os gastos limitados em ações pontuais orientadas pelos critérios já mencionados. Assim, se constrói, com o apoio do imperativo da austeridade financeira, que o problema de criminalidade tem como solução o policiamento ostensivo.

A construção deste paradigma se deu, segundo o autor, em consonância com o advento do neoliberalismo. E, por isso que em texto de 2011, Harcourt irá tentar entender esta aparente contradição (menos Estado e recrudescimento penal), buscando o entendimento de quanto de “livre” há nos mercados, ou seja, qual é, de fato, a extensão do intervencionismo do Estado na economia. Para tanto, via análise documental, Harcourt irá retomar o funcionamento de mercados emblemáticos da história econômica: *La police de grains* de Paris do século XVIII e *Chicago Board of Trade*, um dos mercados financeiros de maior relevância na contemporaneidade. A conclusão a que o autor chega é que a ideia que se construiu ao redor da qual não há intervenção estatal nos mercados é absolutamente mentirosa, já que ambos os exemplos garantem sua operatividade em normas reguladoras de funcionamento. Assim, a mobilização de argumentos contra a intervenção estatal serve apenas para esconder do debate público que a intervenção existe, e caminha no sentido de concentrar a renda e aprofundar as desigualdades estruturais do capitalismo. O Estado é presente tanto na política econômica quanto na social e penal. Nos dois campos atua de maneira a reproduzir desigualdades e vulnerabilizar uma parcela da população: retirando possibilidade de renda, subsistência e

encarcerando-a. Ou seja, as racionalidades neoliberais e punitivistas estão tão imbricadas que “não será possível romper com o domínio de um sistema penitenciário excessivamente punitivo se não nos livrarmos antes da linguagem dos ‘mercados livres’.” (HARCOURT, 2011. p. 242)²⁸.

Löïc Wacquant (2001) caminha num sentido parecido quando associa os estudos dos efeitos do neoliberalismo e da precarização do trabalho nos grandes centros urbanos com o recrudescimento penal, a ponto de escrever fazendo alusão à última frase do Manifesto Comunista de Karl Marx: “estudiosos da marginalidade urbana, estudiosos da etnicidade e estudiosos da penalidade, uni-vos!” (WACQUANT, 2013. p. 159).

O autor francês radicado na Califórnia/EUA, olhando para os dados de aumento vertiginoso de encarceramento pós década de 1970, passa a entender a política penal e a social como duas vertentes de uma mesma política de pobreza nos espaços urbanos. Neste período, segundo ele, teria ocorrido uma transição em nível global do Estado Providência (característico do período imediatamente anterior, *Welfare State*) para o Estado penal, em que os recursos destinados à assistência social foram reduzidos à medida – e na mesma proporção – em que aumentavam os recursos destinados ao sistema carcerário e policial.

Assim, ele pensa o neoliberalismo como um projeto político transnacional que pressupõe como meios institucionais para sua consolidação a política social disciplinar (condensada pela noção de *workfare*); a expansão do sistema penal (*prisonfare*); e a alegoria da responsabilidade individual. Com a descrição destes instrumentos, ele demonstra que a expansão e a glorificação do braço penal do Estado não são um desvio anômalo ou a corrupção do neoliberalismo, mas, ao contrário, um de seus componentes constitutivos centrais. Constitui-se, assim, a figura de um triângulo fatal que decide o destino da população urbana mais vulnerável.

O Estado moderno ou o Leviatã Neoliberal, como ele denomina, teria criado a assistência aos mais pobres em paralelo ao aumento do confinamento penal para estancar o fluxo destes que são considerados indesejáveis nas cidades mercantis da Europa no final do século XX, “o Estado neoliberal reforçou e reorganizou seu aparato policial, judicial e carcerário para julgar as desordens causadas pela difusão da insegurança social”. (WACQUANT, 2013, p. 146).

²⁸ Tradução livre pela autora desta dissertação.

Wacquant então mobiliza a figura do centauro (criatura da mitologia grega cuja representação mais tradicional era um monstro com metade do corpo humano, metade cavalo) para descrever o Estado neoliberal: liberal no topo e punitivo na base, o “Estado centauro”. Segundo ele, os donos do poder, quanto mais percebem que a soberania do Estado está sendo violada pela desenfreada mobilidade do capital e pela integração jurídico-econômica em conjuntos políticos supranacionais mais utilizam de artifícios como a “guerra ao crime” como um teatro burocrático voltado para a reafirmação de sua autoridade.

Como um dos instrumentos mais relevantes deste teatro, a política da “Tolerância Zero” (2001) é utilizada para controlar as camadas populares, dando respaldo jurídico ao encarceramento ao menor sinal de delinquência, o que faz com que a população carcerária aumente de forma estrondosa.

Assim se consolida o processo de criminalização da pobreza, em que aqueles que são beneficiários das políticas sociais passam a ser vistos como dependentes/parasitas do Estado. Importante destacar o papel dos *think-tanks* conservadores neste processo. Citando o livro *Losing Ground*, de Charles Murray, Wacquant ilustra o conteúdo da produção intelectual destes *think tanks*:

[...] a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria a responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos: ela recompensa a inatividade e induz à degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões “ilegítimas” que são a causa última de todos os males das sociedades modernas – entre os quais a “violência urbana (WACQUANT, 2013 p. 22).

O sistema, no entanto, ao contrário do que se poderia imaginar, não passa a ser composto por condenados por crime de alta periculosidade, mas por crimes como uso e tráfico de pequenas quantidades de drogas, furtos, etc.

Wacquant, assim como outros autores aqui já citados, também trabalha a perspectiva de que existe um perfil específico que é o alvo destas políticas de empobrecimento e encarceramento. Ele diz que a penalização atua sempre de forma extremamente seletiva, o que constitui uma violação à norma democrática, que determina que todos os cidadãos devam ser tratados da mesma maneira.

Por esta razão, ele sugere que ao invés de “encarceramento de massa”, se passe a chamar o fenômeno de “hiperencarceramento”, a fim de salientar a seletividade extrema da penalização, “de acordo com a posição de classe, o pertencimento étnico ou status cívico e o local de

residência – uma seletividade que é um aspecto constitutivo (e não um atributo acidental) da política de gestão punitiva da pobreza”. (WACQUANT, 2013. p. 155).

Os autores aqui mobilizados aportam instrumental teórico para entender quais são os caminhos de continuidades e rupturas construídos no caso Brasil. O neoliberalismo com todas as características no que diz respeito às políticas econômicas e sociais é um dado posto e inquestionável. No entanto, como se verá no item 2 deste capítulo (intitulado “Sociologia da Punição e o Caso da América do Sul”), foram nos governos entendidos como “pós-neoliberais” de parte dos países da América do Sul que também se deu uma possível contradição: ao passo que aumentou o investimento em políticas sociais de redistribuição de renda, e de valorização do salário mínimo, o que fez com que diminuíssem os índices de miséria - conforme se verá adiante - também cresceram os índices de homicídios e de encarceramento. O Brasil se insere nesta tendência.

Se Wacquant diz que, nos EUA, os recursos destinados à assistência social foram reduzidos na mesma medida que os recursos destinados ao sistema carcerário e policial aumentavam, esta não parece ser uma verdade aplicável no caso do Brasil e países vizinhos.

É sobre isso que tratam os itens a seguir.

1.2.: Sociologia da Punição e o Caso da América do Sul

Importa inicialmente anunciar que este item, além de contribuir com o entendimento do objeto desta dissertação, também oferece caminhos conceituais e metodológicos para seu desenvolvimento - principalmente, como se verá, no que concerne à escolha do objeto (governos nacionais), como no entendimento do espectro político-ideológico (governos de direita/neoliberais *versus* de esquerda/pós-neoliberais).

Retomando a discussão anterior, pode-se afirmar que, se os autores revisitados trouxeram importantes eixos de análises para entender as possíveis relações entre a política, a economia e a punição, eles trabalham a partir de uma perspectiva dos países do hemisfério Norte, o que impõe certos limites de análise ao estudo de caso desta dissertação.

A partir deste tipo de questionamento, autores irão produzir uma série de reflexões sobre a elaboração de políticas de segurança pública e política-criminal desenvolvidas em países da América do Sul após os anos 1990.

Nos trabalhos citados não é ignorado que as racionalidades e práticas dos agentes do sistema de justiça criminal - como juízes, promotores e policiais - possuem um papel fundamental na dinâmica do encarceramento e nos resultados penais. Mas, o objeto principal da análise é o lugar das lutas e conflitos políticos presentes nos cenários nacionais, que dependem de eleições nacionais - ou seja, dos partidos e grupos políticos que estão à frente dos governos nacionais.

Sozzo (2017) apresenta alguns resultados das pesquisas realizadas nos contextos do Brasil (Azevedo e Cifali), Argentina (Sozzo), Venezuela (Grajales e Hernández) e Equador (Paladines).

De maneira geral, se pode dizer que os quatro países passaram por processos que, mesmo guardadas as devidas realidades nacionais, apresentam sinais de semelhança. Todos produziram (no período estudado) transformações políticas significativas - com relação à ascensão de alianças e programas políticos construídos em torno a vocabulários vinculados à tradição política de esquerda. A identidade dessas alianças foi construída com base em um forte antagonismo com a precedente difusão do “neoliberalismo” na região. Neste sentido é possível classificar essas mudanças como representantes de um novo momento, chamado “pós-neoliberal” ou “pós-conservador”.

Estes governos - em maior ou menor medida - buscaram romper com um momento anterior marcado por privatização e políticas de relações exteriores com o norte global, fazendo uso de vocabulários provenientes de uma rica e complexa tradição política de esquerda. Buscaram também garantir expansão das políticas sociais para combater as desigualdades presentes nos contextos nacionais.

O grau de tradução para a prática das promessas de ruptura explicitadas por cada governo variou significativamente, mas as intenções e os discursos oficiais indicavam uma oposição ao passado recente. Os autores citados afirmam que em nenhum caso parece razoável elaborar tais processos como uma continuidade com relação ao momento anterior.

Porém, levantam uma outra questão: apesar da detectada ruptura, houve também certa continuidade nestes governos relacionados à tradição de esquerda no que diz respeito à criminalidade (com altos índices de delitos registrados, taxas de homicídios elevadas), à atuação do sistema de justiça criminal (seletividade, corrupção policial, ampla utilização da prisão preventiva e encarceramento massivo), e às políticas de segurança pública que elevaram as taxas de encarceramento. Ou seja, foi possível perceber, nos casos estudados que, como tendência geral, o direito penal seguiu sendo utilizado como meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público. Este fato levanta questões sobre a evolução da penalidade no marco desses processos de mudança política.

O livro organizado por Sozzo (2017) garante uma longa discussão sobre as dinâmicas e particularidades locais - sobre as quais o presente texto não irá se atentar. Mas apresentam-se algumas conclusões gerais a que os autores chegaram. Primeiramente, que estas experiências buscaram superar os efeitos econômicos, sociais e culturais do neoliberalismo no continente que haviam produzido uma cidadania de “baixa intensidade” desde a década de 1970. No entanto, no que concerne aos discursos penais, ainda que os governos de esquerda tenham buscado se distanciar de seus antecessores conservadores, suas políticas e enfoques se aproximam de seus opositores políticos. Assim, se detectou um caráter volátil e ambíguo da relação dos governos “pós-neoliberais” com o campo da penalidade, relacionado à ausência de definição e uniformidade programática nesse terreno, além de um temor de enfrentar forças com grande influência ainda apegadas a métodos e ideias dos regimes anteriores. Isso teria impedido reformas mais contundentes no setor.

Apesar dos limites impostos por estes fatores, os autores reconhecem também que a situação poderia ser ainda pior em termos de adesão ao punitivismo, se não houvesse existido uma presença importante de setores políticos de orientação “liberal” ou “garantista” nos Ministérios da Justiça de cada país.

E no que diz respeito às particularidades de cada caso:

Obviamente, o grau de tradução prática das promessas de ruptura com o momento neoliberal precedente variou extraordinariamente nas diferentes experiências [...] Os processos de mudança política frequentemente reconhecidos como os mais radicais no marco dessa difusão “pós-neoliberal” foram os realizados na Venezuela, Bolívia e Equador. A forte intervenção estatal na economia, os processos de reestatização de diversas atividades produtivas e serviços públicos, as políticas de relações exteriores afastadas do Norte Global e a expansão das políticas sociais são algumas faces das inovações introduzidas no marco destes processos de mudança política que implicaram substância a uma identidade “pós-neoliberal”. Nesses três contextos

nacionais (Brasil, Uruguai e Argentina), existem mais sintomas de compromisso com o passado recente e remoto, e uma parcela maior de moderação nas propostas e nas mudanças em diversos terrenos, o que se traduziu, em alguns desses casos, na formação das próprias alianças governamentais, incluindo setores e partidos que estão muito longe de qualquer tipo de vinculação com uma tradição progressista. Isto adquiriu, talvez, seu nível mais marcante no Brasil, especialmente nos últimos anos dessa experiência política. (AZEVEDO & SOZZO, 2016)

Importante destacar que, entre todos os países, para os autores, o Brasil é claramente aquele que menos avançou, ao menos na tentativa de reformas.

CAPÍTULO 2: SOCIOLOGIA DA PUNIÇÃO E O CASO BRASIL - AS PARTICULARIDADES NACIONAIS

Se o capítulo 1 apresenta os autores e debates teóricos acerca dos fenômenos - num primeiro momento contraditórios - do advento do neoliberalismo e seu discurso anti-intervencionista, e o expansionismo penal em escala global (ou, pelo menos, no mundo capitalista ocidental), e se inicia a discussão sobre a América do Sul, este capítulo 2 se atentará às particularidades do caso Brasil (no que diz respeito às relações entre política, economia e punição). Esta discussão será feita em quatro movimentos: (i) apresentar os dados de miséria, desigualdade, encarceramento e homicídios para que se tenha um panorama geral sobre a conjuntura da pobreza e violência; (ii) apresentar um debate teórico sobre a formação da sociedade brasileira e como se deu a institucionalização da violência e do alvo do recrudescimento penal; (iii) expor o debate sobre o artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988 que trata especificamente sobre a segurança pública, bem como o seu desdobramento institucional.

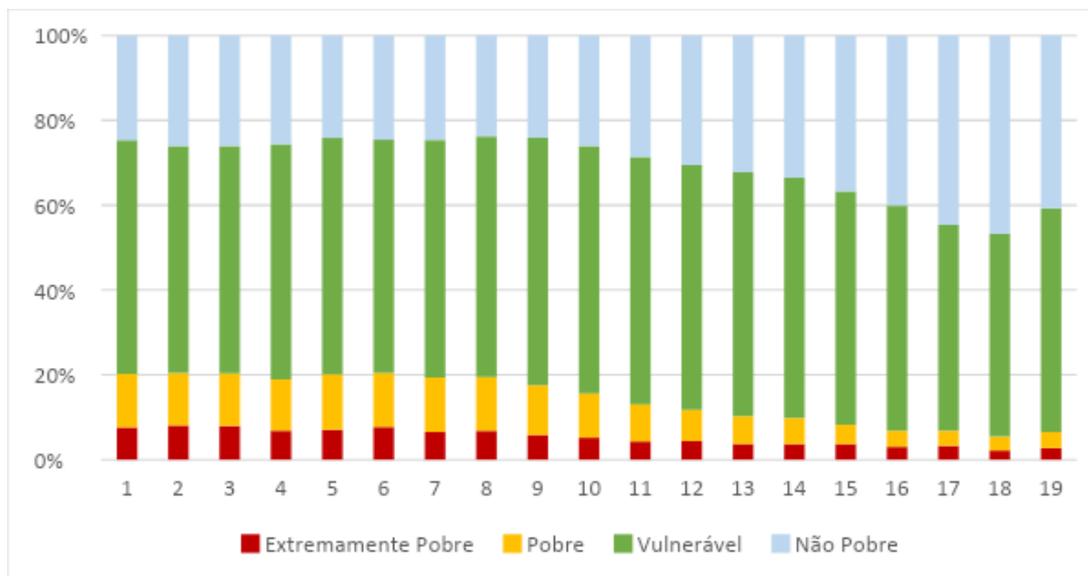
Esta parte aportará ao trabalho chaves de análise para que, mais à frente, se possa encarar o desafio de entender quais são os traços de continuidade e ruptura no que concerne à formulação de políticas penais e de segurança pública na Nova República.

Analisando os dados escolhidos como prioritários para caracterizar o período (1997-2019), saltam aos olhos dois elementos: o primeiro é que há uma melhora considerável nos indicadores de miséria, de desigualdade (GINI), e desenvolvimento humano (o IDH). Ao longo do capítulo 2 se fará uma discussão sobre cidadania e inclusão social, mas o que é possível afirmar desde já, partir dos dados apresentados, é que os governos do período (PSDB e PT) foram, em maior ou menor medida, bem sucedidos em suas políticas sociais. O segundo elemento tem relação com os dados mais atuais de encarceramento e homicídios. São dados de um país em guerra. Com 210 milhões de habitantes, o Brasil é o país do mundo com mais mortes intencionais. Tem o mesmo número de mortes violentas que os continentes da América do Norte, Europa e Oceania juntos. Além disso, como se verá, são em 2020 quase 800 mil encarcerados, o que coloca o país em terceiro no ranking mundial de países que mais encarceram (atrás apenas de EUA e China)²⁹. Esta piora se deu numa evolução constante desde

²⁹ Dados de World Prison Brief. Disponível em <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=Al>. Acesso em 23 de Junho de 2020.

a redemocratização. Ou seja, os menos governos que foram capazes de melhorar indicadores sociais também produziram pioras significativas nos dados de criminalidade e violência.

Gráfico 1: Percentual da população segundo Situação de Pobreza Definida com Base no Programa Brasil sem Miséria³⁰ (1995-2015)



Fonte: Elaboração própria com dados de Retrato das desigualdades de gênero e raça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada et al. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/retrato/>> Acesso em 10 de Agosto de 2020

No período de 1995 a 2015 a extrema pobreza reduziu de maneira muito significativa: em 64% (de 7,6% a 2,7% da população), também havendo redução de 70% da pobreza (de 12,6% a 3,8%).

Pelo gráfico é possível perceber que de 1995 a 2003 (governos PSDB até 2002) as reduções da extrema pobreza e da pobreza são instáveis e pequenas, redução de 10% e crescimento de 0,79%, respectivamente. Já a partir de 2004 até 2015 (governos PT) elas são constantes e grandes, 54% e 67%, respectivamente.

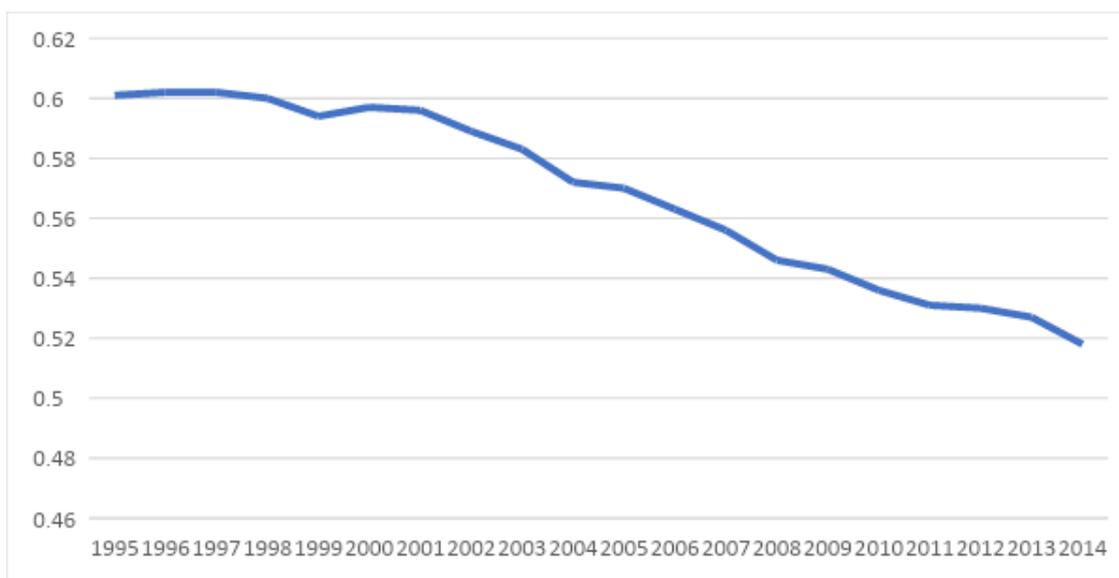
Estudo recente demonstra que o Programa Bolsa Família foi um dos principais responsáveis pela redução da desigualdade, destacando sua eficiência, já que não possui grandes recursos do orçamento.

³⁰ Extremamente pobres – renda domiciliar per capita de até R\$77; Pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 77 e menor que R\$ 154; Vulneráveis – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$ 154 e menor que R\$788; Não pobres – renda domiciliar per capita maior ou igual a R\$788 (um salário mínimo de 2015).

O PBF consegue fazer muito com recursos orçamentários modestos. [...] A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF [Programa Bolsa Família] reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. [...]. As transferências vinculadas ao SM [Salário Mínimo] movimentam cerca de dez vezes mais recursos, mas obtiveram resultados apenas um pouco melhores, respondendo por 18% da queda do Gini entre 2001 e 2015 e por apenas 13% – menos do que o PBF – entre 2001 e 2006 (SOUZA & OSÓRIO, 2019. p.29).

A mesma melhora pode ser notada também nos índices que medem desigualdade. Escolheu-se como medida, o índice de Gini³¹ que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde zero - quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor) -, até 1 - quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Gráfico 2: Índice de Gini (1995-2014)



Fonte: elaboração própria com dados do IPEADATA para os anos de 1995-1999/2001-2009/2011-2014 e SIDRA/IBGE com os dados do CENSO de 2000 e 2010.

Disponíveis em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>> e <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>>. Acesso em 10 de Agosto de 2020

³¹ Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37818&module=M>>. Acesso em 10 de Agosto de 2020

Como se vê, a desigualdade de renda vinha caindo desde a década de 1990. Percebe-se que de 1995 a 2014 há queda da desigualdade de 13,81%, sendo que no período de 1995 a 2003 (governos PSDB) a redução é de 3% e no período de 2004-2014 (governos PT), 9,44%.

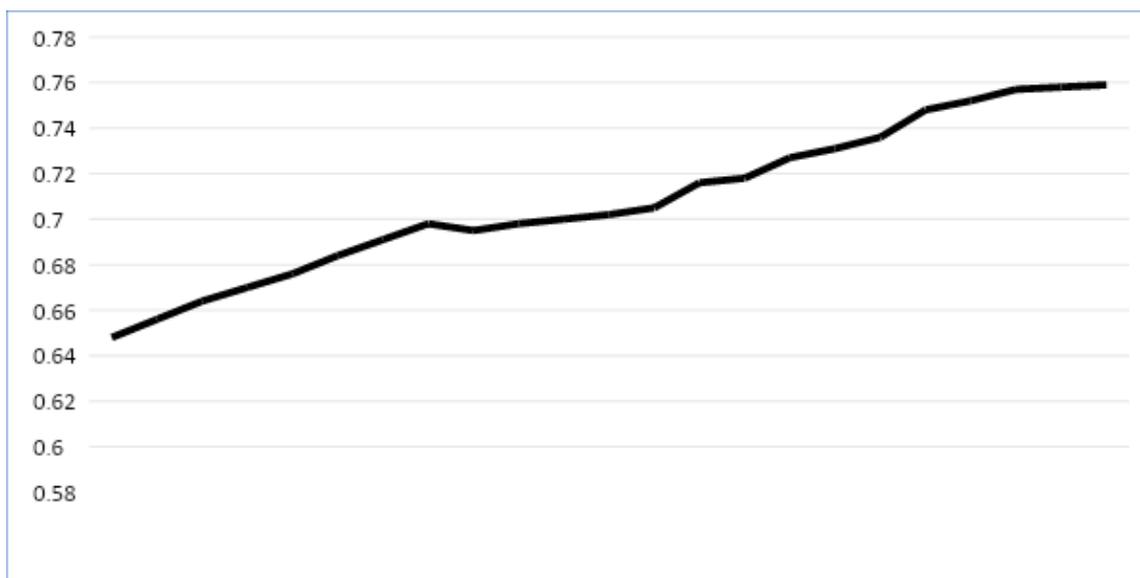
Para buscar uma medida que avalie outras dimensões além da distribuição *per capita* da renda é comum usar o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) criado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) nos anos 1990. O IDH é um índice sintético que mede o desempenho médio dos países em três dimensões do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, mensurada pela expectativa de vida; educação em termos de acesso ao conhecimento; um padrão de vida decente, medido pela RNB (Renda Nacional Bruta) de um país dividido pelo número de seus cidadãos e ajustado pela paridade do poder de compra (expressos em dólares PPC - Paridade do Poder de Compra - de 2005).

Este índice é classificado conforme o valor, sendo que quanto mais próximo da unidade, maior desenvolvimento e quanto mais próximo de zero, menor desenvolvimento. Assim há quatro categorias de desenvolvimento humano, sendo:

1. Muito Alto Desenvolvimento Humano (0,99 a 0,8)
2. Alto Desenvolvimento Humano (0,79 a 0,7)
3. Médio Desenvolvimento Humano (0,69 a 0,555)
4. Baixo Desenvolvimento Humano (0,54 a 0,3)

Em 2001 o Brasil progrediu de Médio Desenvolvimento para Alto Desenvolvimento e manteve a trajetória de subida até 2017, mas sem alcançar a próxima categoria. De 1995 a 2002 há crescimento do IDH de forma constante, tendo leve queda em 2003, apresentando novo crescimento a um ritmo menor do que o período anterior até 2007, tendo taxa de crescimento variada, mas em patamar superior, a partir de então:

Gráfico 3: Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1995-2017)



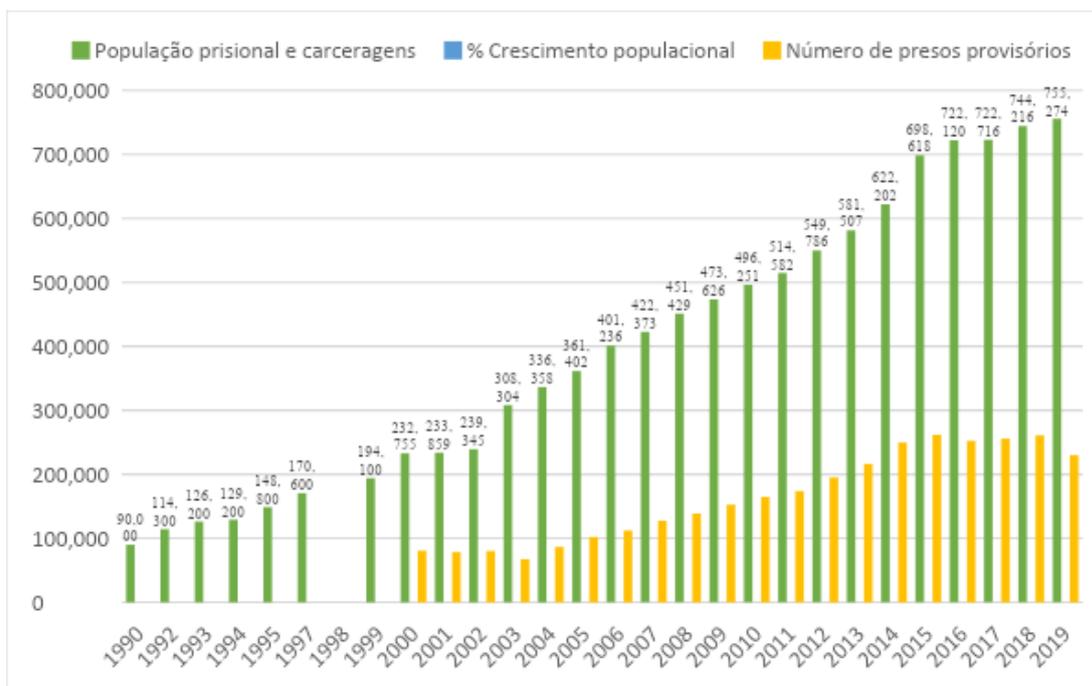
Fonte: Elaboração própria com dados do *United Nations Development Programme* -UNDP. Disponíveis em <<http://hdr.undp.org/en/data#>> Acesso em 10 de Agosto de 2020

Esse índice difere do Gini, que, grosso modo, é uma divisão da RNB pelo número de habitantes. Relacionando os dois índices se pode afirmar que tanto a desigualdade de renda diminuiu quanto a qualidade do desenvolvimento melhorou. No período de 1995-2015 houve crescimento de 16,82% do IDH, sendo 7,25% de 1995-2003 e 8,45% de 2004-2015.

Ao passo que os índices de pobreza, desigualdade e IDH melhoram no período, as taxas³² de homicídios e encarceramento tiveram significativa piora, como se vê a seguir.

³² Diferente dos dados sobre desigualdade social, renda e pobreza que possuem séries históricas grandes, além de metodologias e coletas já testadas e consagradas, que possuem órgãos governamentais com estrutura para avaliação estatística e análise técnica, como o IBGE e o IPEA, os dados sobre encarceramento não possuem a mesma qualidade. Até 2005, era realizada apenas uma reunião de dados muito simples sobre a população carcerária, sem qualquer indicativo das condições das pessoas encarceradas, nem comprovações de respeito à legislação pertinente ao cumprimento da pena, tampouco à gestão. A partir de 2005, data de criação do INFOPEN, há mudança sobre a coleta e processamento dos dados, porém, apenas em 2014 há implementação de questionário online e sistema para entrada de dados realizado pelo DEPEN, com apoio do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Em 2015, houve o lançamento do primeiro Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de Junho de 2014. Este levantamento traz avaliações dos principais dados do sistema carcerário em amplo relatório, com grande repercussão nas mídias tradicionais e sociais. Há outras fontes sobre a população carcerária do país, como Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e Sistema Prisional em Números, criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Embora essas fontes ajudem a comparar alguns números da população carcerária, não traz o mesmo volume de informações que o INFOPEN.

Gráfico 4: População Carcerária (1990-2019)

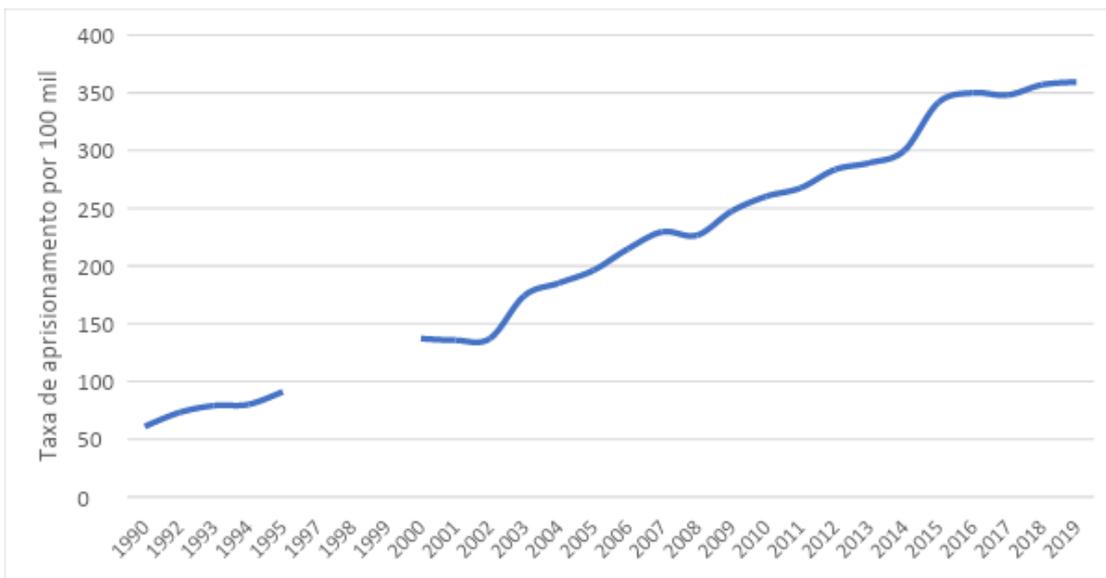


Fonte: elaboração própria com dados de SISDEPEN. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/infopen>. Não há dados para 1998. Acesso em 10 de Agosto de 2020

A população carcerária vem crescendo desde 1990 a uma taxa média elevada de 8,76%, tendo ampliado seu número em 8,4 vezes no período de 1990 a 2019.

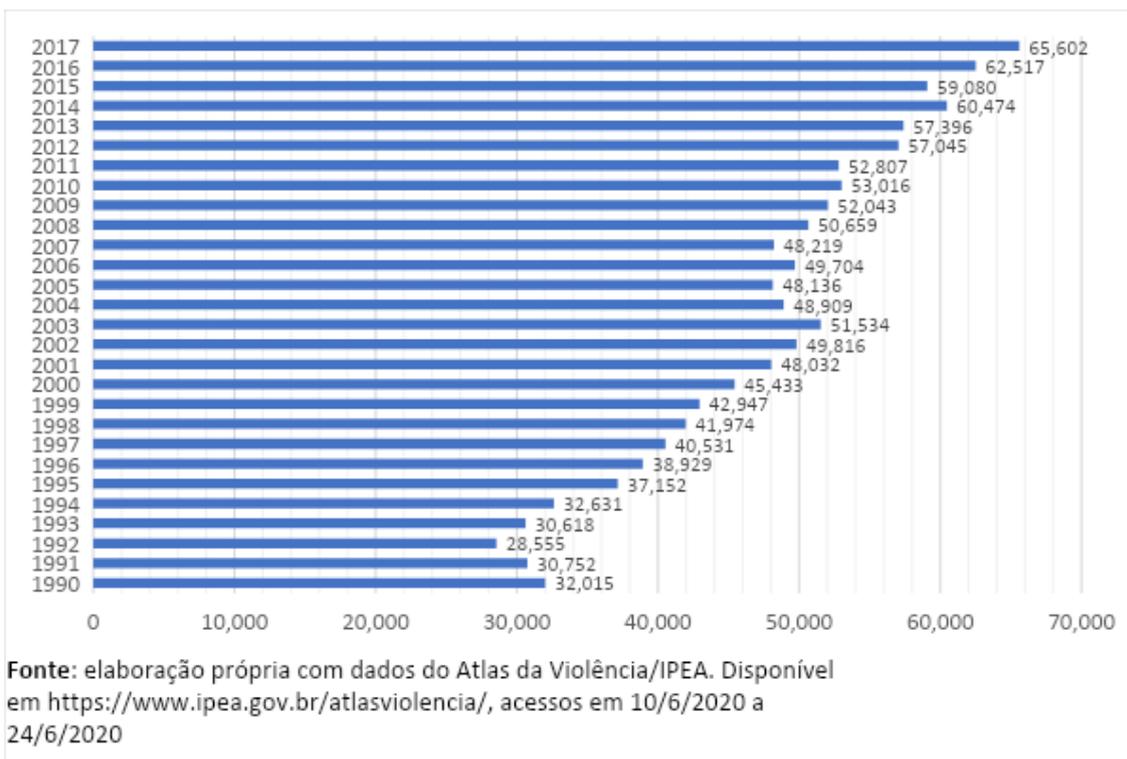
O percentual de presos provisórios, ou seja, aqueles que não foram ainda condenados, está em cerca de 33%, tendo de 2000 a 2010 apresentando média de 30% e de 2011 a 2019, 35%.

Gráfico 5: Taxa de Aprisionamento por 100 mil (1990-2019)



Fonte:Elaboração própria com dados de World Prison Brief. Disponível em <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All> Acesso em 10 de Agosto de 2020

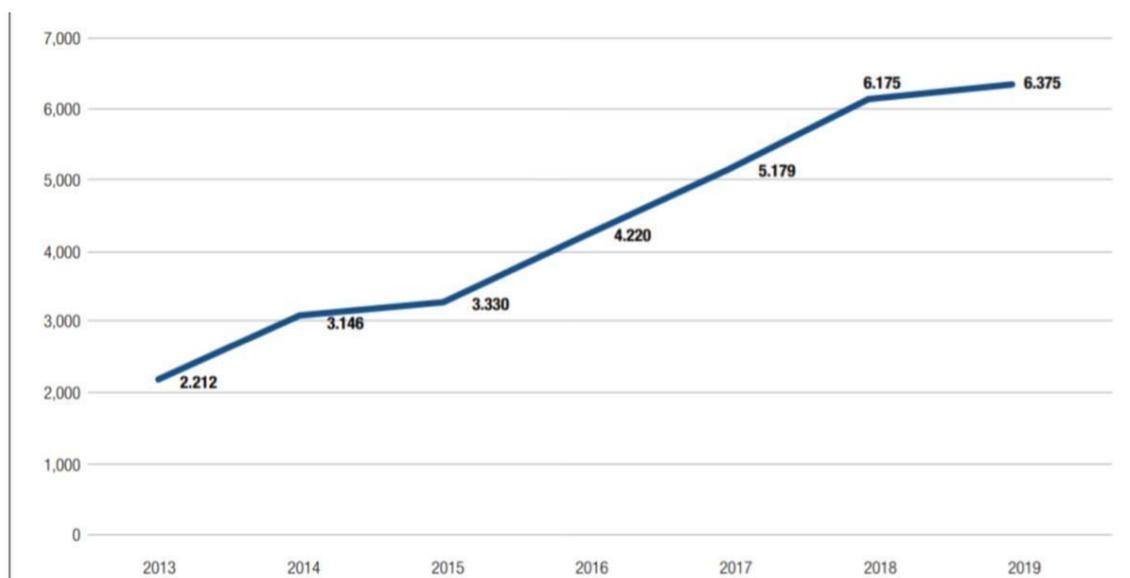
Gráfico 6: número de homicídios (1990-2017)



Fonte: elaboração própria com dados do Atlas da Violência/IPEA. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>, acessos em 10/6/2020 a 24/6/2020

Os dados de homicídio do país também têm crescimento constante no período, dobrando entre 1990-2017.

Gráfico 7: Mortes Decorrentes de Intervenção Policial no Brasil (2013-2019)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020

Também chama a atenção a curva ascendente de mortes decorrentes por intervenção policial que quase triplicou nos últimos 6 anos, passando de 2.212 em 2013 para 6.375 em 2019. Morte por intervenção policial não é um fenômeno novo num país marcado por um Estado que produz violência. Mesmo após o fim da Ditadura Civil-Militar, essas taxas permaneceram altas, se comparadas a de países do hemisfério norte, por exemplo. No entanto, há uma tentativa, por parte do Governo Bolsonaro, de legitimar estas mortes que passam a representar não mais um indicador de um país que não completou seu processo de modernização, mas um tipo de solução para o aumento da criminalidade do país.

Cifali (2016; 2017) irá chamar atenção para o fato de que as curvas que evidenciam uma piora na criminalidade no Brasil iniciam sua ascensão após a década de 1980³³, quando o país fazia um retorno à democracia. Há uma rica bibliografia sobre este período marcado, por um lado, por uma intensa crise econômica que gerou hiperinflação e pobreza; e, por outro, pela inclusão do país na rota do tráfico de armas e drogas (com destaque para cocaína)³⁴. A intenção deste texto não é, no entanto, retomar este debate das causas, mas sim buscar uma compreensão de como o aparelho do Estado lidou com a questão.

³³ Os anos 1980 foram marcados por uma intensa crise econômica que gerou hiperinflação e pobreza, por um lado; e, por outro, pela inclusão do país na rota do tráfico de armas e drogas (com destaque para cocaína). Para debate sobre violência e pobreza, ler Zaluar (2004); Misse (2008); Adorno (1989).

³⁴ Para o debate sobre violência e pobreza, ler Zaluar (2004), Misse (2008), Adorno (1989).

Os autores do campo tendem a ter acordo no entendimento de que dois fatores são destacáveis. Primeiro a ação do Judiciário. Revisitando os estudos de Azevedo e Cifali (2015), se evidencia uma identificação crescente dos juízes, promotores e procuradores com propostas de tolerância zero contra o crime como forma de combater as altas taxas de criminalidade.

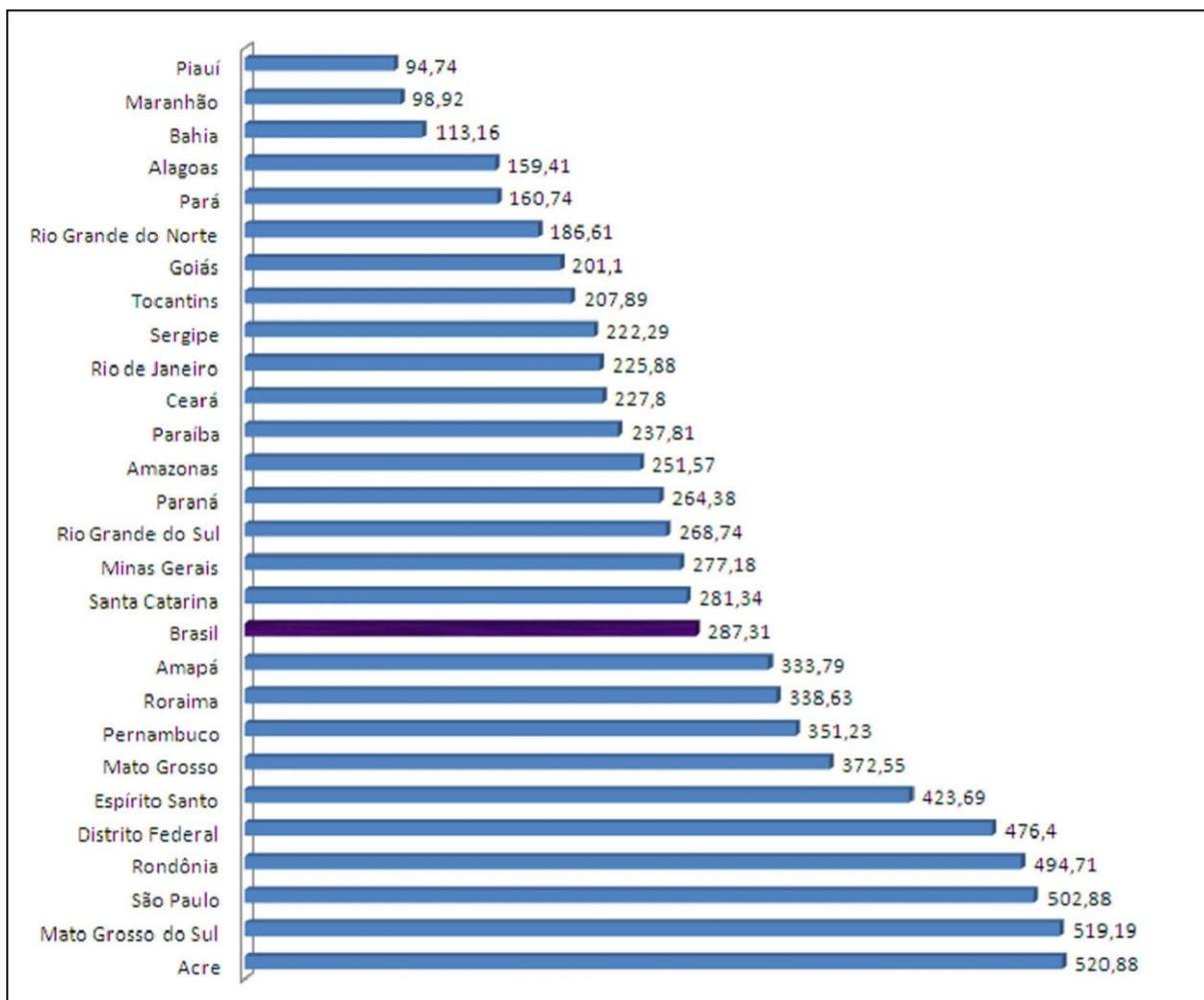
A corrente garantista, orientada pela ideia de que a persecução penal não pode violar as garantias constitucionais do acusado, tem cada vez menos adeptos no interior da instituição. Encarregados de aplicar a lei e julgar os casos concretos, os juízes são atores centrais do sistema de justiça. Os magistrados têm sido objeto de estudos a respeito do conteúdo e motivação de suas decisões. As pesquisas sobre o comportamento profissional, a mentalidade dos juízes, a origem social dos magistrados, colocaram em evidência a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais. (AZEVEDO & CIFALI, 2015, p.17)

Além disso, é claro, a constatação do papel imperativo dos governos estaduais na gestão da segurança pública e criminalidade³⁵.

Quando se analisa a taxa de encarceramento (dados de 2013) por estado torna-se evidente o peso, por exemplo, do estado de São Paulo no quadro nacional: com quase 22% da população do Brasil, tem uma população carcerária que corresponde a 36% do total de presos do país. Ainda que o peso de São Paulo no encarceramento nacional já tenha sido maior, sua redução deve-se ao encarceramento em outros estados ter crescido de forma acelerada.

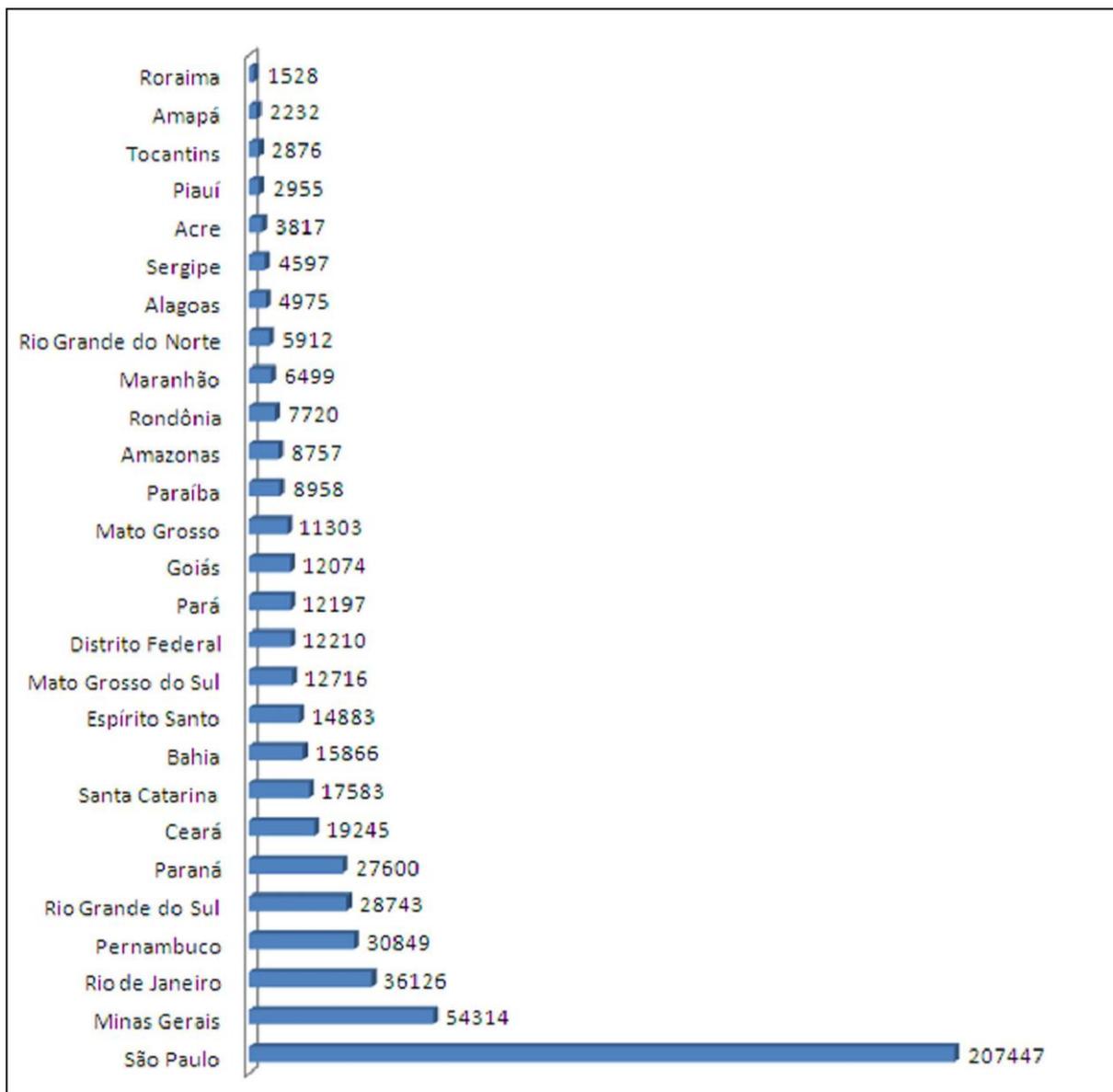
³⁵ No item 2.3 deste capítulo, este tema ganhará centralidade dentro do debate do desenho da política institucional.

Gráfico 8. Taxa de encarceramento por estado – jun. 2013 (Presos por 100 mil habitantes)



Fonte: AZEVEDO & CIFALI, 2015

Gráfico 9. População carcerária por estado – jun. 2013



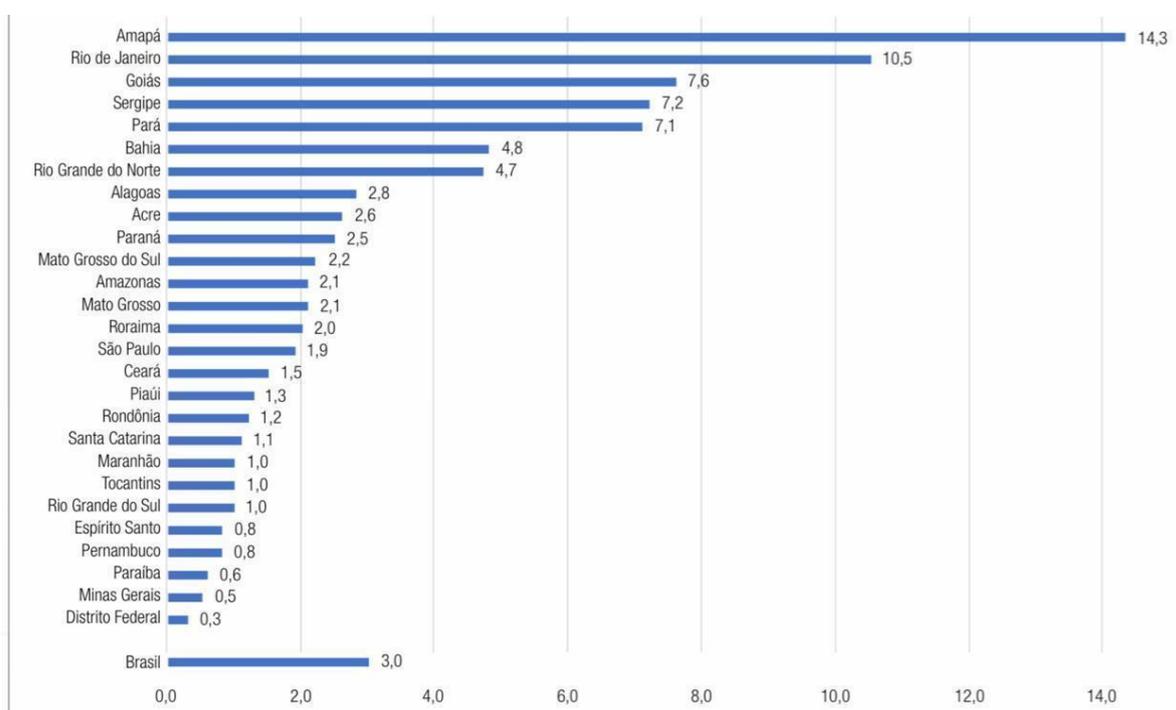
Fonte: AZEVEDO & CIFALI, 2015

Azevedo e Cifali (2015) argumentam que o governo de São Paulo, há mais de 20 anos sendo governado pelo PSDB adotou - tanto no que diz respeito ao discurso quanto à prática de gestão - políticas vinculadas aos movimentos de Lei e Ordem, na defesa do encarceramento rígido, especialmente para delitos ligados ao mercado da droga e - acrescenta Sinhoretto (2018) - aos delitos patrimoniais.

Também no que concerne às taxas de homicídio, vale destacar, como fazem Sinhoretto e Paula (2019) e Silvestre (2018) as particularidades do estado paulista que, por volta de 2003

passou por um processo em que o Primeiro Comando da Capital (PCC)³⁶ se consolidou como o agente que monopolizou o tráfico de drogas e o crime organizado no estado, o que teria contribuído para a redução dos homicídios.³⁷

Gráfico 10: Taxa de Mortalidade por Intervenção Policial Brasil e UFs, 2019



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020

Além destes fatores “conjunturais”, há elementos mais permanentes que não podem ser ignorados. O Brasil possui particularidades no que diz respeito à formação do Estado brasileiro e o papel da violência e da repressão nesse processo, bem como na construção da ideia de cidadania. Assim, parece valer a pena retomar alguns autores para auxiliar a reflexão sociológica e amparar a pesquisa documental a que esta dissertação se propõe. Buscará aqui

³⁶ O Primeiro Comando da Capital é uma das maiores organizações criminosas do Brasil. A facção atua principalmente em São Paulo, mas também está presente em outros estados brasileiros, além de países próximos como Paraguai, Bolívia, Colômbia e Venezuela. Possui cerca de 30 mil membros, sendo 8 mil apenas no estado de São Paulo. Teve origem como coletivo de presos nos presídios paulistas - principalmente após Massacre do Carandiru em 1992.

³⁷ Sobre este debate ler também Feltran (2012) e Cerqueira (2014).

conectar o estudo empírico a uma compreensão mais abrangente das características da sociedade brasileira³⁸.

Para tanto, serão apresentados os dois movimentos referidos acima: primeiro, a apresentação do debate sobre a formação da sociedade brasileira, a permanência de um traço anti-moderno e a institucionalização da violência; e, em seguida, discussão sobre a constituição da cidadania e a construção dos “alvos” da política de violência de Estado, de encarceramento e eliminação. A revisão bibliográfica acompanha esses movimentos, de forma que primeiro terá como foco principal autores clássicos como Caio Prado Junior, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, além de Luis Werneck Vianna e Sérgio Adorno e a discussão que fazem sobre a formação colonial brasileira a partir de uma perspectiva da própria evolução do modo de produção capitalista, com seus traços de violência e continuidade.

Depois, se apresenta a discussão sobre a dificuldade de efetivar noções de cidadania no Brasil com Vera da Silva Telles, Wanderley Guilherme dos Santos, Teresa Caldeira, Michel Misse e Angelina Peralva – o que pode indicar pistas para explicar como se constrói a imagem de uma parcela da população não merecedora de direitos que acaba sofrendo mais com o recrudescimento penal e com políticas de eliminação. Autores que pensam a partir da perspectiva da violência e segurança pública como Heloísa Fernandes, Luiz Lourenço, Fernando Salla, Kant de Lima, Marcelo da Silveira Campos, Ana Claudia Cifali, Máximo Sozzo, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, Luis Eduardo Soares, Jacqueline Sinhoretto e Renato Sérgio Lima perpassam todo o texto.

2.1.: Formação da Sociedade Brasileira, suas características e a institucionalização da violência

Para abordar o tema retomam-se autores que se debruçaram a compreender as características fundamentais da sociedade brasileira.

³⁸ Tomamos aqui como base a orientação de FERNANDES, 1973: “É sob a ótica das mudanças sofridas pela formação social no Brasil que se deve encarar o próprio processo de aperfeiçoamento dessa força repressiva. Ou seja, de uma perspectiva também marxista de organização de classes, as alterações nos meios de produção e suas conseqüentes alterações na maneira como se organiza no tecido social brasileiro irão determinar como se dará a implementação da ordem pública a ser mantida bem como se ampliará e aperfeiçoará a força repressiva de Estado para tal”. (p. 45)

Numa perspectiva de classes, parece consenso entre os autores que serão retomados, que a história da formação colonial brasileira é a história da própria evolução do modo de produção capitalista, sendo a repressão um elemento que responde aos interesses da lógica capitalista de acumulação a ser implementada na constituição do Estado-Nação. Neste sentido, pode-se, com certa tranquilidade, afirmar que a violência é parte constitutiva e inerente deste processo.

Lima e Sinhoretto (2015) retomando Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Raymundo Faoro afirmam que:

O recurso à violência é parte constitutiva do processo de formação da sociedade brasileira e está diretamente associado ao modelo de colonização do país, à eliminação de culturas indígenas, à instituição da escravidão e à imposição de um modo de dominação violento. (p.136)

A argumentação de Fernandes (1973) caminha neste mesmo sentido. Em “Política e Segurança”, a autora documenta como se deu a constituição da Polícia Militar e junto dela a própria institucionalização da violência.

Segundo a autora, a organização militar da formação colonial brasileira foi dada pela necessidade de assegurar, em primeiro lugar, a posse da terra contra aqueles que já viviam nela – a população indígena. Consolidou-se, já neste primeiro momento, uma característica que, segundo ela, se manteve ao longo de todas as fases da formação do Brasil: a violência ostensiva. Mesmo o processo de democratização após o Regime Militar (1964-1985) não rompeu com a estrutura ostensivamente violenta das forças repressivas do Estado, revelando um sentido de permanência nos momentos de mudança política - aqui os sentidos de permanência formulados por Harcourt ganham contornos típicos da formação do Brasil. O debate específico sobre como a segurança pública aparece na Constituição de 1988 será feito adiante.

Por agora, vale voltar aos autores clássicos da sociologia brasileira para melhor explicar esse caráter de permanência dos processos de transformação. Schwarz (1992) e Vianna (2004) discorrem sobre esta especificidade na formação social do Brasil. O primeiro autor discute o processo de incorporação dos ideais liberais na sociedade brasileira, ainda escravocrata. Segundo ele, o aparente paradoxo ideológico é resolvido numa espécie de acomodação. A convivência destes dois elementos – liberalismo e escravidão - que na Europa eram inconciliáveis (porque, estruturalmente a burguesia precisa de mão de obra livre), no Brasil (que dependia da mão de obra escrava para a produção de bens primários a serem exportados) se ajustou via estruturação da “sociedade de favor”. Se o escravismo desmente as ideias liberais,

o “favor” a absorve. Schwarz assim brinca com o título “as ideias fora do lugar”, provocando o leitor, pois mesmo sendo o liberalismo uma “idéia fora do lugar”, ele foi incorporado e gerou uma síntese que se fez característica da formação social do Brasil.

Werneck Vianna (2004) revela mecanismos parecidos de sentido de permanência e acomodação, conceituando o que ele denomina revolução sem revolução. Sociedade de mudança, mas com manutenção. Qualquer mudança revolucionária se deu para evitar uma verdadeira mudança revolucionária, diz ele, numa configuração de dialética tipicamente brasileira. Assim, ele explica os processos de abolição da escravatura, independência de Portugal e Proclamação da República como rupturas que não se deram por mudanças da base econômica, mas, ao contrário, foram movimentos para manter a base econômica tal qual ela se configurava.

Caio Prado Junior em “Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) diz que o Brasil se constitui enquanto Estado-Nação apenas no 2o. Ciclo Colonial após a Revolução Industrial. O interesse da metrópole, Portugal, desde o início da colonização, era apenas extrair insumos para seu desenvolvimento industrial, sem inspiração para povoar e constituir uma Nação com identidade própria. Todas as instituições que constituem um país moderno continuaram na Europa. Apenas com a chegada da Corte Portuguesa no Brasil em 1808 é que se dão os primeiros passos em direção à modernização (com a vinda das instituições públicas e das elites, que trazem consigo toda uma estrutura urbana mínima para sua adaptação), sem, no entanto, romper com uma lógica feudal de concentração latifundiária e trabalho servil. Assim, o país, inserido no sistema capitalista global, carrega durante sua formação raízes pré-modernas - nunca logrando se desprender de suas características agrárias com poucos elementos do Mundo Moderno.

Toda a formação brasileira teria sido tardia e periférica. Foi apenas na década de 1930, com Getúlio Vargas, que Caio Prado percebeu elementos de modernização mais contundentes. Mas, como característica marcante desta modernização do país, ela foi impulsionada pelas mãos do Estado - ao contrário de países do centro do capitalismo, cujo processo da Revolução Industrial e, conseqüente modernização, se deu pelas mãos dos donos dos meios de produção.

No campo penal, este processo característico da Era Vargas foi conhecido como “bacharelismo”³⁹. Almeida (2016) retomou a produção de Raymundo Faoro, Sérgio Buarque

³⁹ Esta discussão será retomada mais adiante no capítulo 3.

de Holanda entre outros ensaístas do Brasil para debater a participação dos juristas nos processos de formação tardia do Estado Nacional Moderno, em que uma nova divisão do poder entre classes dominantes, e em torno de um processo de construção institucional, colocou o Estado brasileiro como principal agente organizador dos campos de produção também cultural.

O sociólogo Sérgio Adorno (1988) apresenta uma perspectiva um pouco diferente de Schwarz num entendimento de que ideias não se encontravam, exatamente, “fora do lugar”, mas revelavam as ambivalências de uma elite que buscava conciliar patrimonialismo e liberalismo em detrimento dos ideais democráticos. O autor, olhando para a Academia de Direito de São Paulo na época do Império⁴⁰ ajuda a esclarecer a existência de um ideário liberal junto à gênese de um Estado patrimonialista e autoritário. Assim, explica como foi possível a existência de uma clivagem entre liberalismo e democracia - ou, entre direitos civis e políticos.

Os estudantes, para o autor, acabavam desiludidos com as faculdades de direito - no que diz respeito ao conhecimento jurídico propriamente dito -, e saíam em busca de outros espaços de sociabilidade e militância política. Estes espaços se configuraram voltados para a formação cultural e política das elites e acabaram por homogeneizar e formar uma *intelligentsia* orientada para exercer a mediação entre os interesses do Estado e dos grupos sociais dominantes aos quais eles próprios pertenciam.

Esta “escola de costumes” carregava os princípios de liberdade e luta, mas não incluía a igualdade, o que por vezes fazia com que fossem aceitas atitudes autoritárias e excludentes. Assim, a liberdade passou a ser associada ao progresso, enquanto a democracia passou a estar relacionada à anarquia. O liberalismo heróico foi paulatinamente substituído pelo liberalismo regressista (conservador). O interesse pela liberdade de poucos acabou sufocando as possibilidades de igualdade de muitos:

[...] o contato dos bacharéis com o ideário liberal, resultado da introdução do jusnaturalismo nos primórdios do ensino jurídico em São Paulo, condicionou-lhes a ver as relações sociais como relações contratuais entre partes juridicamente iguais, porém individualizadas, dotadas de autonomia da vontade e integradas por vínculos de coordenação. Em outras palavras, um intelectual disciplinado para privatizar conflitos sociais e que, nessa condição, aprendeu a colocar o indivíduo e sua liberdade como motor coordenador da luta política, relegando a um plano secundário a autonomia da ação coletiva, questão central na ideia de democracia. Enfim, um intelectual preparado para, enquanto futuro profissional da atividade política, perpetuar a cisão entre liberalismo e democracia. (ADORNO, 1988, p. 27).

⁴⁰ Advogados e juristas tiveram efetivamente ampla participação nos processos de independência e de formação dos Estados nacionais na América Latina. Nesse quadro, o Brasil não foi uma exceção (ADORNO, 1988).

Desta forma, o liberalismo, na construção do Estado Nacional, também condicionou a militarização local e até mesmo regional e abriu precedentes para a consolidação de um forte aparato repressor estatal que acabou por emperrar o processo de democratização da sociedade brasileira.

Como não poderia deixar de ser, a composição das forças repressivas foi afetada por estas condições documentadas pelos autores citados. Pensando sob esta perspectiva, Fernandes (1973) chega a afirmar que, no que diz respeito a elas, o país nunca rompeu com as estruturas imperiais. Mas, ao contrário, o que se nota é que mesmo nos processos de democratização pelos quais o país passou, a estrutura de repressão se manteve em sua forma e conteúdo. Um exemplo emblemático que a autora mobiliza é a Polícia Militar. Constituída em 1969, ela se manteve em sua estrutura de organização com pouca ou quase nenhuma alteração significativa, mesmo após o fim da Ditadura Civil-Militar, período em que desempenhou um papel de repressão aos movimentos sociais e à oposição sob a égide da violência ostensiva e censura.

Interessante retomar Bretas e Antunes Sant'Anna (2014), quando eles debatem leis e normas antigas, mas que até hoje estão bastante presentes na maneira como se organiza a segurança pública e o sistema penal. Por exemplo, no início da formação da República, o regime, com fortes dificuldades de consolidar-se, utilizou mecanismos de intervenção e repressão contra as camadas populares e seus inimigos políticos para reafirmar sua autoridade. Na época moradores de ruas, prostitutas, capoeiristas, malandros, sindicalistas, anarquistas, etc. eram alvos constantes de campanhas policiais e de encarceramento legitimadas pelo Código Penal Brasileiro: “deve ser reconhecido perigoso o indivíduo, se a sua personalidade e antecedentes, bem como os motivos e circunstâncias do crime autorizam a suposição de que venha ou torne a delinquir” (1940, artigo 77). Talvez o objeto de perseguição não seja mais o mesmo, mas certamente os dispositivos que fazem possível a perseguição a uma população específica permanecem.

2.2.: Constituição da Cidadania e o alvo do recrudescimento penal e da eliminação

Os dados de criminalidade apresentados no início do capítulo 2 evidenciam um Estado que, mais do que tentar administrar os conflitos produz, ele próprio, a violência. Sabe-se, no entanto, que esta violência não é produzida sem critérios, mas ao contrário, é direcionada a um

alvo preferencial. Assim, é possível dizer que violência de Estado é um fenômeno que articula idade, raça/cor e renda.

No item 2.1. deste capítulo buscou-se chaves de análise para entender em que medida as características do Estado brasileiro - que nunca concluiu seu processo de modernização - possibilitaram esse fenômeno. Neste item 2.2, se buscará entender como esta característica da formação do Estado brasileiro se articulou com a constituição da própria noção de cidadania no país, possibilitando a consolidação deste alvo preferencial da violência.

Além disso, como se verá nos próximos parágrafos, a experiência de uma cidadania de baixa intensidade - que restringe direitos, deixando parcelas da população vulneráveis a seletividade penal e a violência penal - encontra sua possibilidade de validação e perpetuação via construção no imaginário social de quem é, e como é o bandido. A ideia de como deve ser a ação do Estado sobre esses corpos também perpassa pela mesma lógica.

Ou seja, o debate que foi retomado no Capítulo 1 (sobre como se constituem os alvos, ou as castas como colocam os autores que escrevem desde os EUA, Canadá e países da Europa) ganha um sentido próprio no Brasil.

Borges (2018) em “O que é Encarceramento em Massa?” busca o diálogo com os autores estrangeiros para pensar a questão racial no Brasil, colocando-a como pilar estruturante das desigualdades no país. Para a autora, o Sistema de Justiça Criminal é um dos principais aparatos de uma reordenação sistêmica para garantir a manutenção do racismo e, portanto, das desigualdades baseadas na hierarquização racial.

Uma publicação da Fundação Perseu Abramo (2020) endossa essa leitura ao levantar uma série de estudos produzidos ao longo dos últimos 30 anos que evidenciam a questão racial como um viés definidor quando se trata de práticas policiais, julgamentos, prisões e chacinas⁴¹.

Sinhoretto e Lima (2014) também afirmam que a violência tem um recorte territorial, de gênero, etário, racial e de classe: o grupo alvo da violência letal são jovens, negros, pobres do sexo masculino. Obviamente, as classes médias e altas dos grandes centros urbanos também estão sujeitas à violência, mas de outra ordem: enquanto os pobres estão sujeitos a mortes

⁴¹ Revista Reconexões Periferias. São Paulo, Abril de 2020. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2019/04/revistafinalvaleste.pdf>>

violentas, as classes não periféricas e de maior poder econômico estão mais suscetíveis a crimes patrimoniais. Os autores partem desta conclusão ao analisarem a pesquisas sobre encarceramento e vulnerabilidade juvenil⁴². Ali estão evidenciados que grande parte do crescimento do número de presos no Brasil foi impulsionado, principalmente, pela prisão de jovens e de negros, e que os jovens negros de 12 a 29 anos correm, em média, 2,6 vezes mais chances de ser assassinados em relação aos jovens brancos. Este risco pode chegar a ser 11 vezes maior em estados como Paraíba e Pernambuco, por exemplo.

Para encarar o debate sobre desigualdades, cidadania e pobreza, reconstrói-se conclusões a que esta autora chegou no seu projeto de iniciação científica⁴³. Inicia-se esta retomada com Telles (1992), que acredita que a pobreza nunca foi no Brasil centro de um debate público pensado sob a égide da cidadania, sendo seu debate sempre dissociado da questão de igualdade e justiça, sempre despojada, portanto, de dimensão ética e política:

Como paisagem, essa pobreza pode evocar a compaixão, mas não a indignação moral diante de uma regra de justiça que tenha sido violada. Como lembra Hannah Arendt, o primeiro é um sentimento estritamente privado e as ações que são por ele movidas marcam distâncias e reafirmam a inferioridade do outro, que é o seu objeto. A indignação moral só pode existir se houver uma medida comum de equivalência (...). Transformada em paisagem, a pobreza é trivializada e banalizada, dado com o qual se convive – com um certo desconforto, é verdade –, mas que não interpela responsabilidades individuais e coletivas (p.51).

Assim, o sofrimento do pobre pode causar no outro um sentimento de compaixão, mas não de questionamento ético, uma vez que a sociedade não vê no indivíduo pobre um igual, um sujeito político legítimo e com direitos. Tem-se no Brasil uma tradição cultural de não reciprocidade, a falta de uma prática que confere ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e legítimos. A cultura política brasileira se constitui, portanto, sobre uma tradição de incapacidade de universalização dos direitos e da cidadania.

Esta tradição político-cultural de incapacidade de universalizar e enraizar a cidadania nas práticas sociais possui uma razão de ser. Apesar de ser alimentada no seio das relações

⁴² São elas: ‘Índice de Vulnerabilidade Juvenil’ produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública a pedido da Secretaria Nacional de Juventude de 2015, o Mapa do Encarceramento também de 2015 e pesquisas realizadas em quatro estados brasileiros, por meio de um edital do Ministério da Justiça.

⁴³ PEREIRA, Jordana D. & TATAGIBA, Luciana. A Disputa pelo Direito à Cidade e ao Lixo: Um estudo de caso da Cooperativa de Materiais Recicláveis de Itu (COMAREI). 2007. (Apresentação de Trabalho no XV Congresso Interno de Iniciação Científica – PIBIC/CNPQ)

sociais, a pobreza tem sua sobrevivência possibilitada também pela ação do Estado de tradições de fisiologismos, patrimonialismo e clientelismo.

Dando continuidade a este pensar histórico, Telles ainda cita Wanderley Guilherme dos Santos e sua discussão sobre a noção de “cidadania regulada”. Nesta concepção, a cidadania é desvinculada de um código universal (cidadão como sujeito moral e soberano de suas prerrogativas políticas na sociedade) de valores políticos e associado a um pertencimento corporativo como condição básica à existência cívica. O indivíduo não existe sem a corporação profissional que é quem lhe confere identidade outorgada pelo Estado, pela norma legal que regulamenta profissões.

O cidadão não existe enquanto figura própria, sendo a verdadeira figura de cidadania vinculada ao sindicato (através do qual o Estado confere aos indivíduos seus direitos). Carteira de trabalho adquire nessa época – Período Vargas – um outro sentido, passa a ser “uma certidão de nascimento cívico”. Por esta lógica, aqueles sem a carteira mais do que desempregados ou trabalhadores informais são transformados em não-cidadãos.

Mais uma vez aqui, pode-se retomar a noção de continuidade de Vianna. A “cidadania regulada” típica da Era Vargas teria permanecido na Ditadura Civil-Militar como documento que atestava a não vagabundagem. Talvez a implementação de políticas de transferência de renda dos governos democráticos populares do Brasil no início dos anos 2000 possam ter questionado esta lógica, mas no momento da ruptura democrática institucional em 2016, novamente pelas elites, seu caráter cruel é reafirmado: cidadania ainda relacionada à ocupação do indivíduo e não a uma condição universal de cada sujeito enquanto cidadão.

Assim, este modelo de cidadania ao invés de tentar igualar as desigualdades oriundas da esfera econômica, as reproduz e recria, formando uma massa de ilegalidade, homogeneizados na situação estigmatizadora de carência – e em momentos posteriores, como se verá, em “bandidos” para até “inimigos da pátria”.

Caldeira (2000) trabalha com a noção de "modernidade peculiar"⁴⁴ e de "democracia disjuntiva" explicitando os processos contraditórios de simultânea expansão e desrespeito aos direitos da cidadania. Para a autora estas contradições se encontram no fato de que a expansão

⁴⁴ Ao contrário de outros autores, Caldeira não classifica o Brasil e outras sociedades com passado colonial como sociedades não modernas. Para ela, estas desenvolveram instituições democráticas baseadas no direito político e social.

da cidadania política, através do processo de transição democrática, se desenvolveu a partir também da deslegitimação da cidadania civil e do surgimento de uma noção de espaço público fragmentado e segregado - daí o caráter disjuntivo desse processo de democratização.

Em "Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo", a autora reforça essa tese analisando os depoimentos dos entrevistados sobre a criminalidade urbana, a instituição policial, os direitos humanos e as práticas de privatização do espaço. Há, por parte dos cidadãos, uma descrença na capacidade do poder público garantir a segurança, o que leva a uma busca às empresas privadas de segurança (transferindo ao privado o que seria de dever do público).

Assim, a desigualdade econômica e social presente na sociedade brasileira garante a existência e a supervalorização da segurança privada e ocorre um processo em que valores que constituem uma perspectiva democrática de cidade - como liberdade, igualdade, tolerância e respeito à diferença - sejam substituídos pela fragmentação e pela separação rígida de espaços (também sociais). Esta separação se dá de maneira física e simbólica na forma de muros que acabam por dificultar a consolidação da noção de público. Neste cenário, só há convivência possível com os seus iguais, o que desemboca num processo de homogeneização em que o "diferente" (pobres, migrantes, negros etc) é passível de criminalização e tem seus direitos desrespeitados - fato que possibilita uma maior tolerância em relação à violência e às intervenções sobre o corpo.

Caldeira, introduzindo a discussão sobre o caráter da democracia vigente, argumenta que o advento da democratização pós Ditadura Civil-Militar possa ter ajudado a acelerar a construção de muros - o que ajuda a entender também porque, a partir da constituição da Nova República, as taxas de criminalidade se elevaram.

Assim, a construção de uma noção de cidadania não universal e totalizante é um elemento fundamental para permitir e reforçar a exclusão de uma parcela da população que se torna invisível diante da sociedade e do Estado - e, depois, passível de encarceramento e/ou eliminação.

Peralva (2010) trabalha numa perspectiva bem próxima. Para a autora, a abertura democrática produziu uma "mutação igualitária" na base da sociedade que encontrou no governo características autoritárias. Assim, o Estado pós redemocratização - ainda instituído de expressão autoritária - impediu de ser reconhecido como garantia da igualdade perante a lei,

possibilitando que a nova democracia tenha aberto amplas possibilidades para que a violência se desenvolvesse, e que a sociedade brasileira manifestasse um alto grau de tolerância em relação a ela. Em resposta, a violência acabou por produzir estratégias de adaptação e de ressegregação.

Salla e Lourenço (2014) retomando Foucault discutem o papel das prisões no Brasil que, apesar de não cumprirem o papel que lhes foi atribuído num primeiro momento – que era, segundo os autores, operar a transformação moral dos indivíduos – são eficazes num papel velado, mas de extrema relevância: produzir a imagem do delinquente, atribuindo a ele um jeito de ser, uma linguagem especial, um comportamento diferente.

Debruçar-nos sobre a construção da imagem desse sujeito “delinquente” é importante à medida em que este elemento garantirá que uma parcela da população que, de certa forma foi “desconsiderada” no sistema social-econômico vigente e que, por este motivo, teve sua cidadania relegada, possa se constituir enquanto o alvo da violência de Estado sem causar revolta na opinião pública hegemônica.

E aqui se evidencia, novamente, o papel do Estado na ação violenta. E, o grande alvo da violência de Estado é a população jovem, negra e pobre do sexo masculino – no que se refere à vigilância policial nas ruas, à ostensividade com que esta vigilância e abordagem se dão, ao encarceramento, ao acesso à justiça penal e, por fim, à eliminação. Assim, é possível afirmar que a violência – sem esquecer de sua expressão máxima, a letalidade - é uma experiência de classe articulada com raça e território, gênero e idade.

A construção da cidade regulada - que restringe direitos, deixando parcelas da população vulneráveis a seletividade penal e a violência penal - encontra sua possibilidade de validação e perpetuação via construção no imaginário social de quem é e como é o bandido, e como deve ser a ação do Estado sobre esses corpos. Ou seja, a construção do bandido é também parte do processo de regulação da cidadania.

No mesmo sentido, Michel Misse (2010) retoma sua tese de doutorado para explicar como se constrói na sociedade brasileira a categoria do "bandido", no que ele denomina operação de "sujeição criminal" produzido pela interpelação da polícia, da moralidade pública e das leis penais.

Retomando a teoria do sujeito - bem como das abordagens clássicas sobre ator e agência, rótulo e estigma - o autor argumenta que muito mais do que um papel incorporado, esta identidade social de "bandido" se dá como uma verdadeira incorporação do crime. É importante ressaltar que não se trata de qualquer crime, mas o "(...) crime violento, cujo fantasma social está associado à ideia do criminoso enquanto inimigo, que, pela sua periculosidade, é tomado como sujeito irrecuperável para a sociedade" (MISSE, 2010). Assim, aquele entendido como "o bandido" não é qualquer sujeito que pratica uma conduta ilegal, mas todo aquele cuja polícia e o conjunto da sociedade desejariam a morte e/ou desaparecimento. Este "bandido" nascerá e morrerá "bandido". No Brasil, segundo o autor, sempre haverá certa justificção habitual para a eliminação física de criminosos comuns, mesmo quando sua "periculosidade" não poderia servir para justificá-la.

Este sujeito - agente de práticas criminais e alvo da reação moral mais forte e da punição mais dura - está ligado à pobreza. Ao contrário, um cidadão da elite, mesmo que incorra em crimes e seja descoberto, não será enquadrado pela sociedade na categoria de "bandido", mas será entendido como alguém que errou e, mesmo podendo ser merecedor de pena, sempre terá o direito à possibilidade de ressocialização.

A minha questão envolve a constatação de uma complexa afinidade entre certas práticas criminais as que provocam abrangente sentimento de insegurança na vida cotidiana das cidades e certos "tipos sociais" de agentes demarcados (e acusados) socialmente pela pobreza, pela cor e pelo estilo de vida. Seus crimes os diferenciam de todos os outros autores de crime, não são apenas criminosos; são "marginais", "violentos", "bandidos". (MISSE, 2010. p.)

Contribuindo também com esse debate, Peralva (2010) chama atenção para a mídia nesse processo que desempenha um papel importante desde a redemocratização, ao constituir-se num poderoso meio de informação e de visibilidade, exagerando a respeito de notícias sobre as atividades do narcotráfico na favela. Os temas da delinquência e da criminalidade foram introduzidos com grande alarde no debate público.

Esta característica, como já dito, é fruto de uma herança. O Brasil tem como elemento peculiar de sua formação os sentidos de permanência. Bretas e Antunes Sant'Anna (2014) revelam que já na concepção da República, se organizou uma repressão das camadas populares e seus inimigos políticos, que na época eram: moradores de ruas, prostitutas, capoeiristas, malandros, sindicalistas, anarquistas, etc. Seriam os jovens, negros, periféricos os novos alvos constantes de campanhas policiais e de encarceramento?

Parece que uma chave importante para o entendimento deste processo é investigar como se dá a presença do Estado nas ruas. Retomando Lima e Sinhoretto (2015):

No quadro de competências e responsabilidades institucionais, ressalta a responsabilidade especialmente das polícias militares pela produção deste quadro, porque são elas que fazem a vigilância cotidiana das ruas e selecionam os tipos de crimes e de criminosos sobre os quais se concentram – quase exclusivamente. As polícias militares são as responsáveis por determinar o conteúdo prático do conceito de ordem pública e as fronteiras do legal e do ilegal. Nesse processo, são poucas as polícias militares que dispõem de Protocolos Operacionais Padrão (POPs) para regular tanto as abordagens quanto o uso gradual da força. E mesmo nas que possuem este tipo de procedimento, como a Polícia Militar de São Paulo, há um hiato entre o que esses documentos preconizam e a conduta dos policiais na linha de frente (p. 126-127).

A maneira como se organiza no país esta presença ostensiva e repressiva a que fazem referência os autores pode ter seus parâmetros democráticos questionados. Como já anunciado anteriormente, a estrutura das polícias no país foi constituída num ambiente pouco democrático e, mesmo a Constituição de 1988 - que marca a ruptura com a Ditadura Civil-Militar (1964-1985) e início da Nova República - não foi capaz de romper com esta herança autoritária.

Esta “permissão social” de que alguns corpos (de cor, idade e classe específicas) são mais suscetíveis a um controle do crime antidemocrático encontra no modelo organizacional constitucional da segurança pública seus meios de sobrevivência e perpetuação.

Encerra-se este item retomando Soares (2019) que faz um levantamento de todos estes elementos colocados acima e inclui alguns outros para traçar linhas de entendimento básico para compreender os dados apresentados. Primeiro elemento central⁴⁵: o país não quer ou não sabe discutir a temática da segurança pública. Segundo o autor, entre uma direita com baixo compromisso democrático; um liberalismo – no sentido de John Stuart Mill – com pouca aderência no país; uma esquerda que desempenha um importante papel de denúncia, mas com baixa capacidade de formulação; uma categoria profissional – os policiais militares - até alguns anos atrás excluída do debate público⁴⁶ e uma sociedade que não conseguiu romper com as amarras escravagistas e autoritárias para a construção de uma sociedade moderna, o debate se torna nebuloso e com baixa condição de chegar a consensos mínimos.

⁴⁵ Para este debate, retoma-se uma publicação que esta autora fez para a Revista Teoria e Debate que pode ser encontrada no Portal da Fundação Perseu Abramo: PEREIRA, Jordana. “Desmilitarizar”. Portal da Fundação Perseu Abramo. 08 de Outubro de 2019. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/estante/nos-limites-da-democracia/>>. Acesso em 10 de Agosto de 2020.

⁴⁶ Como se verá mais adiante, nos últimos anos ocorre um fenômeno de inserção de policiais na política institucional (principalmente em cargos eletivos).

Buscando esse consenso mínimo, o autor faz em seu livro, uma retomada histórica. Na raiz dos problemas estão as desigualdades abissais (evidenciadas nos gráficos acima), a arquitetura institucional da segurança pública que atribui – via artigo 144 da Constituição Cidadã de 1988 – pouca responsabilidade à União (ente federativo que teria a capacidade de reformas estruturais) e pouca autoridade aos municípios (onde os conflitos se dão, afinal: nos territórios). A maior parte da responsabilidade pela segurança pública fica a cargo dos estados num desenho absolutamente incompatível que gera, segundo a avaliação de Soares, ingovernabilidade e hostilidade. Somada a isso, uma crise econômica aguda que se seguiu a 1988 neutralizou a percepção de mudança, diminuiu as virtudes da nova institucionalidade e permitiu que o passado seguisse se reproduzindo no imaginário da população. O potencial transformador da Carta enfraqueceu.

Lima e Sinhoretto (2015) trabalham numa perspectiva parecida de que a Nova República derrotou a inflação (circulação de riqueza), mas não derrotou os homicídios (valor da vida), havendo um hiato entre os princípios democráticos inaugurados com a Constituição de 1988 e as práticas institucionais das polícias, dos ministérios públicos e do Judiciário, que, paradoxalmente, “delegam às polícias militares a gestão da vida da população e pouco avançam na sua valorização como princípio basilar a organizar suas práticas e procedimentos” (p. 10)

E é sobre este debate que este texto se debruça a partir daqui.

2.3.: A Constituição Brasileira, o Artigo 144 e a Segurança Pública no Poder Executivo

Antes de mais nada, faz-se importante realizar um panorama geral sobre como a questão da segurança pública aparece na Constituição de 1988. Para tanto, recorre-se, além do próprio texto constitucional, a um trabalho desenvolvido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2016.

O artigo 144 da Constituição diz:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares”. (BRASIL, 1988)

O texto constitucional segue com os incisos I a V que determinam as atribuições de cada um dos órgãos - as quais serão apresentados adiante. Mas o que parece importar, neste momento, é que, pela primeira vez em um texto constitucional, a segurança pública aparece como um dever do Estado, um serviço público fundamental que deverá ser implementado via políticas públicas custeadas por impostos.

Sobre as responsabilidades das esferas federativas, pode-se dizer que ficou a cargo dos governos estaduais a maior parte da responsabilidade pela gestão da segurança pública, já que são a eles - via, em geral, as secretarias de segurança públicas estaduais e do Distrito Federal (DF) - que as polícias civis e militares respondem. Aos governos municipais cabe a gestão das guardas municipais. Aos prefeitos é facultada sua criação, sendo que menos de 10% dos municípios brasileiros possuem guarda municipal constituída. (FBSP, 2016).

À União cabe legislar sobre o desenho institucional e promover, em diálogo com os governos estaduais e do DF, políticas públicas e repasse de recursos.

O desenho final a que a Assembleia Constituinte chegou em 1988 é resultado de dois elementos: por um lado, as tensões entre forças políticas que buscavam um novo pacto para o Brasil após 21 anos de Ditadura Civil-Militar; e, por outro, a herança de Constituições anteriores.

Vale uma breve retomada do que cada Constituição trouxe neste quesito para entendermos os traços de ruptura e de continuidade no que diz respeito à temática aqui tratada.

- Constituição de 1824 e 1891: Segurança Pública não é tratada enquanto tal.

- Constituição de 1934: A União passou a ter competência de legislar sobre a organização - ainda que as polícias militares e civis tenham seguido como responsabilidade do governo dos estados e DF. Cada estado também seguiu responsável pela criação de suas respectivas polícias, cuja data varia em cada uma das Unidades Federativas (UFs)⁴⁷. Em 1934 também se instituíram as polícias militares como reservas do Exército - pela primeira vez, as PMs foram tratadas como assunto constitucional.

⁴⁷ Em 1775 constituiu-se a primeira instituição policial do Brasil, em MG. A mais recente data de 1989 e é do estado de Tocantins.

- Constituição de 1937: No Estado Novo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal não tratou as polícias militares como assunto constitucional.

- Constituição de 1946: As polícias militares foram definidas como responsáveis pela segurança interna e pela manutenção da ordem dos estados, territórios e DF; além de comporem as forças auxiliares do Exército - podendo assim, quando mobilizadas em tempos de guerra externa ou civil, gozar das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.

- Constituição de 1967: Não trouxe mudanças na organização e competência das polícias militares em relação ao texto de 1946. No entanto, foram incluídos textos que ampliaram a margem de repressão àquilo que era entendido pelo Regime Militar como subversão da ordem. A estrutura, no que diz respeito ao regulamento geral disciplinar e à distribuição hierárquica, passou a seguir o modelo do Exército - com exceção à figura do General que não está previsto na corporação das polícias -, e o Governo Federal ampliou seu poder de convocatória às polícias estaduais, a partir de então controladas pelo Exército. Ainda durante o Regime publicou-se um Decreto-Lei que extinguiu as guardas civis, permitindo que os governos das UF as incorporassem aos quadros das polícias militares. Os governadores tinham a prerrogativa também, sem o aval do poder legislativo, de criar e modificar suas polícias.

Já no fim da Ditadura (1983), ocorreu a restituição do comando - outrora do Exército - para a própria instituição policial, representado por Oficial no posto de Coronel da PM.

Em 1988, foi retomado o assunto das polícias militares e, pela primeira vez, tratou-se do tema das polícias civis. Mas, como já se viu, ao passo que em outras dimensões de políticas públicas, ocorreram, de fato, avanços importantes no que diz respeito à democratização do Estado, via uma ruptura com o antigo regime, no que concerne à segurança pública, as transformações foram extremamente tímidas. Pode-se dizer que:

A mudança mais significativa na organização das polícias militares foi relativa ao controle, que deixou de ser do Ministério do Exército e passou a ser dos Governadores dos Estados, Territórios e Distrito Federal. As demais regras estabelecidas pelo Decreto-Lei número 667/69, contempladas suas alterações, foram mantidas. Sendo assim, as polícias militares mantiveram, no período democrático, o modelo de organização criado durante o regime militar". (FBSP, 2016)

Assim, a CF de 1988 deixou uma arquitetura organizacional no que diz respeito à segurança pública com características questionáveis: polícias distintas para cumprir o ciclo

completo⁴⁸ - enquanto a prevenção e repressão estão sob responsabilidade das policiais militares, a investigação está a cargo das policiais civis - e um governo federal com baixa capacidade de induzir políticas, já que a gestão da segurança pública é feita pelos governos estaduais. Na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. No entanto, no que concerne à segurança pública e acesso à justiça isso não ocorreu.

Resumidamente, tem-se:

Quadro 1 – Competência dos Órgãos de Segurança Pública

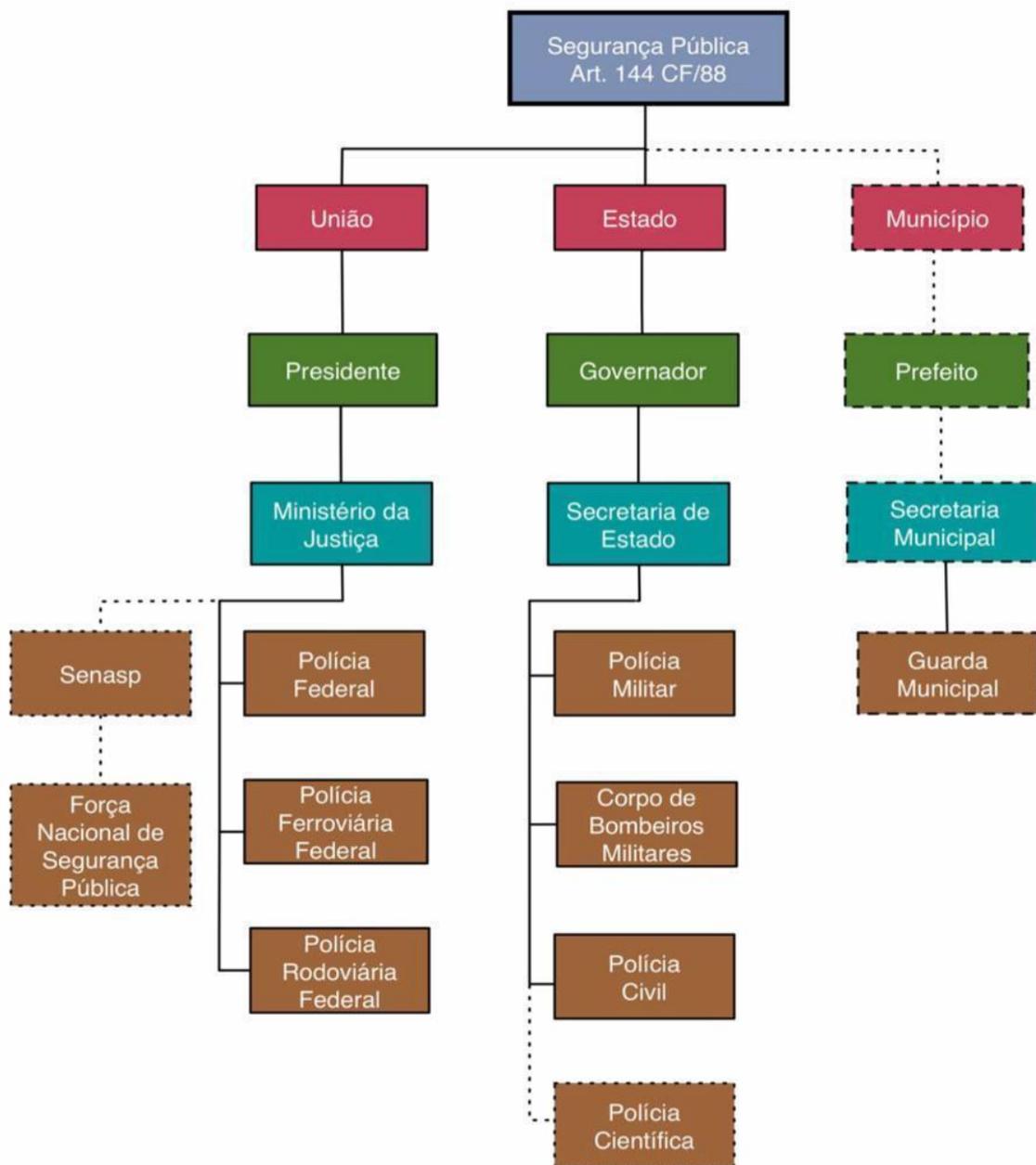
Nível de Governo	Órgão de Segurança Pública	Competências
União	Polícia Federal	Infrações com repercussão interestadual ou internacional
		Tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando e descaminho
		Policciamento marítimo, aeroportuário e de fronteiras
		Polícia judiciária da União
	Polícia Rodoviária Federal	Patrulhamento ostensivo das rodovias federais
	Polícia Ferroviária Federal	Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais
Estados e Distrito Federal	Polícia Civil	Polícia judiciária e apuração das infrações penais

⁴⁸ Polícia de ciclo completo consiste na atribuição à mesma corporação policial das atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública realizadas pela presença ostensiva uniformizada dos policiais nas ruas.

	Polícia Militar	Polícia ostensiva e a preservação da ordem pública
	Bombeiro Militar	Atividades de defesa civil

Fonte: Produção FBSP 2016

Figura 1 – Organograma da Segurança Pública no Brasil



Fonte: Produção FBSP, 2016

No governo federal a segurança pública é de governança da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, que está vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. Como se pode ver na Figura 1, as Polícias Federal, Ferroviária Federal e Rodoviária Federal se subordinam diretamente ao Ministro da Justiça - que conta também, a partir de 1994, com o Departamento Penitenciário Nacional⁴⁹.

A SENASP - cuja constituição é o marco temporal desta dissertação - foi constituída apenas em 1997. Segundo Soares (2007), até o fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o governo federal permaneceu ausente na discussão e na promoção de mecanismos de indução de uma política nacional de segurança pública. Somente após a tragédia do Ônibus 174, no Rio de Janeiro, o governo trouxe a público a proposta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que vinha sendo formulada pelo Ministério da Justiça e que deu origem à nova Secretaria. O plano veio na sequência da criação da Secretaria dos Direitos Humanos e do Plano Nacional de Direitos Humanos.

À SENASP, então, se subordinou a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), que foi criada em 2004 para atender às necessidades emergenciais dos estados, em questões nas quais se fizer necessária a interferência maior do poder público ou se for detectada a urgência de reforço na área de segurança. Ela é composta por policiais militares, bombeiros militares, policiais civis e peritos dos órgãos de segurança pública dos estados e do Distrito Federal. A FNSP não está regulada pela Constituição Federal, e só pode atuar após solicitação formal do governador do estado ou do distrito federal.

O debate mais aprofundado sobre esses atos normativos (que deram origem à SENASP e a FNSP), entre outras medidas do poder executivo federal que se seguiram após 1997 é o objeto de pesquisa desta dissertação. Assim, será feito nos próximos capítulos em forma de: (i) revisão bibliográfica (para análise dos governos de FHC, Lula e Dilma); e de (ii) pesquisa empírica (para análise dos governos Temer e Bolsonaro). O que parece importante refletir agora

⁴⁹ O DEPEN é o órgão executivo que acompanha e controla a aplicação da Lei de Execução Penal e das diretrizes da Política Penitenciária Nacional, emanadas, principalmente, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. Além disso, o Departamento é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado pela Lei Complementar n° 79, de 07 de janeiro de 1994 e regulamentado pelo Decreto n° 1.093, de 23 de março de 1994. O DEPEN é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal.

é que desde a instauração da Secretaria no primeiro governo FHC, assumiram o Governo Federal presidentes de orientações político-ideológicas divergentes. Estas aparentes diferenças reverberaram na formulação de políticas penais e de segurança pública? Encontram-se rupturas entre os governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro ou as políticas são formuladas com traços de continuidades?

CAPÍTULO 3: A RACIONALIDADE PENAL MODERNA, O POPULISMO PUNITIVO E OS ATORES E OBSTÁCULOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumidamente, até este ponto do texto foi apresentado o seguinte cenário: em 1997, a partir do desenho institucional de segurança pública proposto pela CF de 1988 - que não logrou em romper com o viés autoritário do policiamento -, cria-se a SENASP. À esta Secretaria foi dada a incumbência de orientar os estados e o DF na gestão de segurança pública, bem como organizar repasse de verbas.

De 1997 a 2020, estiveram à frente do governo federal ora forças políticas identificadas com o campo neoliberal, ora forças identificadas com o que se denominou pós-neoliberal. Parece haver elementos de continuidade e de ruptura ao longo dos 23 anos que o presente trabalho investiga. Em 2018 foi eleito um governo com características que indicam, de imediato, algumas rupturas. Este fenômeno pode ser explicado a partir de uma chave que entende as características da formação do Brasil (fisiologistas, patrimonialistas e com pouco traço de modernidade).

Neste panorama, o capítulo 3 se detém a expor a teoria da Racionalidade Penal Moderna do sociólogo Álvaro Pires e apresentá-la como uma possível chave de análise para compreender as questões que estão colocadas no campo da pesquisa a ser apresentado mais à frente.

Pires formula a teoria a partir da análise de pedidos de reformas legislativas no fundo de arquivos do Ministério da Justiça do Canadá entre 1892 a 1955. Ele se depara com um dado de grande estabilidade históricas que lhe chamou atenção: 93% dos pedidos encontrados e 96% das modificações legislativas efetivas caminhavam na mesma direção de ampliar as definições dos crimes, seja aumentando a severidade das penas, ou criando um crime novo. Pires então se questiona:

A conjuntura econômica, política e ideológica não dava conta dessa constante. Tínhamos períodos históricos de prosperidade e de crise econômica, passávamos por governos liberais e conservadores, por período de guerra e de paz, por épocas de moralidade vitoriana e de liberalismo moral, etc. Essas variações explicavam bem as variações temáticas nas incriminações, nas raras descriminalizações e nos crimes que eram selecionados para aumentar as penas, mas não essa constante dominante por ela mesma. Por que quase tudo ia para o mais e quase nada para o menos? (PIRES, 2017. p. 132)

Assim, Pires entende que a conjuntura trabalhada pode ser capaz de fornecer os elementos para explicar o que se observa, porém, nem sempre ela dá conta de contemplar o

problema como um todo. A teoria da Racionalidade Penal Moderna (RPM) surge, então, para explicar a pergunta de “por que o sistema de Direito Criminal encontra tanta dificuldade para inovar no plano das sanções e para sair da cultura do encarceramento?” (PIRES, 2017. p. 139).

O autor entende a RPM como um “sistema de pensamento” ligado a um conjunto de práticas institucionais e jurídicas designadas como “justiça penal ou criminal”, constituído por uma rede de sentidos ligada a valores com unidade própria. Este sistema de pensamento - que no caso específico é denominado “racionalidade penal” - cria um ponto de vista que influencia na criação de um subsistema jurídico em particular, o sistema penal moderno.

Pires diz não poder afirmar ao certo nem como nem quando este sistema se produziu, mas vê sinais importantes de sua consolidação no ocidente a partir da segunda metade do século XVIII, quando a prisão passa a assumir lugar predominante no sistema penal, dando identidade a ela.

Vale retomar Foucault (1986) e lembrar que esta ideia de prisão como sinônimo de pena é algo relativamente recente na história. Foi só no final da Idade Média que sanções de reparação pecuniária ou de penas não aflitivas passaram a ser consideradas não adequadas⁵⁰ e que se consolidou o entendimento de que as penas aflitivas comunicavam melhor o valor da norma de comportamento e era possível extrair delas uma proporcionalidade mais adequada ao grau de desvio. “Só convém uma pena que produza sofrimento” (PIRES, 2004).

Além de “aflitiva”, Pires (2004) ainda levanta algumas outras características das penas na modernidade: obrigatoriedade, sendo que a certeza da pena é mais importante que sua severidade - ao contrário das penas da Idade Média, quando o príncipe escolhia se iria punir ou não - e equivalência entre o valor do bem ofendido e o grau de sofrimento que se deve infligir ao transgressor. Cumprindo estes critérios, a pena alcança seus objetivos em dois níveis: o mal concreto e imediato - o sofrimento aquele que o cometeu -, e o bem imaterial e mediato - dissuadir o grupo de cometer outros crimes. Um terceiro objetivo é a reabilitação do preso⁵¹:

Como afirma Bentham, a pena produz um mal de primeira ordem [concreto e imediato] e um bem de segunda ordem [abstrato e mediato]: inflige um sofrimento ao indivíduo que o atraiu voluntariamente; e nos seus efeitos secundários a pena se

⁵⁰ Existem, segundo Pires (2017), três tipos de pena: morte, a prisão (pena aflitiva) e a multa.

⁵¹ Possas (2015) chama atenção para o fato que, mesmo a teoria da reabilitação, a única a levar em conta a inclusão social dos transgressores, se situa, em um primeiro plano, no lado da exclusão: primeiramente é preciso prender para tratar, excluir para incluir.

transforma toda em bem: intimida os homens perigosos, fortalece os inocentes e é a única salvaguarda da sociedade. (PIRES, 2004., p. 43).

Aqui explicita-se como a compreensão de normas de comportamento e de pena aflitiva se imbricam, passando a ser quase impossível pensar uma sem a outra. Por este viés, o crime é definido pela pena atribuída àquele que o comete. Não há pena sem crime e nem crime sem pena.

Esta racionalidade se fixou com tamanha eficiência no mundo ocidental que passa a ser impossível pensar crime e pena fora desta perspectiva. Por isso que Pires a denominou como um sistema de pensamento “pré-político” ou “trans-político”, pois ela se manifesta independente das visões políticas de mundo que o indivíduo ou grupo aderiram.

O autor ainda destaca que Garland se aproxima dessa ideia ao assinalar o nascimento de uma "sociedade punitiva" em que emerge um tipo de política criminal que "não está exclusivamente ligado a um regime político".

Garland (2008) ainda busca analisar o tipo de respostas que os governos desta “sociedade punitiva” tentam dar para a questão da criminalidade. Seu olhar estava voltado para a realidade dos Estados Unidos e do Reino Unido, porém seu esquema analítico previa a identificação de respostas institucionalizadas semelhantes em cenários distintos. Encontram-se duas fundamentais.

A primeira é denominada como “Respostas do tipo Reativa”. A partir do diagnóstico de que a saída apresentada para o problema da criminalidade não está surtindo o efeito desejado, insiste-se em: endurecimento penal (com aumento legal das penas para certos delitos e redução de possibilidades de livramento durante o processo penal); na criminalização de novas condutas; e no incremento do uso da força por parte das polícias.

Este tipo de resposta tem um caráter simbólico não pouco significativo, que é a tentativa de restabelecer a confiança da população nas instituições do sistema de justiça criminal. A função da punição é também a reafirmação dos valores vigentes. Além disso, há um efeito concreto de aumento da população carcerária com suas consequências com relação à superlotação, insalubridade, etc. Sozzo afirma que foi a este tipo de resposta que a América do Sul recorreu no último período.

A segunda, “Respostas do tipo Adaptativa”. Reconhecendo os limites das formas de atuar e de pensar a partir de uma perspectiva tradicional numa sociedade de alta complexidade como a contemporânea, buscou-se, em algumas situações, inovar no sentido de gerenciamento do risco, administrativismo, e prevenção ao crime. Aqui, o sistema penal diminuiria sua relevância frente a mecanismos tecnológicos de sistema de vigilância, *bigdata*, utilização de ferramentas informacionais, monitoramento eletrônico, etc. “Esses novos movimentos poderiam ser descritos como novos modos de governo do crime” (GARLAND, 2012, p. 62).

Cifali e Silva (2015) chamam atenção para o caráter ambíguo desta estratégia: a combinação entre uma racionalidade neoconservadora, responsável pela ênfase na atuação enérgica do Estado contra o crime; com uma racionalidade neoliberal, responsável pelas mudanças de caráter gerencial e administrativo, levando os cidadãos a se responsabilizar por sua própria proteção. Estas estratégias, ainda que com menor força e visibilidade que as reativas, também se fizeram presentes na América do Sul e no Brasil.

Nos dois tipos de respostas, se encontra um aumento do poder do Estado no contexto do neoliberalismo - ou via aumento no poder de punição ou de vigilância sobre os indivíduos. No entanto, enquanto o primeiro tipo de resposta - reativa - é voltada, principalmente, para os indivíduos considerados “perigosos”; a segunda - adaptativa - é, em maior medida, voltada para os “recuperáveis”, que podem cumprir pena sem a privação de liberdade, com uso de tornozeleira eletrônica, por exemplo. Assim, pode-se dizer que ambas as tendências relacionam-se à gerência e análises de perfis de risco (com foco no perfil sociocultural do sujeito) mais do que na avaliação da responsabilidade individual do delito. Esta ideia combina-se com as teorias (internacionais e brasileiras) de sujeição criminal e construção do perfil de delinquentes apresentado no primeiro capítulo.

Importante retomar a produção de autores brasileiros que formularam a respeito dos limites da análise de Garland para o contexto nacional. Como dito, a sociedade brasileira nunca chegou a concretizar um projeto de Estado de bem-estar social - tal como, em maior ou menor medida o fizeram os países do hemisfério norte - e, tampouco, garantiu a implementação de um *welfarismo* penal. Por isso, além destes dois tipos de respostas elencados por Garland, é possível o entendimento de um terceiro - muito associado aos movimentos de direitos humanos, liberais e garantistas no contexto da América do Sul - que buscavam, justamente, a ampliação de uma agenda de direitos e garantias para o conjunto da população, muitas vezes, excluídas do

processo de democratização de seus país. Por isso, a este movimento, denominou-se, “Respostas Garantistas”.

Como se verá nos capítulos seguintes, esses tipos de respostas governamentais se combinaram ao longo da Nova República no período que vai de FHC (1997) até Temer (2018). Mas todas as sínteses - pelo menos no âmbito normativo e de discursos oficiais dos presidentes e ministros - foram produzidas dentro de uma perspectiva da Racionalidade Penal Moderna.

Fica evidente, assim, a potência desse subsistema cultural no que diz respeito à colonização do pensamento - mesmo entre aqueles que reivindicam a esquerda e uma perspectiva penal garantista. Os defensores dos direitos humanos acabam por recorrer a saídas punitivistas para garantir a efetivação de políticas de direitos humanos - seguindo na mesma linha de pena aflitiva, em que o mal se sana pelo mal.

Karam (1996) produz uma análise crítica em direção aos setores da esquerda que acabam por se distanciar do que ela denomina Criminologia Crítica com cunho abolicionista - uma vertente da criminologia que, a partir de uma perspectiva de classe, entenderia o importante papel desempenhado pelo sistema penal para a manutenção e reprodução da dominação e exclusão - o que ela denomina como “esquerda punitiva”.

Segundo a autora, alguns setores “(...) optando pela falsa e fácil solução penal, não enxergam a contradição (...) entre a pretendida utilização de um mecanismo provocador de um problema como solução para este mesmo problema” (p. 85). Em “A Esquerda Punitiva” (1996), a autora faz referência às pautas que giravam em torno dos crimes de corrupção, da política de guerra às drogas, dos delitos contra o patrimônio (furto, roubo) e da criminalidade organizada. No entanto, esta tendência ganha ainda mais atualidade em novas demandas defendidas por movimentos políticos de esquerda em dar proteção às minorias políticas - como população LGBT, negros e mulheres - via extensão da reação punitiva a condutas tradicionalmente imunes à intervenção do sistema penal, o que ela chama de “criminalidade dourada”.

Como exemplo, Karam (2006) elabora sobre a criminalização da violência de gênero: “O enfrentamento da violência de gênero, a superação dos resquícios patriarcais, o fim desta ou de qualquer outra forma de discriminação, vale sempre repetir, não se darão através da sempre enganosa, dolorosa e danosa intervenção do sistema penal” (p. 6-7).

Possas (2015) também irá trabalhar esta perspectiva num estudo que fez com a lei 9.455/1997, conhecida como Lei da Tortura. A autora chama atenção para como indivíduos, partidos políticos ou movimentos sociais que se definem como “esquerda”, “progressistas” ou “humanistas” se situam em relação a esse sistema de ideias. Chega, ao final, à conclusão de que as distinções esquerda *versus* direita ou progressistas *versus* conservadores não ajudam a tipificar esses grupos, já que aqueles que se colocam no campo da esquerda ou progressistas/humanistas acabam, como previu Pires, exigindo penas severas para aqueles que violarem os direitos humanos. Na contramão, aqueles que se consideram conservadores ou de direita não apoiam a criação de uma lei que criminalize a tortura e passam a defender uma redução das penas, caso ela seja aprovada. O potencial colonizador da RPM é tamanho que os grupos opostos nem se dão conta das aparentes contradições às quais estão diante.

O objeto deste trabalho são as políticas penais e de segurança pública produzidas pelos governos nacionais de 1997 a 2020 para entender os traços de continuidade e ruptura. Se é verdade, como afirmam Azevedo e Cifali (2015), que o Direito Penal é o meio preferencial de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público, é verdade também que existem políticas de segurança pública que não perpassam por aí. Sobre isso se falará mais adiante no capítulo 5.

Importante agora é o entendimento da teoria da RPM como um pilar fundamental para que se avance na compreensão do fenômeno e na elaboração de justificativas sobre obstáculos cognitivos do direito criminal e da segurança pública em geral. Essa chave explicativa se volta, no entanto, para o âmbito da *epistème*⁵².

No campo do discurso e da ação política parece que a perpetuação e reprodução desta *epistème* é garantida via pressão do populismo punitivo.

Os esforços por construir uma política de segurança pública comprometida com a garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, e voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, têm sido desde então bloqueados pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais, muitas vezes corruptas e violentas⁵³ (AZEVEDO e CIFALI, 2015).

Assim, torna-se relevante buscar entender as ações dos atores envolvidos na formulação e implementação destas políticas. Como afirmam Azevedo e Cifali (2015), o aumento das taxas

⁵² *Epistème* numa perspectiva foucaultiana (FOUCAULT, 2002).

⁵³ Sobre o impacto da estrutura de corrupção das polícias, ver a compreensão de “mercadoria política” (MISSE, 2008).

de encarceramento, por exemplo, é derivado de uma demanda punitiva que encontra respaldo no parlamento (criminalização primária) e na atuação dos órgãos de segurança pública e justiça criminal (criminalização secundária).

Campos (2010) também chama atenção para o papel da mídia neste processo em que ocorre a formação da “opinião pública”. Para o autor, indivíduos (sejam parlamentares, gestores ou cidadãos comuns) organizam suas percepções (seus esquemas interpretativos) sobre uma determinada temática, mediante influência dada pela repercussão pública de alguns crimes, e assim reivindicam em seguida determinada política pública e/ou punição.

Caldeira (2000) destaca ainda como o crime, uma "experiência desordenadora e símbolo ordenador",- se tornou tema central na estruturação da narrativa, na compreensão do mundo e na orientação das atitudes da população que vê suas condições de vida profundamente alteradas.

Assim, como foi adiantado no primeiro capítulo, partindo de Michelle Alexander, Bernard Harcourt e David Garland, o populismo punitivo parece ser um fator determinante para explicar as razões pelas quais os governos - mesmo aqueles mais alinhados à esquerda com pautas garantistas - não conseguiram produzir algo diferente que respostas penais à criminalidade, aumentando assim, vertiginosamente a taxa de encarceramento no país.

É, de fato, complexo operar contra este imperativo - cognitivo, segundo Pires, mas também de ordem prática na dinâmica da disputa política - numa institucionalidade marcada pelas regras do presidencialismo de coalizão (AZEVEDO e CIFALI, 2017; LIMONGI, 2006).

É sobre este debate que o item 3.1 irá se atentar. Ainda, via revisão bibliográfica, serão levantados os atores envolvidos na produção de políticas de segurança pública e se buscará entender os obstáculos que impedem transformações na área.

3.1.: Mapeamento dos atores e dos obstáculos envolvidos no processo de produção de políticas públicas

Este item fará um primeiro mapeamento dos atores envolvidos na formulação de políticas de segurança pública e indicará aqueles sobre os quais esta pesquisa irá se debruçar.

Inicia-se com um trabalho feito pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. O texto do FBSP (2016) recorre aos teóricos do institucionalismo histórico, pois faz um levantamento dos

projetos de leis (PLs) e propostas de emendas constitucionais (PECs) que tramitaram no Congresso Nacional entre 1988 e 2015, e que buscavam alterar o desenho institucional da segurança pública tal qual foi estabelecida na Constituição Federal de 1988. Assim, o trabalho

(...) explica as situações políticas nacionais, em especial, a distribuição desigual do poder e dos recursos, pelo modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de forma a privilegiar determinados interesses em detrimento de outros. (FBSP, 2016. p. 15).

Além disso, compreende que o institucionalismo histórico contribui para o estudo à medida em que entende a relevância da dimensão temporal para o entendimento dos processos de disputa política (no que diz respeito às mudanças e continuidades).

Para o presente estudo também faz sentido este viés de análise, já que a produção de políticas públicas perpassa por tensões e disputas institucionalizadas presentes nas relações do: governo executivo e suas tensões internas provenientes da dinâmica do presidencialismo de coalizão; parlamento, composto por partidos de diferentes orientações político-ideológicas, muitos sujeitos a pressões de *lobby* de empresas que lucram com o mercado de segurança (como o de armas); instâncias superiores do poder judiciário que acabam por atuar politicamente; governos estaduais e municipais e as tensões institucionais; entidades de classe envolvidas no debate, como as de policiais e de juristas - que, como se verá, cada vez mais atuantes politicamente. Além de, é claro, as organizações da sociedade civil que garantiram sua participação nos Conselhos e Conferências (como a 1a. Conseg - Conferência Nacional de Segurança Pública) e seguem atuando como *amicus curiae* a exemplo do próprio FBSP, Instituto de Defesa do Direito à Defesa, Conectas, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, entre outros.

Como se pode ver, o cenário é complexo de modo que este texto não pretende dar conta de uma análise que abranja todos estes elementos. Como colocado, esta dissertação pretende contribuir para a compreensão do problema a partir de um olhar sobre o poder executivo federal.

No entanto, não se pode deixar de considerar a produção acadêmica do último período no que diz respeito ao fenômeno da vitória de um populismo penal mais acirrado, bem como ao aumento vertiginoso do encarceramento, tal qual se viu no segundo capítulo.

Para tanto, impossível não fazer uma retomada, mesmo que breve, do debate que está colocado nas universidades e no público em geral que aponta explicações para o fenômeno: as inúmeras tentativas de congressistas de mudar o desenho institucional da segurança pública via

PECs; e a politização do judiciário (ou o ativismo jurídico) e das polícias militares. Optou-se por destacar brevemente estes temas por entender que são eles que mais mobilizam o debate sobre a questão no atual momento. E ainda que ao longo da pesquisa tenha se notado que, no atual cenário da segurança pública no Brasil, o governo estadual esteja em posição de grande destaque - em razão das competências atribuídas às polícias civil e militar - decidiu-se por deixar este estudo para outro momento.

3.2.: PECs do Congresso

Como se viu anteriormente, a CF de 1988, via artigo 144, determina o desenho institucional da segurança pública no país. Este artigo é composto, majoritariamente, pelo que o Direito Constitucional chama de “normas de eficácia limitada”. Um bom exemplo para ilustrar esta categoria é o parágrafo 8o. a dizer: “Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988). Como se nota, o parágrafo 8o. prescinde de leis e decretos para sua regulamentação. Assim é a maior parte dos parágrafos do artigo 144.

Outro tipo de norma prevista no Direito Constitucional são as “normas de eficácia plena”, ou seja, aquelas que no momento em que entram em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos. Como um bom exemplo, o próprio caput do artigo 144.

Esta discussão é importante, pois revela que, para que seja regulamentado, o artigo constitucional de segurança pública exige que se produzam outras leis que, por sua vez, podem se dividir em dois tipos: complementares ou ordinárias. Ambas têm como propósito complementar a Constituição. No entanto, ao passo que a lei ordinária exige maioria simples de votos para ser aceita, a lei complementar exige maioria absoluta.

Segundo o estudo do FBSP de 2016, todas as vezes que a Constituição fez menção à legislação infraconstitucional sobre segurança pública, ela não especificou que deveria ser por lei complementar. Assim, todas as leis sobre segurança pública, ou que organizem as polícias, são leis ordinárias (que exigem maioria simples).

De maneira resumida, têm-se como normas constitucionais e legislativas de segurança pública: a CF de 1988 e as leis ordinárias.

O estudo do Fórum (2016) explica que o modelo constitucional adotado pelo Brasil reduz muito as chances de alteração da estrutura dos órgãos de segurança, já que, para tal é necessário um Projeto de Emenda Constitucional que exige dois terços ($\frac{2}{3}$) dos votos favoráveis (maioria qualificada) nas duas casas legislativas (Câmara de Deputados Federais e Senado). Assim, desde a promulgação da Magna Carta em 1988, apesar de muitas iniciativas terem sido tomadas, não houve nenhuma alteração expressiva na estrutura das forças de segurança pública.

A partir do levantamento e análise das PECs em tramitação no Congresso até 2016, foram identificados alguns resultados destacáveis. Primeiro com relação aos temas que eles abordam, é possível destacar sete mais citados, sendo eles: (i) municipalização; (ii) unificação das polícias civil e militar; (iii) desmilitarização da polícia militar; (iv) ciclo completo; (v) Força Nacional; (vi) centralização; (vii) descentralização. Além disso, há certa regularidade temporal na apresentação dos projetos no Congresso com relação aos tempos das eleições nacionais e municipais a depender dos interesses eleitorais dos deputados e senadores:

(..) os anos seguintes às eleições para deputados e senadores são aqueles que normalmente têm o maior número de PECs. Esse número cai drasticamente nos anos eleitorais para o Congresso. Entretanto, esta sequência nem sempre ocorre: este gráfico deveria apresentar uma sazonalidade e um aspecto cíclico, ou seja, no ano seguinte às eleições para o Congresso haveria o maior número de PECs e gradualmente decresceria até o próximo ano eleitoral. Não obstante, as PECs para municipalização previnem que tal sequência ocorra, porque elas são maiormente apresentadas no ano em que há eleições municipais, e frequentemente o parlamentar têm interesse direto nas eleições municipais (FBSP, 2016, p. 52).

Este estudo do FBSP é relevante para esta dissertação tanto do ponto de vista dos resultados como do ponto de vista metodológico. A maneira como mapeiam, organizam e analisam as PECs que tramitam no Congresso gera uma chave de análise que, como se verá nos capítulos posteriores, dá insumos para a presente pesquisa.

Importante também retomar o estudo de Campos (2011). O sociólogo faz uma análise da política criminal aprovada no Congresso desde a redemocratização até 2006, propondo uma tipologia composto por sete tipos principais de leis: mais punitivas; de ampliação de direitos; de arranjos institucionais reativos às organizações; de arranjos institucionais alternativos das organizações; de criminalização de novas condutas; que privilegiam alguma categoria específica; e leis mistas (com viés punitivo e ampliador de direitos embutidos no mesmo diploma legal). O objetivo do autor é, juntamente ao processo legislativo, analisar as direções mais gerais da punição na legislação brasileira.

Apesar da tipologia ser composta por sete classificações distintas, o autor dialoga com duas orientações no que diz respeito à política penal: uma recrudescedora e punitivista, e a outra mais garantista dos direitos e garantias fundamentais dos acusados.

O que Campos encontra é, de certa forma, surpreendente: a produção de leis no país não possui - a despeito do vertiginoso aumento do índice de encarceramento no período - caráter único. Ao contrário, há uma coexistência entre leis formuladas com certa pretensão universalista (de expandir direitos) com uma legislação que restringe direitos (punindo mais).

Meu objetivo foi sinalizar, em relação às teses do recrudescimento penal e do Estado Penal, que nossa legislação é perpassada também por outros modelos e concepções punitivas para além da concepção mais repressiva e que muitas vezes ocorre uma combinação de modelos punitivos em determinadas leis. A legislação corresponde às respostas governamentais e dos parlamentares com diferenciações que variam conforme o tipo de ação, o agente e a sua recepção pela opinião pública em um contexto temporal específico (CAMPOS, 2011)

O trabalho questiona a ideia de que o Brasil reproduziu de forma imediata, após 1980, o aumento unilateral do poder de punir do Estado contemporâneo no Ocidente - a exemplo de países do centro do capitalismo estudados por autores internacionais do campo como EUA, Inglaterra ou França. O "Estado Penal Americano", segundo o autor, não se logrou, porque houve tensões, disputas e pressão social por parte de atores da sociedade civil (partidos, movimentos, entidades especialistas no tema, etc).

Estes dados coadunam e evidenciam, de certa forma, o que Kant de Lima já afirmava ainda em 1996: de que “não há ‘uma’ fórmula oficial e legítima, que se considere ideal e aplicável universalmente na administração de conflitos” (p.168).

À respeito da combinação de orientações que produzem tensões e desdobramentos do ponto de vista da ação política, Azevedo e Cifali (2015) também admitem que esta pode ter sido importante para frear vitórias do populismo de grupos radicais, uma vez que eles encontraram em seus estudos ministros da Justiça comprometidos - em maior ou menor nível - com a luta pelos direitos humanos e contra a violência e o arbítrio estatal, pelo menos, no que diz respeito aos governos do PSDB e PT (e esta dissertação incluirá também o MDB). Apenas em Bolsonaro, como se verá no capítulo 5, houve uma condescendência com políticas abertamente anti-garantistas.

3.3.: Judicialização das Políticas Públicas ou Ativismo Jurídico

Este é um tema bastante debatido dentro da Ciência Política, da Criminologia e do Direito, já que produz conseqüências significativas, a exemplo do fortalecimento das representações funcionais estatais do direito (a exemplo do Ministério Público, da Magistratura, da Defensoria Pública, além de outras agências estatais) mediante a crise das representações políticas tradicionais, como os partidos políticos.

Há, no campo, uma compreensão mais ou menos consensual de que os agentes públicos destes órgãos passaram a atuar com mais afinco em função de interesses mais particulares de afirmação institucional, lançando-se na esfera pública e em arenas políticas em busca de funções e autonomia. O resultado, não sem frequentes embates entre esses atores, é a pluralização no interior do Estado, com a proliferação de órgãos que espelham suas próprias ambições. Essa abordagem contribui para compreender o atual cenário, marcado pela controversa interferência de instituições de controle na dinâmica política e democrática.

Como aponta Motta (2012) existem, porém, divergências significativas com relação a considerar esses efeitos prejudiciais ou benéficos para a democracia. Werneck Vianna e Tereza Sadek (2008) pensam numa perspectiva positiva, entendendo na judicialização a criação de novos canais de representação da sociedade e de exercício de cidadania. Já Rogério Arantes (2019) aponta os efeitos mais negativos à soberania popular.

Como referência principal para tratar este tema e crítica, este texto retoma as pesquisas de Frederico Almeida no que diz respeito aos juristas e políticos no Brasil, por entender que o autor traz chaves de análises e métodos (as tipologias) importantes para este trabalho. Almeida (2016) faz um estudo sobre a relação dos campos (numa perspectiva bourdieusiana) jurídico e político no país.

O autor inicia o debate mobilizando pensadores sociais do Brasil (Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda entre outros ensaístas) e suas noções de “bacharelismo”. Segundo esta compreensão, os juristas tiveram um papel importante no processo de formação tardia do Estado Nacional Moderno, o que acarretou em implicações políticas e sociais permanentes no tempo. Ainda hoje, há uma predominância de bacharéis na vida política e cultural do país. Como partícipes dos esquemas de dominação, os juristas posicionam a si e aos seus interesses de “forma relativamente imune às lutas travadas em outros domínios, que só adentram ao ‘mundo do direito’ pelos seus próprios termos, ou seja, como um conflito juridicamente classificado e juridicamente solucionável por um processo e uma decisão levados a cabo por juristas”

(ALMEIDA, 2016. p. 215). Assim, é uma constante na vida política nacional a presença de juristas que acabam por dominar o viés do debate público.

Se por um lado, a permanência de juristas no mundo político é uma constante, há outro fenômeno que corre em paralelo: a profissionalização dos juristas dentro das estruturas do Estado e uma reorganização do campo do saber jurídico - compreensão diretamente ligada à construção do Estado burocrático moderno weberiano. O autor atesta isso a partir do levantamento de trajetórias de ministros da Justiça, do Superior Tribunal Federal (STF), do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A partir das análises destas trajetórias individuais, é possível afirmar que as mais bem sucedidas são as que ele denomina “políticos juristas (B)”, como exemplo Hélio Bicudo, Zulaiê Cobra Ribeiro, Nelson Jobim e Michel Temer - figuras que tiveram carreiras jurídicas profissionais de relativo relevo e que, a certa altura da vida, passaram a se dedicar predominantemente à atividade política. Para chegar a esta conclusão, Almeida constrói uma tipologia, classificando sua amostra entre: bacharéis políticos; políticos juristas; juristas da política; juristas políticos⁵⁴.

Outra constatação do estudo que parece relevante para esta dissertação é que, independente do sentido da ação política (direita/esquerda, progressista/conservador), é crescente a participação, entre a amostra do referido estudo, de juristas que exerceram cargos de liderança corporativa dos grupos profissionais do campo, indicando a importância do associativismo corporativo, mais especificamente do exercício de cargos de liderança corporativa das profissões jurídicas. Esta atuação, possibilitada pelo processo de burocratização das instituições de justiça e na profissionalização de seus operadores, permite acumulação do capital político associativo por aqueles juristas que se colocam na condição de lideranças de seus grupos profissionais e assumem a interlocução com o campo político nas questões de

⁵⁴ Bacharéis políticos (A) são aqueles agentes com formação superior jurídica, mas com atividade política predominante. Políticos juristas (B) são caracterizados por investimentos igualmente relevantes de agentes com trânsitos recorrentes nos campos jurídico e político (especialmente na arena legislativa). Juristas da política (C) são os assessores jurídicos de gabinete e os advogados de partido, que prestam serviços técnicos especializados à atividade de políticos profissionais e acumulam, dessa forma, quantidades consideráveis de capitais políticos, nas redes de relacionamento com agentes do campo político, ao passo que mantêm sua vinculação estrita ao campo jurídico, pelo exercício de funções típicas e especializadas. Juristas políticos (D) são aqueles agentes que, assim como os políticos juristas (B), transitam entre os campos político e jurídico com relativo equilíbrio de investimentos, embora mantenham vinculação predominante ao mundo do direito, seja na marca de sua atuação na política (como ministros ou secretários de Justiça, ou mantendo pautas jurídicas em suas atividades parlamentares), seja no maior tempo de vida dedicado às atividades jurídicas.

interesse corporativo. São cada vez mais comuns entidades como as levantadas pelo autor: ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República), Conamp (Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público), Associação dos Juizes Federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo, entre outras.

Independente dos desdobramentos nos campos, como a clivagem entre “velho bacharelismo” e um de novas formas, o que vale destacar é que esta imbricação dos campos e o “associativismo e a política corporativa” (ALMEIDA, 2016. p. 238) pode ter potencializado um ativismo político no sentido mais amplo, ou seja, juristas, de fato, incidindo diretamente nos rumos da política nacional.

O ativismo judicial também é levantado como um fator relevante na condução de políticas públicas pelo estudo do FBSP de 2016.

A atuação mais incisiva do Poder Judiciário em políticas públicas é um fenômeno relativamente recente no Brasil, e remonta à abertura democrática culminada na Constituição de 1988. A esse processo de incursão do Judiciário, em uma seara que outrora estava restrita às instâncias políticas tradicionais, ou seja, o Congresso Nacional e Poder Executivo, convencionou-se chamar de judicialização das políticas públicas e, em casos mais extremos, ativismo judicial. Ele foi impulsionado no Brasil por uma tendência mundial e, nesse sentido, ganhou características próprias devido às idiossincrasias de nosso constitucionalismo. (FBSP, 2016. p. 36)

As idiossincrasias dizem respeito ao sistema brasileiro de controle da constitucionalidade que é considerado amplo, já que possibilita que juizes - inclusive de primeira instância - exerçam o chamado “controle difuso”. Este é um recurso que permite a não aplicabilidade da lei, caso haja entendimento de que ela é inconstitucional.

Acrescenta-se a isso o “controle por ação direta”, que dá poder ao Supremo Tribunal Federal julgar matérias que, em outros ordenamentos jurídicos, seriam de responsabilidade única e exclusivamente do legislador.

Assim, o que se pode dizer é que, além de os juristas terem um papel fundamental no julgamento dos casos a partir das leis, eles acabam também exercendo pressão política tanto no poder executivo e legislativo quanto, em certa medida, influenciando no conteúdo das leis. São assim, atores internos do Estado que promovem tensões e disputas e devem ser considerados nas análises sobre o acirramento do punitivismo no período de estudo. Como já foi dito, o judiciário não será o objeto principal deste estudo, mas ele será um elemento importante na construção de análises que serão reveladas mais adiante - principalmente com relação ao primeiro ministro de Justiça de Bolsonaro, Sérgio Moro.

3.4.: Polícias Militares no Poder

Como bem menciona Santos (2017), os estudos sobre os policiais em cargos eletivos ainda são escassos. Em “Bancada Da Bala: Critérios de Representação e Identidade”, a autora levanta o perfil do que passou a ser conhecido como "Bancada da Bala". Segundo a autora, este termo foi criado pela imprensa por volta de 2010 para designar um conjunto de deputados no Congresso com interesse específico na pauta da segurança pública - muitos financiados pela indústria de armas na intenção de derrubar o Estatuto do Desarmamento.

Este fenômeno parece, nos últimos anos, ter se territorializado nas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas estaduais e os policiais militares compõem uma parcela significativa destes grupos organizados ao redor desta pauta.

Em publicações anteriores⁵⁵ levantou-se casos recentes na política nacional em que policiais militares, ao ganharem algum tipo de projeção política, abdicam do oficialato para se candidatar. Um exemplo emblemático que ganhou repercussão nacional foi o do motim que ocorreu no Ceará em fevereiro de 2020. Após uma negociação salarial mal conduzida, parcela da categoria da PM cearense iniciou um processo de paralisação. Por trás, agiam três associações militares que se dizem representantes da categoria, contra as quais o Ministério Público do Ceará fez um pedido de tutela de urgência. A Assembleia Legislativa do Ceará tentou criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigá-las. Eram elas: Associação dos Profissionais de Segurança Pública, Associação das Praças do Estado do Ceará, e Associação dos Oficiais da Polícia e Bombeiro Militar.

Além disso, três políticos – dois dos quais ex-policiais –, se constituíram enquanto lideranças importantes dos militares, estimuladores da greve e que tumultuaram as tentativas de negociação do governo do estado com a categoria:

- Capitão Wagner (Deputado federal pelo Pros): entre 2011 e 2012 liderou um motim de seis dias da Polícia Militar, quando houve expressivo número de arrastões, assaltos e depredação do patrimônio público. A partir disso teve carreira política meteórica: vereador em

⁵⁵ PEREIRA, Jordana. A Dupla motivação no Ceará: Milícias e Eleições. Portal da Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 20 de Fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2020/02/20/a-dupla-motivacao-no-ceara-milicias-e-eleicoes/>> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

2012, deputado estadual em 2014 e federal em 2018. O mais votado no estado na eleição, com mais de 303 mil votos. Foi candidato à prefeitura de Fortaleza em 2020, sendo derrotado por Sarto Nogueira (PDT).

– Soldado Noelio (Deputado estadual pelo Pros): soldado, expulso da PM em 2013 por discutir medidas não cumpridas pelo estado após a paralisação da PM de 2012. Em 2015 foi reintegrado. Em 2016 foi eleito vereador e em 2018, deputado estadual com 24.591 votos. Principal aliado do Capitão Wagner.

O próprio Diretor da Força Nacional de Segurança Pública - acionada para conter o motim - Antônio Aginaldo de Oliveira, também era um Coronel da PM do estado⁵⁶.

Um estudo recente do Jornal Nexo⁵⁷ levantou que a presença de deputados oriundos das forças policiais ou militares mais que dobrou na Câmara federal. Foram eleitos 28 candidatos com esse tipo de vínculo. Destes, 18 eram filiados ao PSL (Partido Social Liberal), que na época era o partido de Jair Bolsonaro. Entre eles, está o deputado Daniel Silveira, eleito pelo Rio de Janeiro. Ex-PM, Silveira tinha como uma de suas principais propostas a liberação do porte de armas. Apresentou também um projeto de lei que propõe alterar a Lei Antiterrorismo “a fim de tipificar os grupos ‘Antifas’ como organizações terroristas”⁵⁸.

O estado do RJ também conheceu a emergência do Cabo Daciolo, um bombeiro militar que ganhou projeção em 2011 numa greve da categoria⁵⁹. O ex-cabo foi eleito deputado federal e chegou a ser candidato à Presidência da República em 2018.

⁵⁶ Na época, o coronel parabenizou o movimento pela manifestação. Tem forte relação com Bolsonaro, é esposo de Carla Zambelli (deputada, importante aliada de Bolsonaro). Na ocasião das bodas, teve como padrinhos, Sérgio Moro (então Ministro de Justiça e Segurança Pública) e Abraham Weintraub (então Ministro da Educação).

⁵⁷ ROCHA, Camilo. Qual o tamanho do bolsonarismo dentro das polícias militares? Portal do Nexo. São Paulo, 11 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/06/11/Qual-o-tamanho-do-bolsonarismo-dentro-das-pol%C3%ADcias-militares?utm_source=NexoNL&utm_medium> Acesso em: 10 de Agosto de 2020

⁵⁸ Em fevereiro de 2021, Daniel Silveira foi preso em flagrante após ordem do ministro do STF Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/22/redes-sociais-nao-podem-ser-terra-de-ninguem-e-prisao-de-silveira-foi-marco-no-combate-ao-extremismo-diz-moraes.ghtml>>. Último acesso em 06 de março de 2021.

⁵⁹ Importante destacar que greves de forças de segurança são proibidas no país. Este foi o entendimento do STF ainda em 2017, por entender que as categorias são análogas, para efeito do exercício do direito de greve, às dos militares, em relação aos quais a Constituição expressamente proíbe a greve (BRASIL, 1988, artigo 142, parágrafo 3º, IV.). Recurso Extraordinário com Agravo de n.º 654.432 (BRASIL, 2017). Para mais informações, acessar o

Como se pôde notar, cada tema exposto no capítulo 3 foi escolhido pelas contribuições que aportam, que podem ser divididas em duas dimensões: a primeira, de ordem analítica - já que todos dão insumos relevantes para se pensar o objeto da presente pesquisa. A segunda, de ordem metodológica, já que são apresentados métodos de investigação que, mesmo distintos entre si, deram pistas para o tratamento dos documentos da pesquisa.

Dado este panorama geral - localizando o debate da Racionalidade Penal Moderna e do populismo penal dentro da sociologia da punição, entendendo as tensões colocadas pelo neoliberalismo, perpassando pelas particularidades do país no que diz respeito à formação tardia do Estado moderno e da noção de cidadania, bem como da maneira como se constrói o desenho institucional da segurança pública -, inicia-se agora a exposição de sua pesquisa de campo.

CAPÍTULO 4: A POLÍTICA PENAL E DE SEGURANÇA PÚBLICA DE PSDB E PT

Se os capítulos 1, 2 e 3 desta dissertação buscaram localizar o leitor dentro do debate produzido pelo campo da administração estatal de conflitos, e pelo pensamento social no Brasil, os próximos capítulos (4 e 5) se concentram em refletir sobre a formulação de políticas penais e de segurança pública nos governos nacionais de 1997 (ano de criação da SENASP) a 2020.

A opção metodológica de avaliar as duas áreas (política penal e de segurança pública) encontra sua explicação a partir da constatação dos autores do campo (que, em sua maioria também optam por uma avaliação combinada) de que o direito penal acaba sendo utilizado como meio preferencial de resolução de conflitos e gerenciamento de condutas nos espaços públicos. Para David Garland, o próprio funcionamento dos mecanismos de controle do delito - no mundo ocidental contemporâneo - está relacionado com duas lógicas distintas: a primeira voltada para gestão de risco (lógica instrumental); e a segunda voltada à demanda social por castigo e vingança contra aquele que cometeu o delito (lógica simbólica).

Esta característica, que pode também ser entendida como um elemento da “Racionalidade Penal Moderna” - para mobilizar Álvaro Pires -, toma contornos ainda mais profundos no Brasil que nunca chegou a consolidar o *welfarismo* penal (série de direitos e garantias penais), sendo obrigado a recorrer a saídas de cunho punitivo para dar respostas à opinião pública impactada pelo aumento dos indicadores de criminalidade e violência. Segundo Campos, “a política repressiva e a resposta penal são vistas como modo de resolução de conflitos em uma sociedade altamente hierarquizada e profundamente desigual como a brasileira” (CAMPOS, 2010. p. 175).

Já foi dito também que, historicamente, essas agendas foram secundarizadas nos governos federais. Após a redemocratização e a Constituição de 1988 (que trata da segurança pública apenas no artigo 144, deixando margem a indefinições), apenas em 1997 criou-se uma pasta para cuidar da pauta, a Secretaria Nacional de Segurança Pública, que respondia ao Ministério da Justiça.

Não se ignora que, na prática, são os governos estaduais (que têm a gestão das polícias civis e militares), junto com os agentes do sistema de justiça criminal que têm um papel mais relevante na gestão da segurança pública e no controle penal. Mas, como dito, este trabalho optou pela análise de produção de políticas penais e de segurança pública do poder executivo

federal no período da Nova República com este recorte temporal da criação da SENASP. Importante ressaltar que não é objetivo desta dissertação fazer uma avaliação do impacto da implementação das políticas ou avaliar sua efetividade. O que se busca aqui é entender os sentidos de continuidade e ruptura destas políticas ao longo do tempo que foi perpassado por governos de diferentes orientações político-ideológicas.

Para tanto, parte-se do esquema analítico proposto por Garland que previa a identificação de tipos de respostas para o problema do aumento da criminalidade. Ainda que seu olhar estivesse voltado para a realidade dos Estados Unidos e do Reino Unido, é possível usar este esquema também em cenários distintos, com adaptações. Assim, se Garland encontrou dois tipos de respostas fundamentais, a “Reativa” (endurecimento penal), e a “Adaptativa” (utilização de tecnologias), é possível entender que no Brasil produziu-se uma terceira, a “Garantista” (que, num contexto de não consolidação do *welfarismo* penal, buscou enquadrar as práticas governamentais às leis).

É com base nesse quadro que se fará as análises do período que contou com dois métodos. Para o período dos governos PSDB e PT (1997-2016) que já possuem relevante análise publicada, optou-se por (i) Revisão bibliográfica; já o período Temer e Bolsonaro (2016-2020), como ainda há pouca produção, optou-se por (ii) Análise Documental.

4.1. Os Governos PSDB (1997-2002)

Sobre o período dos governos PSDB, utilizou-se como base para análise a produção bibliográfica do Núcleo de Estudos da Violência sob coordenação de Sérgio Adorno. Os estudos de Adorno levam em conta o conjunto de intenções dos governos - via análise de programas de governo - e a produção das políticas. É aqui que se concentram os estudos mais relevantes do período.

Em “Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem”, Adorno (2000) faz uma breve análise do programa de governo do FHC apresentado na ocasião das eleições presidenciais de 1994, que tinha como título “Mãos à obra”.

O tema da segurança pública havia ganhado relevância ao longo dos anos. No Brasil, seguindo uma tendência internacional, os indicadores de violência aumentaram, seguidos por uma crescente sensação de insegurança. Além disso, alguns casos emblemáticos - como o

Massacre do Carandiru em 1992 e de Eldorado de Carajás em 1996⁶⁰ - revelavam o despreparo do Estado para lidar com a questão.

Por isso, neste documento de 1994, o partido trazia um diagnóstico sobre a segurança pública no país que envolvia (i) o descrédito nas instituições públicas; (ii) a influência crescente do tráfico e do uso de drogas, associados a outros crimes (como homicídios, roubos e seqüestros); (iii) a impunidade; (iv) a violação de direitos humanos; e (v) a ação de grupos de extermínio privados e de grupos paramilitares.

Para sanar o problema da criminalidade, ao lado de medidas contra a miséria e desigualdade - cujas soluções perpassariam por políticas econômicas neoliberais - o texto propunha o fortalecimento “de braços da máquina pública para aplicação da lei”. No diagnóstico apresentado, faltaria policiamento ostensivo, preparo das polícias investigativas e equipamentos. Além disso, na esfera judicial, o texto aborda os déficits nos quadros de promotores e juízes e ressalta o envelhecimento do Código Penal, o congestionamento dos tribunais e a morosidade da justiça.

Por isso, como proposta principal, FHC apresenta um programa para retomar o controle da criminalidade mediante rigoroso cumprimento da lei, o emprego da “lei e ordem” (ADORNO, 2000). Reafirmando o respeito aos princípios constitucionais, o programa pretendia o fortalecimento das agências próprias do sistema de segurança e justiça. Portanto, ainda que as ações de “lei e ordem” tivessem como norte “firmeza de ação”, havia no documento uma sinalização de que não seriam permitidas concessões à truculência, de maneira que o emprego das Forças Armadas estaria limitado somente em casos extremos.

Em breve síntese do programa, tem-se:

em decorrência dos argumentos contidos no diagnóstico e do objetivo a ser alcançado, o programa de governo fixou quatro linhas de ação: a) estreitar a cooperação com os estados e municípios na defesa da segurança pública; b) justiça mais rápida e acessível para todos; c) implementação e aperfeiçoamento do sistema penitenciário previsto na legislação vigente; d) fortalecer os órgãos federais de segurança e fiscalização. Cada uma destas linhas de orientação vinha acompanhada de metas, tais como articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais mediante criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça; reforma do Código do Processo Penal; criação

⁶⁰ O Massacre de Eldorado do Carajás foi o assassinato de dezenove sem-terra que ocorreu em 17 de abril de 1996 no município de Eldorado do Carajás, no sul do Pará, Brasil decorrente da ação da polícia do estado do Pará. O Massacre do Carandiru foi uma chacina que ocorreu no Brasil, em 2 de outubro de 1992, quando uma intervenção da Polícia Militar do Estado de São Paulo, para conter uma rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, causou a morte de 111 detentos.

do Juizado de Pequenas Causas Criminais, para julgamento com rito sumário de contravenções e crimes menos graves; criação do Conselho Nacional de Justiça, composto por membros dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça dos estados bem como representantes da sociedade civil; apoio aos governos estaduais para construção, reforma, ampliação e reequipamento de penitenciárias e estabelecimentos prisionais; implementação de dispositivos do Código de Execuções Penais referentes ao cumprimento de pena em regime aberto e semi-aberto ao mesmo tempo proposição de legislação mais rigorosa nos casos de livramento condicional e de transferência de regime fechado para semi-aberto (ADORNO, 2000. p.131).

Adorno (2000) inicia, então, um debate sobre os avanços da agenda de direitos humanos na gestão. Não fazia nem uma década do fim da ditadura civil-militar (1985) e a própria agenda estava em processo de mutação: se, no período anterior, o debate sobre direitos humanos era limitado aos presos políticos, no período da redemocratização, essa agenda foi ganhando contornos mais amplos. Vieram à tona as práticas vigentes nas delegacias e agências de controle repressivo dos crimes e da ordem pública que apelavam para a tortura (física e psicológica) e também o uso sistemático pelos policiais militares da rubrica de “resistência à prisão seguida de morte”.

A agenda junto com o debate sobre direitos humanos, já na época, dividia opiniões: enquanto alguns defendiam que somente com uma política de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana seria possível “resgatar o Estado de direito e conquistar o controle civil da ordem pública bem como o monopólio estatal da violência física legítima” (ADORNO, 200. p.7); para outros, a política voltada para os direitos humanos serviria para proteger direitos daqueles que não respeitam as leis, contribuindo assim para o aumento da impunidade e, conseqüentemente, dos crimes. FHC fez uma opção pela adesão da agenda de defesa destes direitos, sendo, segundo a avaliação do autor, neste campo, em que as iniciativas governamentais ganharam maior notoriedade - inclusive internacional - maior visibilidade por parte da mídia e maior aceitabilidade por parte da classe política.

Para fazer frente à defesa pública desta agenda e a sua gestão no governo federal, o presidente eleito chamou José Gregori para a Chefia de Gabinete do Ministério da Justiça, o que foi uma sinalização significativa, já que Gregori era um nome reconhecidamente representante da pauta.

Ainda antes da criação da SENASP, e em decorrência da Conferência Mundial dos Direitos Humanos verificada em Viena (Áustria) em 1993, o Programa Nacional de Direitos

Humanos (PNDH), contendo 226 propostas, foi lançado em 13 de maio de 1996. Dentre as medidas mais importantes levantadas por Adorno estão:

- Sanção da lei no 9.299/96, transferindo a competência para julgamento de policiais militares acusados de crimes dolosos contra a vida da Justiça Militar para a Comum (agosto 1996);
- Sanção da lei no 9.455/97, que tipificou o crime de tortura e estabeleceu penas severas;
- Sanção da lei no 9.437/97, que tornou crime o porte ilegal de armas e criou o Sistema Nacional de Armas (Sinarm);
- Aprovação de projeto, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, proposto pelo governo federal conferindo à Justiça federal competência para julgamento de crimes contra os direitos humanos (abril de 1997);
- Criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (abril de 1997), tendo por titular José Gregori, o qual permaneceu no cargo no segundo mandato presidencial;
- Sanção da lei no 9.415/96, que estabelece a presença obrigatória do Ministério Público em todas as fases processuais que envolvem litígios pela posse da terra urbana e rural;
- Sanção da lei no 9.303/96, que altera o art. 8º da lei no. 9.034/96, que dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e a repressão de ações praticadas por organizações criminosas.
- Entre outras medidas: Relatório sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Mapas de Risco (São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro); criação dos Balcões de Direito (prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica em várias cidades brasileiras); cursos de reciclagem para policiais civis e militares; Planos de prevenção da violência (como exemplo, firmado com o Centro de Articulação de Populações Marginalizadas – CEAP/RJ e com o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário – IBEAC); Programa Nacional de Informações Criminais (INFOSEG) e Conselhos Regionais de Segurança; Projeto de lei para ampliar a aplicação das Penas Alternativas à Prisão; apoio, em todo o país, dos serviços disque-denúncia. Além dessas iniciativas, foram criados, em nível de Ministério da Justiça, vários Conselhos e Comissões para tratar de assuntos diversos, como por exemplo, Comissões nomeadas para a Reforma do Código Penal e do Código do Processo Penal, o Grupo de acompanhamento do ECA, o Grupo constituído para abordar a segurança pública sob a ótica dos direitos humanos, o qual elaborou trinta propostas para uma Política Nacional de Segurança Pública.

Ainda sobre a primeira gestão do governo FHC, Neme (1994) relata uma iniciativa que revela uma tentativa de romper com um pilar bastante significativo da militarização das polícias: a Justiça Militar - já que os militares possuem um fórum exclusivo para julgamento de seus crimes que não perpassa pela Justiça comum. A Lei nº 9.299/2016 (já citada acima, sancionada por FHC) era ainda mais avançada. Inicialmente, PL 899/95 apresentada pelo deputado Hélio Bicudo e com o apoio do governo FHC - representado pelo secretário Gregori e pelo então ministro da Justiça Nelson Jobim nas negociações com Congresso e entidades - defendia que não só os homicídios, mas outros crimes cometidos por PMs, fossem julgados pela Justiça comum.

O projeto, assim, desmilitarizava todas as infrações penais cometidas por policiais militares ou bombeiros militares, quando praticadas contra civis durante o exercício de policiamento. Alguns pontos, na negociação, foram retirados. A questão do “excludente de ilicitude” será tratada com mais atenção adiante, mas vale demarcar que em 1996 quase foi aprovado, com apoio do governo FHC, um projeto com caráter bem mais garantista.

O balanço geral que Adorno (2000) faz da primeira gestão do governo FHC na área penal e de segurança pública é que, ao passo que não tenha sido possível avançar no controle da criminalidade, a gestão buscou construir importantes instrumentos de proteção ao cidadão contra as arbitrariedades cometidas pelo poder público, “é preciso reconhecer que o Programa Nacional dos Direitos Humanos buscou, no campo da segurança pública, priorizar um tema caro e vital para os direitos humanos: os abusos de poder cometidos por autoridades públicas no exercício de suas atribuições legais de contenção do crime e da violência” (p.148).

Já a segunda gestão é marcada por dois elementos: o primeiro, externo à pauta, é a instabilidade da gestão na área. À frente do Ministério da Justiça, foram 5 diferentes ministros. Segundo Adorno (2003), a conta da PEC da Reeleição (projeto de lei que garantiu a possibilidade de um presidente se recandidatar ao cargo) no contexto do presidencialismo de coalizão custou algumas negociações de cargos que impactaram a condução das políticas do segundo mandato de FHC. O Ministério da Justiça foi usado como moeda de troca - principalmente nas negociações com PMDB - o que minimizou as possibilidades de avanço.

O segundo elemento é o entendimento de que:

os agentes e as agências encarregadas de implementar lei e ordem e de garantir a segurança pública revelavam renitente capacidade de resistir às mudanças

institucionais. As rupturas manifestavam-se aqui mais difíceis de serem asseguradas. Poderosos interesses incrustados na burocracia estatal, alguns advindos do regime autoritário, ainda ocupavam um espaço importante nos processos decisórios. Os governos civis que se seguiram ao fim da ditadura pouco se esmeraram no sentido de fomentar um novo quadro de funcionários, civis e militares, mais afinados com as demandas por segurança pública no contexto do Estado Democrático de Direito (ADORNO, 2003. p.35).

Os traços de continuidade com o passado autoritário se fizeram presentes e parecem ter impedido o avanço de mudanças profundas e estruturais em direção à democratização das agências de implementação de políticas penais e de segurança pública. Além disso, também no âmbito da opinião pública, o governo não logrou em abolir totalmente com uma compreensão de que trabalhadores honestos e obedientes às leis deveriam ter direito à segurança; já aos criminosos, deveriam ser destinados à lei e à ordem.

Ademais, Adorno admite que os projetos que dependiam de cooperação dos estados e municípios avançaram pouco.

O governo, mesmo que com menos força/empenho para alterações de fôlego, seguiu com sua agenda de implementação dos acordos e das convenções internacionais e criou instrumentos para receber denúncias e acompanhar a agenda de Direitos Humanos. Além da produção dos Planos Nacionais de Direitos Humanos, são inúmeros os acordos internacionais levantados por Adorno (2003)⁶¹ - que foram documentos balizadores de políticas na área. Foi nesse contexto que o ministro José Gregori recebeu a incumbência de preparar um plano de ação que produzisse maior impacto e resultados em curto e médio prazos na área de segurança pública. Reuniu então um conjunto de atores da sociedade civil e servidores ligados à área para formulação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública.

⁶¹ Decreto nº 3.331/99, do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, denominado “Protocolo de São Salvador”, concluído em novembro de 1988; pelos Decreto nº 3.413/00 e nº 3.951/01, da Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia em outubro de 1980; pelo Decreto nº 3.597/00, da Convenção 182 e Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para a sua eliminação, concluídas em Genebra em junho de 1999; pelo Decreto nº 4.316/02, do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, ao mesmo tempo expediu o Decreto nº 4.377/02, ratificando essa mesma Convenção para suspender as antigas restrições e reservas do Decreto nº 8.9460/84; pelo Decreto nº 4.388/02, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional; e pelo Decreto nº 4.463/02, do Reconhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos de violação de Direitos Humanos previstos no Pacto de São José.

O plano, segundo Adorno (2003), em consonância com o “Mãos à Obra” de 1994 trazia ações que tinham em mente o pacto federativo e as relações com outros poderes (a partir de uma avaliação das dificuldades de se implementar políticas inovadoras). Foi também sentida a intenção do governo de articular o PNSP com as políticas de controle ao tráfico de drogas e com o II PNDH (2002).

Como medidas principais:

o compromisso relacionado com o combate ao narcotráfico e ao crime organizado; desarmamento e controle de armas; repressão ao roubo de cargas e melhoria da segurança nas estradas; implantação do subsistema de inteligência de segurança pública; ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime; e regulamentação da exposição da violência à mídia. Quanto ao combate ao narcotráfico, as medidas compreendiam tanto operações sistemáticas de repressão, como melhoramento da vigilância nas fronteiras, portos e aeroportos; interdição de campos de pouso clandestinos; combate à lavagem de dinheiro; integração entre as polícias federal e rodoviária, entre as polícias militar e civil; amplo programa de reestruturação dos processos de seleção, recrutamento, treinamento, capacitação e reciclagem dos quadros policiais; criação do sistema prisional federal e de núcleos especiais de polícia marítima. Cuidou-se, por conseguinte, de redimensionar e melhor articular os diferentes órgãos e subsistemas especializados na contenção do narcotráfico, tanto assim que a lista de participantes alcançava a Secretaria Nacional AntiDrogas, do Gabinete da Segurança Institucional; o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal; o Ministério da Fazenda, por intermédio da Receita Federal, do Conselho de Controle das Atividades Financeiras (CPAF) e do Banco Central; as secretarias estaduais da segurança e fazenda; as prefeituras; o poder Judiciário; o Ministério Público e sociedade civil organizada. (ADORNO, 2003, p.21)

Outra medida bastante destacada pelo autor é em relação ao controle de armas com vistas ao desarmamento da população. Foi ainda na primeira gestão FHC que foi criado o Sistema Nacional de Armas (SINARM) que teve um papel relevante no segundo mandato quando foram feitas campanhas de recolhimento de armas ilegais. Havia a expectativa de que se criasse uma lei com restrições de comércio, posse e porte - o que foi viabilizado, como se verá, no governo Lula.

Data da segunda gestão, também, a criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin de 2000) e de algumas medidas que envolviam a interface do PNDH e PNSP nos estados e municípios numa articulação com os entes federados (prevenção da violência, serviço civil voluntário, redução do consumo de drogas e apoio à recuperação de dependentes, apoio às mulheres em situação de risco, centros integrados de cidadania e ao Programa Bolsa-Escola).

Estava na pauta também a criação de forças especiais e integradas para combate e repressão aos grupos de extermínio e justiceiros, com indicativo de medidas de punição rigorosa da violência policial, dadas as frequentes denúncias de participação de agentes policiais nas

organizações criminosas. Foram, ademais, pensadas medidas para instalação de ouvidorias, e criação de programas de polícias comunitárias e atendimento psicológico aos agentes - grande parte das ações envolvendo atores da sociedade civil e universidades.

Consolidou-se, ademais, o Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo (Sica); instalação de ouvidorias agrárias estaduais; e estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal.

Em matéria penal, Adorno levanta as alterações de leis - via iniciativa governamental do Código Penal, do Processo Penal e da Lei de Execuções Penais, além de projetos encaminhados alterando a Lei de Drogas, propondo punição mais rigorosa para os crimes relacionados a contrabando, regulamentando a identificação criminal nacional, recrudescendo a punição para crimes de roubo e receptação de cargas, regulamentando a infiltração policial e os serviços de inteligência correlatos.

De maneira geral, o que se pode afirmar é que foi no governo FHC que o Governo Federal reivindicou, pela primeira vez, uma participação mais contundente na organização da política de segurança, buscando criar instrumentos para implementação destas políticas como a SENASP e o PNSP, além de ouvidorias e canais para receber denúncias. Pela primeira vez na Nova República, formulou-se uma política nacional com diretrizes e propósitos de articulação inter e intra-institucional. Adorno, no entanto, chama atenção também ao fato que, apesar dos esforços, não se conseguiu alcançar a construção de “um consenso político de como implementar lei e ordem sem comprometer o Estado de Direito e as políticas de proteção dos direitos humanos” (p.35).

Apesar de Azevedo e Nascimento (2016) reconhecerem que há para os cenários sul-americanos o peso das dinâmicas de importação de discursos e práticas “*made in USA*” (desde o modelo policial de “tolerância zero” ao modelo acusatório de processo penal), sabe-se também que o fenômeno do neoliberalismo - ainda que global - é vivido de maneiras diferentes a depender do papel que determinado país desempenha na economia mundial. Assim, é correto afirmar que as experiências e os impactos de políticas neoliberais e punitivas se dão de maneiras distintas nos países centrais e nos periféricos do capitalismo.

O governo FHC, ainda que possa ser um exemplo do que os autores citados no capítulo anterior (como Bernard Harcourt, Michelle Alexander, David Garland, Loic Wacquant e Álvaro Pires) entendem como punitivismo como um fenômeno global ligado ao neoliberalismo,

carrega particularidades de um país na periferia do capitalismo que, ao contrário dos países do hemisfério norte ocidental, não havia concluído a construção de um *welfarismo* penal.

Assim, o governo do psdbista, ao passo que no âmbito das políticas econômicas produziu medidas alinhadas ao neoliberalismo, no que concerne às políticas penais e de segurança pública - pelo menos do ponto de vista normativo - buscou ingressar o país no âmbito dos países ocidentais modernos (que estavam produzindo *welfarismo* penal, cujo princípio de funcionamento do sistema penal se dá por meio do processamento e cumprimento das penas).

Ainda, pelo viés de análise proposto por Garland, é possível dizer que o programa de FHC apresentado em 1994 pode ser entendido por uma mistura que, muitas vezes, carrega ambiguidades: à medida que pensa a partir da lógica de “lei e ordem”, com vistas ao recrudescimento penal (o que pode ser entendido como respostas reativas), também apresenta uma preocupação não pouco significativa de garantia de direitos fundamentais, acrescentando um eixo relativamente inédito à questão dos direitos humanos (que pode ser entendido como respostas mais garantistas). Ganhou destaque também a maneira como o governo valorizou a relação com entidades da sociedade civil (universidades, entidades e organizações não governamentais que produziam conhecimento sobre o tema).

4.2. Os Governos do PT (2003-2016)

Assim como o governo de FHC, os governos petistas não escaparam de produzir ambiguidades e contradições. Lula do Partido dos Trabalhadores⁶² chegou à Presidência em 2003 em uma coalizão que reuniu os partidos do chamado bloco democrático e popular - o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Assim, situado à esquerda do espectro político nacional e tendo como prioridade a formação de um governo de coalizão para implementar políticas de combate à miséria e voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais do país, ampliou os gastos sociais e a distribuição de renda, por meio de programas estatais. Mas - como se viu no capítulo 2 - ainda que tenham produzido melhoras significativas na redução da miséria e desigualdade, não lograram romper com os crescentes indicadores de criminalidade e encarceramento. Uma parte da bibliografia voltada para análise do período questiona esta aparente contradição: como um governo com tradição

⁶² O Partido surgiu do movimento sindical no fim da década de 1970, se posicionando contra a ditadura e, no governo FHC fez forte oposição às políticas econômicas neoliberais.

mais vinculada à esquerda pôde produzir políticas de recrudescimento penal que teve como resultado o aumento do encarceramento pautado pela seletividade penal e da letalidade policial?

As análises de políticas penais e de segurança pública trazem algumas respostas que giram em torno do punitivismo penal e da racionalidade penal moderna que insiste em se fazer presente mesmo entre aqueles grupos que buscam outras respostas que não perpassem pela ultra-penalizante. Assim, recorre-se, neste momento, a uma bibliografia produzida com avaliação do período que conta com Azevedo e Cifali (2015, 2017), Cifali e Sozzo (2016), Sozzo (2017), Azevedo e Nascimento (2016), e Azevedo e Sozzo (2016), Karam (2006), Possas (2015) e Campos (2015) além de textos de balanço da gestão produzidos pelos próprios ministros numa coletânea da Fundação Perseu Abramo (2010).

Cifali (2015) analisa o programa de governo apresentado por Lula na ocasião das eleições presidenciais de 2002. Em um tom semelhante ao programa de FHC de 1994, a segurança pública foi apresentada como uma das prioridades, num contexto em que se defendia um maior protagonismo do Governo Federal para a redução da violência:

O povo brasileiro está dominado por um sentimento generalizado de insegurança e, por isso mesmo, nosso governo buscará instituir um sistema de Segurança Pública nacionalmente articulado. A exclusão social, que tem no desemprego a sua principal expressão, afetando milhões de homens e mulheres, lança diariamente muitas pessoas na desesperança, quando não na criminalidade. As estatísticas mostram as armas de fogo como principal causa mortes da juventude e a impunidade com que vem agindo o crime organizado ameaça comprometer o funcionamento das instituições democráticas, frequentemente infiltradas pela ação de quadrilhas. A mesma impunidade pode ser constatada nas centenas de crimes cometidos contra trabalhadores rurais, sindicalistas, advogados e religiosos que lutam pela Reforma Agrária. O despreparo material e humano dos aparelhos policiais e a lentidão da Justiça estimulam a violência e agravam a criminalidade, que é reproduzida e ampliada pelo absurdo sistema prisional. A impunidade dos poderosos e as brutais condições de miséria de grande parte da população, que contrastam com os constantes apelos ao consumo, provocam uma crise de valores que alimenta a violência. Ricos e pobres estão amedrontados e encerrados em seus bairros e casas. As formas de sociabilidade dos brasileiros se restringem cada vez mais. Os pobres são estigmatizados como criminosos e a convivência civil se vê ameaçada. As próprias instituições de defesa nacional são postas à prova pelo avanço cada vez mais insolente do crime organizado (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002 *apud* CIFALI, 2015. p.13)

Fica evidente o compromisso com (i) uma política de controle de armas; (ii) com o combate à impunidade para crimes praticados por organizações criminosas; e (iii) com os movimentos sociais e os direitos humanos.

Assim, de um lado, se prometia políticas sociais que viabilizassem a redução das desigualdades; enquanto, de outro, se firmava o compromisso de qualificar a atuação dos órgãos

de segurança pública por meio da utilização de novas tecnologias e da constituição de uma base de dados que permitisse a coordenação de esforços para o combate ao crime organizado, especialmente o narcotráfico e o contrabando de armas, por meio de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

E, de fato, o início do governo Lula foi marcado por uma intensa articulação do secretário nacional de Segurança Pública, Luiz Eduardo Soares, que respondia ao então ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos. Soares, um intelectual com experiência de gestão na área, reconhecidamente ligado à pauta de direitos humanos, defensor da legalização das drogas e da desmilitarização das polícias; Thomaz Bastos um famoso criminalista do país, conhecido pelas suas posições liberais e garantistas⁶³.

Logo no início do mandato de Lula, o então Ministro da Justiça criou a Secretaria de Reforma do Judiciário. O processo da Reforma do Judiciário resultou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) no. 45/2004⁶⁴. E foi no contexto da criação desta secretaria que os projetos de Justiça Restaurativa⁶⁵ no Brasil foram inaugurados. Tonche (2015) em seu texto relata que foram grandes os esforços - tanto do ponto de vista de articulação e formulação - da Secretaria criada em dar condições para a reorganização proposta pelo governo se efetivar e os tribunais do país incorporarem a Justiça Restaurativa. Onze anos depois de sua criação, o Conselho Nacional de Justiça (prevista na EC 45/2004), por meio da Portaria CNJ nº 91/2016⁶⁶ e 225/2016⁶⁷, instituiu o Comitê da Justiça Restaurativa para desenvolvimento de uma política nacional.

⁶³ “(...) desde as primeiras declarações públicas já retomava a discussão sobre a reforma do Sistema de Justiça reafirmando seu compromisso com a democratização das instituições”. (TONCHE, 2015, p.36”)

⁶⁴ A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 promoveu importantes inovações no sistema de Justiça brasileiro, especialmente na aplicação de instrumentos que têm por objetivo dar transparência e eficiência às suas decisões. Entre elas, destacam-se a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a adoção do instituto da repercussão geral dos recursos extraordinários.

⁶⁵ Como desataca Tonche (2015) em sua tese de doutorado, a tarefa de definir “Justiça Restaurativa” não é simples. De qualquer forma, utiliza-se a resolução da ONU “todo programa se vale de processos restaurativos para atingir resultados restaurativos” (p.23) e um conjunto de princípios que guiam aqueles adeptos à prática: “respeito, diálogo, processos mais inclusivos, apoio”. (pg.23). No Brasil, esta prática foi incorporada principalmente, na administração de conflitos com criança e adolescente, violência doméstica e familiar.

⁶⁶ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2326>>

⁶⁷ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2289>>

Em um texto de 2018⁶⁸, Soares relata que para viabilizar o SUSP tal como pensado ainda pelo Instituto Cidadania, a SENASP articulou com as 27 unidades da federação a instauração de Gabinetes de Gestão Integrada de Segurança Pública (GGIs). O plano inicial de viabilizar mudanças estruturais no desenho institucional da política estava em andamento quando, por uma decisão política, o governo decidiu recuar nas negociações e o secretário deixou o cargo:

A extensão e a profundidade das reformas trariam o executivo federal -- mesmo que as transformações dependessem em grande parte do Parlamento — para o centro da cena da insegurança pública, dotando-o de inusitado protagonismo nessa área predominantemente afeta aos governos estaduais, o que implicaria risco iminente de desgaste político, uma vez que atribuiria à União responsabilidades que o artigo 144 não lhe confere (SOARES, 2018).

A gestão da área nos anos seguintes foi marcada por um alto grau de heterogeneidade. Aqui se buscará promover um breve levantamento sobre as políticas implementadas - com vistas menos ao debate sobre sua efetividade e mais sobre suas motivações político-ideológicas.

Ainda no ano de 2003 se aprovou o Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003). A lei aprovada no Congresso passou a proibir o porte de armas por civis - com exceção aos casos em que houvesse necessidade comprovada, com efetuação de registro e porte junto à Polícia Federal (via Sinarm, o Sistema Nacional de Armas, criado pelo governo FHC). Esta questão, como se verá mais adiante, será objeto de intenso debate e disputa política. Por enquanto, vale a atenção ao órgão supracitado, a Polícia Federal que, certamente, foi um dos órgãos que mais recebeu investimento para uma reestruturação.

No documento publicado pela Fundação Perseu Abramo de 2010, intitulado “O Brasil em Transformação”, os ex-ministros de Lula (Thomaz Bastos e Tarso Genro) relatam abertura de novos concursos para contratação de pessoal, bem como formação, ajustes salariais, compra de equipamentos e instrumentos, que possibilitaram à Polícia Federal desenvolver “melhores condições para investigar com rigor e isenção” (FPA, 2010. pg 92).

No texto, o ex-ministro Tarso Genro ainda faz uma avaliação positiva do caráter “republicano” da PF que não mais adotava critérios partidários para instaurar ou não uma investigação. Os condenados oriundos destes processos de investigação deveriam ser levados para presídios especiais, de segurança máxima. Por isso, as gestões petistas também se

⁶⁸ SOARES, Luiz Eduardo. “O SUSP e o Poder Embriagado”. Portal Justificando. São Paulo, 03 de Julho de 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/>>. Última visualização em 26 de janeiro de 2021.

ocuparam em construir um novo Sistema Penitenciário Federal, para onde deveriam ser levados os condenados considerados de alta periculosidade como líderes de facções.

O texto da FPA, também aborda o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania, lançado em 2007. O Pronasci tinha como objetivo, entre outros, propor a organização de um novo paradigma para a agenda, articulando uma série de políticas preventivas com os entes federados nos territórios (um programa, portanto, de dimensões estrutural e local). Entre os principais projetos estruturais do Pronasci, estava a valorização dos profissionais do sistema de segurança pública e justiça criminal; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial e ao crime organizado; e o envolvimento comunitário. O vetor de respeito aos direitos humanos também estava colocado, “Segurança pública eficiente para proteger o cidadão e que não seja um instrumento permanente de violação de direitos humanos e destino à violência, como é o sistema tradicional” (FPA, 2010. p.98). Pretendia-se também constituir um “Pronasci Fronteiras” para combater o tráfico internacional de drogas e armas.

Ademais, no Pronasci estavam previstas Conferências, o que, de fato, ocorreu. No ano de 2009 aconteceu a 1a. Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), que logrou promover um amplo debate com membros da sociedade civil, trabalhadores e agentes de segurança pública, gestores e demais poderes.

Ao propor a democratização da discussão sobre o tema, a 1ª. Conseg eleva a segurança pública a um novo patamar de reflexão, não mais como uma emergência frente a alguma situação de grave comoção social, mas como política pública que demanda uma estruturação sistêmica e um pensamento estratégico de longo prazo” (IPEA, 2009)⁶⁹.

A segunda, prevista para o segundo mandato de Dilma, não chegou a garantir sua etapa nacional. Como objetivo geral e específico da 1a. Conseg, tinham-se:

I – Objetivo Geral: Definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

II – Objetivos Específicos: a) Fortalecer o conceito de segurança como direito humano; b) Definir as prioridades para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública, conforme os Eixos Temáticos; c) Contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, tornando-o um ambiente de integração, cooperação e pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa; d) Contribuir para a implementação do

⁶⁹ Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Última visualização em 26 de janeiro de 2021.

Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI e para valorização do conceito de segurança com cidadania entre os estados e municípios; e) Promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores e Poder Público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança; f) Fortalecer os eixos de valorização profissional e de garantia de direitos humanos como estratégicos para a Política Nacional de Segurança Pública; g) Criar e estimular o compromisso e a responsabilidade para os demais órgãos do poder público e para a sociedade na efetivação da segurança com cidadania; h) Deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, bem como recomendar a incorporação dessas resoluções nas políticas públicas desenvolvidas pelos estados, municípios e outros poderes; i) Valorizar e promover as redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da Segurança Pública, bem como as iniciativas de educação pela paz e não violência; j) Propor a reformulação da composição do CONASP, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e da gestão do Fundo Nacional, com base na participação e integração dos entes federativos, trabalhadores e entidades da sociedade civil. (IPEA, 2009).

O texto da FPA (2010) aborda também políticas de formação não só dos agentes federais, mas dos agentes estaduais de segurança pública, via concessão de Bolsa Formação e o Renaesp (Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública). Os cursos de ensino à distância eram permeados por disciplinas que envolviam questões de gênero, igualdade racial, combate à homofobia e direitos etários. Parecia haver uma compreensão bastante consolidada de que o problema da violência era complexo e que “saídas fáceis” costumam ser pouco eficientes:

Estado forte não é o Estado que se arma contra o cidadão, não é o que pune, mas é o que cria postos de cidadania e condições para ser exercida. No entanto, a cultura contamina o indivíduo representante do legislativo, que usa do discurso de que votará por lei mais forte, para colocar gente na cadeia (...) e ele se elege dessa forma (...). O inconsciente coletivo busca uma identificação de solução rápida, mágica e imediata, ofertada por uma lei”. (FPA, 2010. p.117)

E por isso, também, investiu-se na gestão do conhecimento, com a estruturação de redes de pesquisa e a produção sistemática de dados, que culminaram na constituição do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) - já no governo Dilma.

Interessante destacar que os textos dos ex-ministros são permeados pelo binômio prevenção e repressão. Como uma das respostas a esta necessidade de repressão, criou-se em 2004 a Força Nacional de Segurança Pública, coordenada pela SENASP. A FNSP é formada por agentes de segurança pública estaduais e é acionada a agir em situações de emergência na segurança pública, quando os órgãos de segurança pública estaduais solicitam a intervenção federal em caráter de urgência.

À medida que os anos passaram, o sentido do envio de Forças Nacionais para resolver problemas no território ganhou um outro caráter e marcou a gestão Dilma (MATHIAS; ZAGU; SANTOS, 2019). No início da década de 2010, o governo federal construiu um plano para receber o que, na época, se chamava de “Grandes Eventos”. Eram eles: em 2012 o Rio+20; em 2013 a visita do Papa Francisco e a Jornada da Juventude, além da Copa das Confederações; 2014 a Copa do Mundo; e 2016 as Paraolimpíadas e as Olimpíadas do Rio de Janeiro (esta última ocorrida após afastamento da presidente Dilma). Os planos envolviam, entre outras coisas, um reforço no aparato de segurança via acionamento das Forças Armadas através da Garantia de Lei e Ordem. A Garantia da lei e da Ordem (GLO) é uma operação prevista na Constituição Federal - e regulada pelo decreto 3.897/2001⁷⁰ - realizada exclusivamente por ordem do presidente da República, quando ele autoriza o uso das Forças Armadas nos estados para “manutenção da segurança pública”. Esta operação é empregada quando há uma avaliação de um esgotamento da ação das forças tradicionais de segurança pública (policiais civis e militares estaduais). De 2008 a 2018⁷¹, a GLO foi acionada - via decreto presidencial - 50 vezes (MATHIAS; ZAGU; SANTOS, 2019), dando assim, espaço para os militares atuarem com civis no âmbito da segurança interna.

Num movimento de motivações semelhantes (garantir a segurança para grandes eventos), o governo Dilma também propôs uma lei antiterrorismo, de número 13.260/2016, que tratava da tipificação, julgamento e punição para crimes de natureza terrorista no território nacional.

Além disso, em matéria penal algumas leis se destacam:

- Lei Maria da Penha (11.340/2006) que estipula punição adequada visando coibir atos de violência doméstica e familiar contra a mulher;
- A nova Lei de Drogas (Lei 11.343/2006), que estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, amenizando a pena para usuários;
- Lei Carolina Dieckmann (12.737/2012), que tipifica delitos informáticos, aprovada após a divulgação de fotos privadas da vítima, supostamente copiadas de seu computador.

Cifali em seu texto de 2015, retoma Abers, Serafim e Tatagiba (2014) que analisaram as interações entre Estado e sociedade civil no governo petista. Interessante notar a influência

⁷⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>

⁷¹ O Governo Dilma vai até 2016.

que esta interação mais fluida gerou na criação de legislações penais que garantem direitos reivindicados por grupos sociais vulneráveis, como mulheres, idosos, além de defensores da pauta do meio ambiente. Esses movimentos, aproveitando de uma conjuntura mais permeável às suas pautas, recorreram ao Congresso Nacional e incitaram a intervenção do Estado através da legislação penal, entendendo que a solução para suas questões perpassava por aí.

Karam (2006) e Possas (2015), já citados nesta dissertação, abordam a questão de uma “esquerda punitiva”, e de uma racionalidade penal moderna que coloniza o pensamento, de forma que as saídas para a questão da criminalidade sempre acabam recorrendo a questões penais, no sentido de seu recrudescimento - mesmo entre aqueles grupos que buscam romper com uma lógica ultra-penalizante. Interessante olhar para o exemplo específico da Lei de Drogas que, mesmo buscando descriminalizar o uso, acabou tendo efeito reverso, associado ao punitivismo - efeito sentido principalmente entre os traficantes de pequenas quantidades (CAMPOS, 2015).

A este caráter punitivista presente nos governos petistas se somam outros dois elementos que impactaram a construção da política penal e de segurança pública. O primeiro diz respeito a um apurado diagnóstico (formulado em parceria com organizações da sociedade civil, a quem estes governos estiveram, na maior parte do tempo, permeáveis) das principais questões sobre o desenho institucional da segurança pública. Este diagnóstico criou condições para elaboração de respostas que caminhavam no sentido de democratização e de adequação dos instrumentos da política à legislação vigente (Código Penal e Constituição de 1988). Este elemento é notado nas declarações dadas pelo então ministro Thomaz Bastos (retomado por Sá e Silva, 2013) que costumava dizer que, em aspectos relacionados à justiça e à segurança, o arcabouço normativo vigente no Brasil era, em geral, suficientemente avançado, razão pela qual o “fortalecimento das instituições” – e não a mudança das leis – seria o principal desafio de sua gestão à frente daquela pasta.

Já o segundo elemento gira em torno do uso frequente da GLO como dispositivo de contenção da criminalidade e violência nos grandes eventos - o que acabou por dar margem à potencialização de um processo de militarização da segurança pública (ainda mais aprofundado, como se verá no capítulo 5, no governo Temer).

Parece razoável dizer que os governos petistas produziram no campo penal e de segurança pública uma combinação adversa. Pelo viés de David Garland, pode-se classificar as

respostas dadas pelos governos petistas ao problema do aumento da criminalidade, ora como reativas, ora como adaptativas, ora como garantistas. Se, por um lado, operaram no sentido democratizante ao construir instrumentos para a produção e gestão de políticas (como o Pronasci, Estatuto do Desarmamento, fortalecimento da Polícia Federal, Conseg); buscando, inclusive, alternativas penais à solução de conflitos com saídas que perpassavam pelo estímulo à adesão à Justiça Restaurativa; por outro acabam recorrendo a saídas que envolvem a militarização (acionamento ds GLOs) e ao punitivismo (com as legislaturas pautadas por grupos vulnerabilizados como Lei Maria da Penha; Lei Carolina Dieckman; e a Lei de Drogas).

O próximo item buscará aprofundar algumas conclusões sobre o período trabalhado no capítulo 4.

4.3. Algumas conclusões de FHC a Dilma (1997-2016)

Ainda que divergentes no que se refere às políticas econômicas, de relações exteriores entre outras - temas que esta dissertação não se propõe a discutir - os governos do PSDB e do PT, no que diz respeito a políticas penais e de segurança pública parecem guardar semelhanças. Vale lembrar que, tanto o PSDB quanto o PT, são partidos oriundos dos movimentos democráticos de luta contra a ditadura militar no Brasil e que os principais quadros destes partidos tiveram participação ativa na Assembleia Constituinte.

Entre as principais bandeiras do PSDB - que se formou em 1988 - estavam a luta pela consolidação da democracia, com crescimento econômico e distribuição de renda, a modernização do Estado e o combate à corrupção. Já o PT, mesmo na origem tendo adotado um programa socialista, à medida que foi ampliando seu espaço institucional, passou a desenvolver políticas nos âmbitos municipais e estaduais com caráter social-democrata, buscando a ampliação da participação popular na gestão pública, a distribuição de renda e o melhor funcionamento da máquina pública (AZEVEDO & CIFALI, 2019).

Ambos partidos trouxeram diagnósticos sobre a questão da segurança que giravam em torno do passado autoritário, de uma cidadania frágil e da dificuldade de se propor mudanças estruturais, já que a Constituição de 1988 não determina - como faz com outras políticas - qual seria o papel exato da União na gestão destas políticas, e tampouco, indica quais os instrumentos

disponíveis para tal. Ambos os programas traziam a questão dos direitos humanos como fundamental norteador para coibir as arbitrariedades cometidas pelo poder público.

Por isso, tanto nos programas de FHC como nos de Lula e Dilma, aparece como vetor a construção de uma política nacional comprometida com a integração nacional, expansão e garantia dos direitos civis e o controle da atividade policial, voltada para a qualificação das funções de investigação policial e policiamento preventivo, além da necessidade de reformas no Sistema de Justiça. Neste sentido, fica evidente também que ambos buscavam reposicionar o Governo Federal no esquema federativo a fim de viabilizá-lo como um indutor e articulador sistêmico de iniciativas no setor.

É possível afirmar também que, guardada as devidas proporções, o direito penal acabou sendo utilizado como meio relevante de resolução dos conflitos sociais e de gerenciamento de condutas no espaço público.

Os estudos no período de Campos, Azevedo, Cifali e Kant de Lima caminham no mesmo sentido de entender o período de 1997 a 2016 como um período gerador de ambiguidades: ao passo que as novas normas e políticas implementadas visavam à criminalização ou ao agravamento das penas, também se buscavam efetivar direitos e garantias da população mais vulnerável e também dos presos.

Ou, dito de outra forma, a partir do quadro de análise de Garland, percebeu-se uma mistura de respostas reativas, adaptativas e garantistas. “Pensamos, portanto, numa variedade de respostas ou opções de política criminal, que oscilam no plano das normas entre leis mais igualitárias e ampliadoras de direitos (universalistas) e uma tendência mais punitiva e hierarquizante (muitas vezes sob o discurso da prevenção situacional)” (AZEVEDO e CAMPOS, 2020. p.16).

Os autores do campo chamam atenção, ainda, para o fato de que a situação com relação à escalada do punitivismo poderia ter sido mais intensa se não houvesse à frente do Ministério da Justiça - entre outras pastas correlacionadas - a presença de políticos de orientação reconhecidamente “liberal” ou “garantista”.

Não se entrará aqui na análise de correlação de forças do período, nem se levantará os atores sociais envolvidos na formulação da política (Congresso, pressão de policiais, lobbies,

etc)⁷². Mas, deve-se chamar atenção para a questão da participação da sociedade civil na execução das políticas - via estabelecimento dos convênios - e também em sua formulação. A participação social - ainda que mais intensa no governo Lula por conta da execução da Conseg - pode ser considerada um elemento caracterizador das gestões que buscavam sínteses de formulações entre as mais divergentes opiniões - de corporações policiais a universidades e militantes de direitos humanos.

Sobre duas questões finais que - como se verá no próximo capítulo - serão cruciais para o governo Bolsonaro, armamento e militares, pode-se dizer que: o governo petista coroou - via Estatuto do Desarmamento - uma compreensão, já presente em FHC, de que civis não deveriam portar armas. Foi no governo psdbista que esta política teve início e que foram criadas ferramentas importantes para sua execução como o Sinarm. Nas palavras de Adorno (2000) sobre o governo FHC, “Estado de direito deve conquistar o controle civil da ordem pública bem como o monopólio estatal da violência física legítima”. Ao mesmo tempo, também foi na gestão petista que se criaram condições para a reinserção dos militares no cotidiano da gestão da segurança pública, via as GLOs, inicialmente acionadas para os grandes eventos.

O que parece certo é que, apesar dos esforços - com suas particularidades - de organização da política penal e de segurança pública, os governos do PSDB e PT não lograram completar um processo de modernização ou consolidação do *Welfarismo* penal. Ao contrário, muitas vezes, por razões que aqui não se pretende aprofundar, optaram por não enfrentar alguns “desvios anti-modernos” presentes no Estado e na sociedade brasileira que deram condições para implementação de um projeto com características autoritárias (como se verá no capítulo 5).

Após a exposição do capítulo com a pesquisa empírica, este trabalho buscará concluir quais são esses desvios “anti-modernos” e quais os sinais de ruptura e continuidade na Nova República no que diz respeito à política penal e de segurança pública.

⁷² Para este debate, ler: Azevedo & Campos, 2020; Almeida, 2016 e Campos, 2010.

CAPÍTULO 5: ANÁLISE DOCUMENTAL - POLÍTICAS PENAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO (2016-2020)

Se no capítulo 4, via revisão bibliográfica, buscou-se fazer uma análise das políticas penais e de segurança pública dos governos PSDB e PT, neste se buscará fazer o mesmo, via análise documental, dos governos Temer e Bolsonaro. Ao final, pretende-se produzir algumas conclusões no que diz respeito a produção de políticas penais e de segurança pública no período da Nova República.

O acesso aos atos normativos se deu via Webservice (via World Wide Web -www), oferecido pelo site do Planalto⁷³. Todos os Decretos, Medidas Provisórias (MPs) e Projetos de Leis (PLs) ou Proposta e Emendas Constitucionais (PECs) emitidos pelo poder executivo federal encontram-se no site organizados por data.

Para a procura dos atos que interessam a este estudo, foi utilizada a ferramenta de buscador de palavras acionada pelo comando “CTRL + F” no teclado. Assim, utilizou-se nas guias de (i) Estatutos, (ii) Decretos, (iii) Medidas Provisórias, (iv) Projetos de Leis e (v) Propostas de Emendas Constitucionais, o buscador com as palavras: “Armas, Criminal, Drogas, Ilícita, Impunidade, Justiça, Narcóticos, Ordem, Penais, Polícia, Penitenciária, Pública e Segurança” (com flexão de gênero e número para cada palavra). O período pesquisado vai de 12 de maio de 2016 (quando Michel Temer toma posse como presidente interino após afastamento da presidente Dilma) a 31 de dezembro de 2020 (já no governo Bolsonaro).

Na primeira busca, foram selecionados mais de 300 atos normativos e projetos de lei. Desta lista, foram excluídos da análise aqueles atos em cuja ementa não se encontrou relação com o objeto desta dissertação. Ementas que traziam as palavras mencionadas, mas fora do contexto aqui previsto. Como, por exemplo, questões relacionadas à segurança digital do gabinete da Presidência ou a questões, puramente, de relações exteriores (como sanções aplicadas a alguns países - Congo, Somália, Coreia do Norte, etc - a partir da recomendação do órgão de segurança da Organização das Nações Unidas, etc)⁷⁴.

⁷³ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>. Último acesso em 10 de agosto de 2020.

⁷⁴ Interessante apenas citar que foram excluídas da análise final 31 decretos referente a Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Destes, 28 são referentes ao governo Temer (2016-2018), que segue a tendência de governos anteriores de estar em consonância com órgãos internacionais no que diz respeito a sanções a alguns países. Apenas três são referentes ao governo Bolsonaro. Como as sanções são de âmbito do Ministério das Relações Exteriores (assinam os decretos Aloysio Nunes e Ernesto Araújo junto com os respectivos presidentes), esta dissertação não se deterá a este tipo de análise. Fica, no entanto, o registro.

Ao final, a amostra apresenta 116 proposições⁷⁵, sendo: 92 decretos (51 de Bolsonaro e 41 de Temer), 16 medidas provisórias (08 de Bolsonaro e 08 de Temer) e 08 projetos de lei enviados pelo poder executivo (06 de Bolsonaro e 02 de Temer). Ao todo, na área de segurança pública e política penal, Temer assinou 51 atos e Bolsonaro 65. Não foram encontrados Projetos de Emendas Constitucionais relativos ao tema no período estudado.

Após este levantamento, as 116 proposições foram classificadas - a partir de leitura das ementas e breve análise de seu conteúdo completo - por dois critérios distintos. O primeiro no que diz respeito a seu fim enquanto ato normativo, ao qual deu-se o título de “Objetivo”, sendo estes de sete diferentes tipos. São eles, por ordem alfabética: Alteração de política já existente; Apresentação de uma nova política; Criação de Novos Órgãos; Criação de prêmios, títulos e homenagens; Organização administrativa/orçamentária de órgão já existente; Promulgação de acordos; e Regulamentação/autorização para execução de uma política. Por ordem de relevância quantitativa, tem-se:

Tabela 1. Atos Normativos e PLs emitidos pelo governo executivo federal classificado segundo critério de seu “Objetivos” - 2016 a 2020

Objetivo	Quantidades
Organização administrativa/orçamentária de órgão já existente	42
Regulamentação/autorização para execução de uma política	29
Alteração de política já existente	18
Criação de novos órgãos	13
Promulgação de acordos	8
Criação de prêmios, títulos e homenagens	4
Apresentação de uma nova política	2
Total	116

Fonte: Produção Própria a partir da leitura dos atos normativos e PLs encontrados no Site do Planalto.

O segundo critério diz respeito ao tema/objeto que cada ato aborda, por isso denominou-se como “Objeto”. Quanto a este critério, como cada ato poderia trazer mais de um conteúdo, alguns foram classificados por dois temas (será dado um exemplo a seguir para melhor ilustrar o sistema de classificação). Como “Objetos” encontrou-se (por ordem de relevância quantitativa):

⁷⁵ A tabela com todas as 116 pode ser encontrada em Anexo.

Tabela 2. Atos Normativos e PLs emitidos pelo governo executivo federal classificado segundo critério de seu “Objetos/Temas” - 2016 a 2020

Objetos/Temas	Quantidades
Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	23
Emprego Forças Armadas	18
Garantia de Lei e Ordem (GLO)	14
Armamento	13
Cooperação Internacional	7
Fórum e/ou Conselhos	7
Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	7
Fundos Nacionais	7
Contratação de novos servidores	6
Polícia Federal	5
Polícia Rodoviária Federal	5
Combate ao Crime Organizado	4
Combate ao Terrorismo estrangeiro	4
Relação com estados e/ou municípios	4
R-200	4
Polícia de DF	4
Combate ao tráfico de pessoas	3
Indulto	3
SUSP	3
Ministério Extraordinário de Segurança Pública	3
Crédito e contratos para MJ	3
Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal	2
Código Penal	2
Combate à Violência contra Mulher	2
Delegação de Competência	2
Força Nacional de Segurança Pública	2
Intervenção Federal	2
Política sobre Drogas	2
Covid-19	2

Combate ao abuso infantil	1
Grandes eventos	1
Plano Nacional de Segurança Pública	1
Política Nacional de Segurança Pública	1
Tema Indefinido	1
Total	168

Fonte: Produção Própria a partir da leitura dos atos normativos e PLs encontrados no Site do Planalto.

Assim, cada ato normativo foi classificado por **dois critérios diferentes**. Como exemplo para ilustração, o Decreto nº 10.112, de 12.11.2019 Publicado no DOU de 13.11.2019 cuja ementa é “Altera o Decreto n ° 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida”, tem - segundo a classificação aqui proposta - como i) **objetivo** de “Alteração de uma política já existente”; e como ii) **objeto** o “Combate à Violência contra Mulher”.

Como dito, alguns atos podem ter mais de um objeto. Por exemplo, o decreto 8.882, de 19.10.2016 Publicado no DOU de 20.10.2016 que tem como ementa “Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Polônia no Campo da Luta Contra o Crime Organizado e Outras Modalidades Delituosas, firmado em Brasília, em 9 de outubro de 2006”, tem - segundo a classificação proposta - como i) **objetivo** de “Promulgação de acordos”; e como ii) **objetos** “Combate ao crime organizado” e “Cooperação Internacional”.

Este método de análise proposto permite - antes de uma análise qualitativa do conteúdo dos atos normativos - entender: i) que tipo de uso cada governo fez dos atos normativos (análise esta que será útil para entender por quais razões, por exemplo, os decretos emitidos pelo governo Bolsonaro em seu primeiro mês de mandato que alteravam o Estatuto de Desarmamento aprovado pelo Congresso ainda em 2003 foram questionados); e, ii) mapear os objetos ou temas de atuação prioritários para cada governo.

Além disso, como linha auxiliar para entender o contexto das publicações, foram analisados: i) o Plano de Governo de Jair Bolsonaro e o documento “Uma Ponte Para o Futuro” de Michel Temer - entendido na época da campanha do afastamento de Dilma Rousseff como o documento que o apresentaria como presidente viável; ii) os discursos de posse de cada presidente; e iii) os primeiros discursos que tratavam especificamente da pauta de segurança

pública e/ou política penal de cada presidente. Todos os discursos constam também na Biblioteca do Planalto.

Como se verá, em diversos momentos também se recorreu, como material acessório, aos sites oficiais do governo - de ministérios e site do Planalto - para acesso a reportagens de cobertura de eventos, bem como biografias de presidentes, ministros e secretários de segurança pública. Por vezes, buscou-se memórias em jornais e portais de notícias.

5.1. O Governo Temer (2016-2018)

Como dito, o governo Temer tem uma peculiaridade de saída, porque é fruto de um processo de impedimento daquela que era a cabeça de chapa da eleição de 2014, a presidente deposta Dilma Rousseff. Assim, ao contrário dos outros governos que esta dissertação abordou, este não apresentou um Plano de Governo anteriormente que foi submetido a um processo eleitoral. Diferente de FHC, Lula, Dilma e Bolsonaro, não se construíram expectativas consistentes em relação à maneira como o presidente iria conduzir as políticas de segurança pública no país.

Segundo a biografia disponível dos ex-presidentes no site do Planalto⁷⁶, Michel Temer “é um dos maiores constitucionalistas do país”. Paulista, formado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), possui o título de Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) e foi professor de importantes universidades de direito no estado. Iniciou sua carreira política ainda no período da ditadura civil-militar. Em 1970 tornou-se procurador do estado e em 1983 procurador-geral indicado pelo governador Franco Montoro (também do PMDB). Em 1984, Montoro o indicou para assumir a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, cargo que voltou a ocupar após o massacre do Carandiru em 1992, indicado pelo então governador Fleury Filho. Entre as medidas tomadas à frente da pasta, obrigou os policiais envolvidos em confrontos resultantes em mortes a passar por tratamento psiquiátrico.

No comando da Secretaria de Segurança Pública, Michel Temer adotou ideias modernas, mais tarde usadas como modelo em todo o País. Em 1985, criou os Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs). No mesmo ano, após receber uma comissão que denunciava o espancamento de mulheres e o descaso de autoridades diante dos crimes, Temer criou a primeira Delegacia da Mulher no Brasil. Ainda nesse período, instituiu a Delegacia de Proteção aos Direitos Autorais, importante instrumento de combate à pirataria, e a Delegacia de Apuração de Crimes Raciais. (BRASIL, Site do Planalto, 2021. Disponível em:

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/biografia-1/biografia>>. Último acesso em 10 de janeiro de 2021.

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/biografia-1/biografia>>

Foi eleito deputado constituinte pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e participou da Assembleia Nacional Constituinte, “quando se destacou pela posição moderada, sóbria e pelo grande conhecimento de direito constitucional” (BRASIL, 2021).

Foi deputado por seis mandatos (sempre pelo PMDB), apontado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), em 2009, como parlamentar mais influente do Congresso Nacional. Foi presidente da Casa por dois mandatos durante os governos FHC de quem teve apoio para o cargo em troca da garantia de apoio do PMDB à emenda que autorizava uma reeleição consecutiva para o Executivo (ROBERTI e COSTA e MATTOS, 2016). Para sua sucessão à presidência da Câmara dos Deputados em 2001, apoiou o deputado tucano Aécio Neves (PSDB), que acabou sendo eleito.

Com a vitória de Lula em outubro de 2002, Temer começou as negociações antes mesmo da posse para que seu partido fizesse parte do novo governo. No entanto, as negociações feitas entre Temer e José Dirceu (PT) teriam sido vetadas por Lula que preferia estabelecer relações com outra ala do PMDB (Renan Calheiros de Alagoas e José Sarney do Maranhão). De qualquer forma, ainda no primeiro semestre de 2003, o PMDB passou a fazer parte oficialmente da base de apoio do governo petista.

Em 2010, como presidente do PMDB, Temer se auto indica a vice da chapa petista encabeçado por Dilma Rousseff. A chapa se repete em 2014, quando Dilma-Temer são reeleitos. No entanto, logo no início de 2015, Temer inicia processo para apoiar Eduardo Cunha (PMDB) para a presidência da Câmara. Cunha seria, no ano seguinte, o responsável pela abertura de processo de impeachment da então presidente Dilma.

No segundo semestre de 2015, com o processo de impeachment aberto e muita pressão no governo eleito, Temer deu declarações públicas com falas como "é hora de virar esse jogo" e "deixar o estrelismo de lado". Em outubro, além das críticas públicas à condução da política econômica, ele lança "Uma Ponte para o Futuro" (PMDB, 2015), em que defende uma "agenda de transição econômica". Na época, as declarações foram lidas como uma apresentação de Temer como uma alternativa para o comando do país. Dilma o classificou como “chefe conspirador”.

Antes de seguir com a cronologia dos acontecimentos, faz-se interessante perceber como Temer buscou construir sua figura pública. Na sua biografia do site do Planalto - que

certamente teve o aval do então presidente - as expressões “sóbrio” e “um dos maiores constitucionalistas do país” denotam que, ao contrário do presidente que o sucederia em 2019, Temer prezava em ser reconhecido pelo seu compromisso com a Constituição, e serenidade - atributos estes que seriam necessários para a recondução do país no caminho da estabilidade econômica e social defendida pelos partidos e grupos sociais pró-impeachment da época.

Em 12 de maio de 2016, Dilma é afastada pela Câmara dos Deputados e Temer assume interinamente o posto de presidente enquanto o processo corria para o Senado. Sua posse oficial - após finalização do processo de impeachment - foi em 31 de agosto de 2016.

Apesar de não haver um Programa de Governo, vale uma breve análise tanto do documento "Uma Ponte para o Futuro" (2015) como dos primeiros discursos proferidos pelo presidente - primeiro em sua posição interina e, depois, como presidente empossado. Como se sabe, estes documentos não são objeto primordial desta dissertação, mas parecem ser importantes para dar suporte ao movimento que se fará em seguida, de comparação com o Plano de Governo do PSL de 2018 e com os primeiros discursos de Jair Bolsonaro, para entender os elementos de ruptura e continuidade que este trabalho se propõe investigar.

De maneira geral, o que se pode afirmar é que o debate em torno do processo de afastamento da então presidente Dilma não girava em torno da pauta da segurança pública. Isso fica claro pela total ausência de menção à pauta nos três documentos analisados.

No documento de 19 páginas de 2015, o PMDB parece ter buscado dialogar com forças políticas do setor econômico e por isso a maior parte do texto se prende a questões de ordem econômica como equilíbrio fiscal duradouro, superávit operacional, redução progressiva do endividamento público, estabilidade da relação Dívida/PIB e política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, independência do Banco Central e autonomização da área orçamentária. A pauta de segurança pública é excluída e aparece apenas uma vez de maneira genérica junto com as outras políticas sociais, na frase “A situação é insustentável, pois o país tem jovens para atender, tem problemas de assistência de saúde, de educação, de segurança” (PMDB, 2015. p.12).

O primeiro discurso de Temer que consta na lista de discursos da Biblioteca do Planalto é um de 28 minutos e 12 segundos, data de 15 de maio de 2016, na ocasião da “Cerimônia de

Posse dos Novos ministros de Estado - Palácio do Planalto”⁷⁷. Novamente, foram encontradas apenas duas menções pontuais à palavra “segurança”: na primeira vez é usada apenas para falar em “segurança em investimentos”; a segunda usada para citar um conjunto de políticas sociais: “Ao Estado compete - vou dizer, aqui, o óbvio -, compete cuidar da segurança, da saúde, da educação”.

Apesar da secundarização da pauta na ocasião - quando os temas mais urgentes pareciam ser sobre economia e os discursos pareciam ser direcionados aos empresários e investidores nacionais e internacionais, num chamado à retomada de uma aparente “confiança perdida” - há um elemento que salta aos olhos: Michel Temer recorre várias vezes à Constituição de 1988 e defende a legalidade dos atos e processos que lhe possibilitaram sentar à cadeira da Presidência, e o permitiriam promover as reformas econômicas de caráter ultra-neoliberal que ele então propunha. Foram sete menções à palavra “Constituição”, mais sete ao termo “constitucional” e uma ao termo “Magna Carta”. O então interino também usou seis vezes o termo “democráticos”. Segue um trecho:

Em segundo lugar, a determinação, na própria Constituição - e eu a cumprirei - no sentido de que cada órgão do Poder tem as suas tarefas: o Executivo executa, o Legislativo legisla, o Judiciário julga. Ninguém pode interferir em um ou outro poder por uma razão singela: a Constituição diz que os poderes são independentes e harmônicos entre si. Ora, bem, nós não somos os donos do poder, nós somos exercentes do poder. O poder, está definido na Constituição, é do povo. Quando o povo cria o Estado, ele nos dá uma ordem: “Olha aqui, vocês, que vão ocupar os poderes, exerçam-no com harmonia porque são órgãos exercentes de funções (...) O nosso lema - que não é um lema de hoje -, o nosso lema é Ordem e Progresso. A expressão da nossa bandeira não poderia ser mais atual, como se hoje tivesse sido redigida.

Assim, como se nota em outros discursos, o presidente faz uso do lema “Ordem e Progresso” que acabou virando o slogan de seu governo e que, além de ser as palavras da bandeira nacional, como se sabe, foi também o lema positivista da ditadura Civil-Militar (1964-1985) - o que pode indicar algumas possíveis contradições no aparente constitucionalismo de Michel Temer.

Importante também chamar atenção para a menção, no discurso, ao evento de grande porte que ocorreria ainda no meio daquele ano: as Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016. Parece

⁷⁷ Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado - Palácio do Planalto, 2016. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>>. Último acesso em 10 de janeiro de 2021.

haver uma preocupação por parte de Temer de garantir, para quem estivesse ouvindo, que havia no país segurança e estabilidade para receber o evento. Como se verá adiante, o evento foi justificativa para uma série de investimentos na área de segurança pública.

Seguindo essa tendência, no pronunciamento oficial do dia da posse, em seu discurso de 31 de agosto de 2016⁷⁸ de 5 minutos, o presidente também aborda o tema econômico, suprime o debate de segurança pública e reitera seu compromisso com os poderes, a Constituição e a democracia dentro do marco do lema “Ordem e Progresso”. “Reitero, portanto, meu compromisso de dialogar democraticamente com todos os setores da sociedade brasileira. Respeitarei a independência entre Executivo, Legislativo e o Judiciário. Despeço-me lembrando que 'Ordem e Progresso' sempre caminham juntos”.

Para encontrar algo que desse alguma pista do que o governo Temer pretendeu na área aqui estudada, recorreu-se ao primeiro discurso dele sobre a temática, na ocasião da abertura da reunião com ministro da Justiça e Cidadania e Secretários de Segurança Pública nos Estados em Brasília no dia 31 de maio de 2016⁷⁹. O discurso durou 8 minutos e 55 segundos.

O discurso é coerente com a biografia do presidente - estudioso constitucionalista. Temer frisou em vários momentos - muitas vezes em tom explicativo e didático - os papéis previstos pela Constituição de cada ente federativo no que diz respeito à segurança pública; retomou seu papel na criação da primeira Delegacia da Mulher do país, reforçando o argumento da importância de combater a violência contra grupos específicos (citou mulheres, negros, homossexuais, nordestinos e judeus); citou o problema econômico do país e o alto nível de desemprego para falar sobre dificuldades orçamentárias. Encerrou o discurso dizendo que aquela reunião tinha uma simbologia importante, pois mostrava que a União estava se colocando junto aos estados na construção de mecanismos para o combate à violência contra a mulher. O presidente - ainda como interino - também faz referência a seu ministro da Justiça e da Cidadania, Alexandre de Moraes.

⁷⁸ Primeiro pronunciamento de Temer como Presidente. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/integra-do-1-pronunciamento-de-temer-como-presidente-veja-e-leia.html>>. Último acesso em 10 de janeiro de 2021.

⁷⁹ Abertura da reunião com Ministro da Justiça e Cidadania e Secretários de Segurança Pública nos Estados em Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-de-abertura-da-reuniao-com-ministro-da-justica-e-cidadania-e-secretarios-de-seguranca-publica-nos-estados>>. Último acesso em 10 de janeiro de 2021.

Antes de ir propriamente à análise dos atos normativos emitidos, vale citar os quatro ministros que estiveram à frente do então Ministério na gestão Temer: Alexandre de Moraes (de maio de 2016 a fevereiro de 2017, quando foi nomeado por Temer ministro do Supremo Tribunal Federal, STF); José Levi de Mello do Amaral Júnior (interino até março de 2017); Osmar Serraglio (março a maio de 2017); e Torquato Jardim (maio de 2017 até dezembro de 2018). Além disso, um ministro do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, Raul Jungmann, de fevereiro de 2018 até o final do mandato. Resumidamente:

Quadro 2. Ministros da Justiça (MJ) e da Segurança Pública do Governo Temer (MDB)

MINISTROS	PERÍODO	MINI-BIOGRAFIA
Alexandre de Moraes	Maio de 2016 a fevereiro de 2017	Carreira semelhante a de Temer: formado em direito pela USP, livre docente, professor da matéria em importantes universidades do estado de SP, foi membro do Ministério Público de SP, secretário de Justiça e Cidadania e de Segurança Pública do estado de SP. Em 2017 deixou o MJ para ocupar a cadeira de Teori Zavascki no STF.
José Levi Mello do Amaral Júnior (interino)	Interino de fevereiro até março de 2017	Gaúcho, livre docente em direito constitucional. Atuou na Casa Civil da Presidência da República nos governos FHC e no início do governo Lula. Atuou também nas gestões estaduais do PSDB em MG e SP. Era secretário-executivo de Moraes e assumiu interinamente o posto até a nomeação de Serraglio. Em 2019 foi nomeado Procurador-Geral da Fazenda Nacional e em 2020 foi nomeado Advogado Geral da União.
Osmar Serraglio	Março a maio de 2017	Formado em direito e professor da área, foi deputado federal pelo Paraná por cinco mandatos pelo MDB e chegou a ser presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Em 2018 se filiou ao Partido Progressista.
Torquato Jardim	Maio de 2017 até final do mandato	Jurista, professor da Universidade Nacional de Brasília. Ocupa cargos de mando no governo federal desde o governo Médici (1972). Foi ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). No governo Temer foi Ministro da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União até ser nomeado ministro da Justiça.
Raul Jungmann	Fevereiro de 2018 até final do mandato	Servidor público, foi filiado ao MDB, Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Popular Socialista (PPS). Foi Ministro do Desenvolvimento Agrário e Ministro Extraordinário de Política Fundiária do governo FHC. No governo Temer, antes de ocupar o Ministério da Segurança Pública, esteve à frente do Ministério da Defesa.

Fonte: Produção Própria com dados do Diário Oficial da União e Biblioteca do Planalto.

Para além dos ministros, o governo Temer contou com três secretários nacionais de segurança pública: Celso Perioli (de junho de 2016 a março de 2017), General Carlos Alberto

de Santos Cruz (abril de 2017 até setembro de 2018), e Tenente-Brigadeiro João Tadeu Fiorentini - estes últimos já no Ministério Extraordinário. Neste período, grande parte dos atos da SENASP (que não entram como objeto de análise desta dissertação) são assinados pelo Secretário Substituto Contra-Almirante Alexandre Araújo Mota.

Enquanto o perfil do primeiro secretário do governo Temer seguia uma tendência que vinha desde o governo de FHC, com características mais de acadêmico/gestor (Perioli era graduado em Ciências Jurídicas e Sociais, professor de Criminalística da Academia de Polícia Civil de São Paulo, tendo exercido a função de coordenador geral do Centro Integrado de Comando e Controle do estado, bem como ocupado o cargo de superintendente da Polícia Científica), os outros dois secretários (General Carlos Alberto de Santos Cruz e Tenente-Brigadeiro Fiorentini) já rompem com isso. O General de Santos Cruz foi o primeiro militar a estar à frente da SENASP, inaugurando uma tendência que, como se verá, seguiu até o governo Bolsonaro.

O General da reserva cursou na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), foi adido militar junto à Embaixada do Brasil na Rússia no início dos anos 2000 e comandou as missões de Paz do Haiti (de 2007 a 2009) e do Congo (de 2013 a 2015), onde chegou a comandar 12 mil pessoas.

Sem intenção de precipitar conclusões, mas interessante notar que a excessiva militarização da segurança pública, atribuída ao governo Bolsonaro, parece ter sido gerada em governos anteriores. Foi nos governos petistas, por exemplo, que se organizaram as Missões de Paz e intervenções militares ao redor do mundo que produziram algumas lideranças no exército brasileiro, como o General Santos Cruz. E foi no governo Temer que lhe foi dado espaço para organizar a pauta de segurança pública.

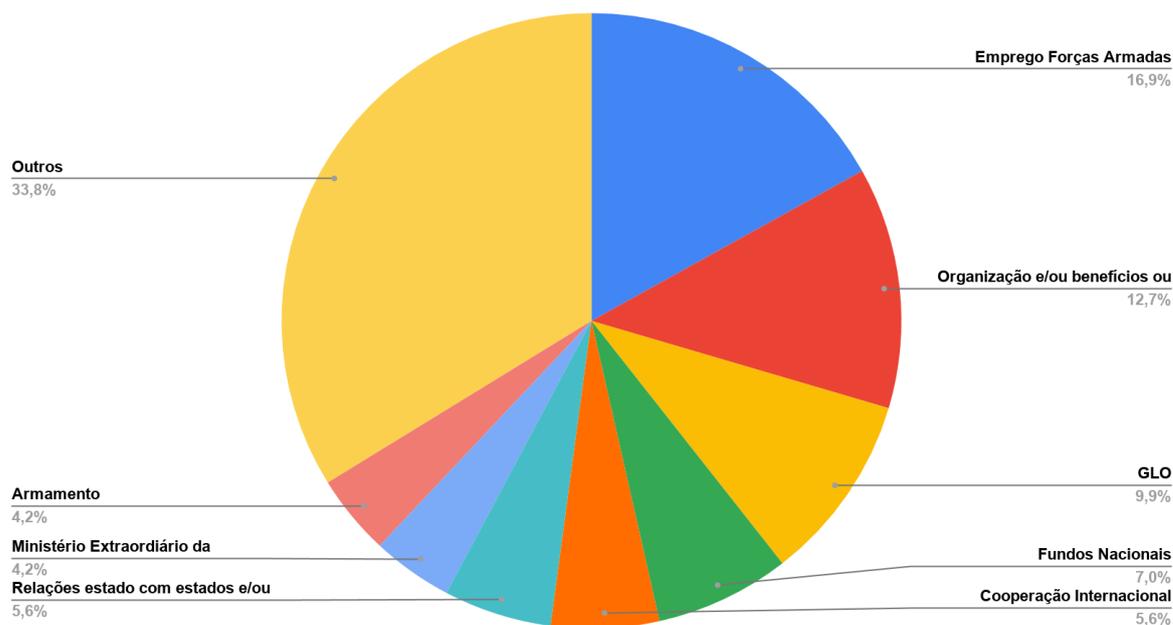
A ocupação de espaço político pelo Exército na agenda de segurança pública ficará mais evidente à medida em que analisarmos os principais atos normativos do governo Temer.

Numa primeira análise quantitativa mais geral, o Governo Temer emitiu 51 atos (41 Decretos, 08 Medidas Provisórias; 2 Projetos de Leis). Destes 17 eram referente à Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes; 17 Regulamentação/Autorização para execução de uma política; 04 Alteração de uma Política; e 04 Criação de Novos Órgãos; 04 Promulgação de acordos; 03 Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens, 02 Apresentação de Políticas Novas.

Com relação aos objetos/temas mencionados, foram 12 atos com referência ao Emprego das Forças Armadas; 09 à Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública; 07 sobre GLO; 05 Fundos Nacionais; 04 Cooperação Internacional; 04 Relações com estados e/ou municípios; 03 Armamento; 03 Ministério da Segurança Pública; 02 Intervenção; 02 Combate ao Crime Organizado; 02 Indultos; 02 Regulamentação da Carreira de Agente de Segurança Pública; 02 Combate ao Terrorismo Estrangeiro; 02 Fóruns e/ou Conselhos; 02 Polícia Federal; e 02 R-200. Com apenas 01 menção para cada tema: Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal; Combate ao Tráfico de Pessoas; Combate à Violência Contra Mulher; Delegação de Competência; Força Nacional de Segurança Pública; Grandes eventos; SUSP; Plano Nacional de Segurança Pública; Política Nacional de Segurança Pública, e Polícia Rodoviária Federal.

Das pautas mais importantes para o Governo Temer, destacam-se o emprego das Forças Armadas (17%), seguido de organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública (13%) e GLO (10%).

Gráfico 9. Temas Abordados pelos atos Normativos - Governo Temer (2016-2018)



Fonte: Produção Própria. “Outros” é a soma dos temas mencionados apenas 01 ou 02 vezes - valores que, separados, representam menos de 4% do total.

A partir de uma análise do conteúdo dos atos normativos, encontraram-se duas vertentes de políticas que parecem ter marcado o governo Temer: a primeira com relação à criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, e do Plano Nacional de Segurança que, juntamente com o Sistema Único de Segurança Pública, indicam uma tentativa de organização da política de segurança a nível nacional; a segunda com relação à gestão dos grandes eventos e ao emprego das Forças Armadas como medidas para conter crises consideradas emergenciais.

Importante ressaltar que, como colocado desde o início desta dissertação, este trabalho não tem por objetivo fazer uma avaliação da política pública com medidas de efetividade ou sucesso da implementação, senão levantar, mapear, descrever as políticas para buscar entender quais as motivações político-ideológicas que estavam por trás da formulação de determinada política. Assim, do ponto de vista da tentativa de organização da política destacam-se oito atos:

Quadro 3. Atos Normativos Governo Temer - Organização da Política de Segurança

ATO	EMENTA	OBJETIVO	OBJETOS	OBS
Medida provisória nº 755, de 19.12.2016 Publicada no DOU de 20.12.2016 Exposição de Motivos Prorrogação de prazo	Altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Alexandre de Moraes Dyogo Henrique de Oliveira	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais; Relação com estados e/ou municípios	Revogada (Medida Provisória nº 781, de 2017)
Decreto 9.044, de 3 .5.2017 Publicado no DOU de 4.5.2017	Cria o Colégio de Secretários de Segurança Pública e o Colégio de Secretários de Justiça e Assuntos Penitenciários no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Osmar Serraglio	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos	
Medida Provisória nº 821, de 26.2.2018 Publicada no DOU de 27.2.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Torquato Jardim Raul Jungmann Dyogo Henrique de Oliveira Eliseu Padilha	Criação de Novos Órgãos	Ministério Extraordinário de Segurança Pública	Convertida Lei nº 13.690, de 2018

Medida Provisória nº 841, de 11.6.2018 Publicada no DOU de 12.6.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Eduardo Refinetti Guardia Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais	Vigência Encerrada Ato nº 64, de 2018
Medida Provisória nº 846, de 31.7.2018 Publicada no DOU de 1º.8.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. Eduardo Refinetti Guardia Esteves Pedro Colnago Junior Sérgio Henrique Sá Leitão Filho Leandro Cruz Fróes da Silva Luís Carlos Cazetta	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais; Relação com estados e/ou municípios	Convertida Lei nº 13.756, de 2018
Decreto nº 9.489, de 30.8.2018 Publicado no DOU de 31.8.2018	Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Esteves Pedro Colnago Junior Gustavo do Vale Rocha Raul jungmann	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Política Nacional de Segurança Pública; SUSP	
Decreto nº 9.609, de 12.12.2018 Publicado no DOU de 13.12.2018	Regulamenta a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e a gestão dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Raul Jungmann	Criação de Novos Órgãos	Fundos Nacionais; Fórum e/ou Conselhos	
Decreto nº 9.630, de 26.12.2018 Publicado no DOU de 27.12.2018	Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Torquato Jardim Gustavo do Vale Rocha Carlos Marun	Apresentação de uma política nova	Plano Nacional de Segurança Pública	

Fonte: Produção Própria com informações do Site do Planalto

Nota-se que na gestão de Alexandre de Moraes, o governo se voltava para questões de financiamento (MP 755/2016) e espaços de participação e articulação política tendo em vista

os entes federados (Decreto 9.044/2017, criando o Colégio de Secretários de Segurança Pública e o Colégio de Secretários de Justiça e Assuntos Penitenciários).

Em fevereiro de 2018, com a MP 821, Temer sinalizou que seu governo atribuiria maior peso e relevância à agenda de segurança pública com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Pública. Foi o primeiro governo a criar uma pasta com peso ministerial desde a redemocratização e Constituição de 1988. Raul Jungmann - de perfil moderado, não militar -, até então ministro da Defesa, assumiu a pasta recém-criada.

Depois disso, vieram as MPs 841 e 846 que buscaram garantir arrecadação de loterias para o Fundo Nacional de Segurança Pública - como já ocorre com outras políticas sociais fundamentais como saúde e educação; o Decreto 9.489 que estabelecia a Política Nacional de Segurança Pública e a criação do Sistema Único de Segurança Pública; e já quase no final do mandato (em dezembro de 2018) os Decretos 9.609 e 9.630, que criava um Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e publicava um Plano Nacional de Segurança Pública, respectivamente.

O objetivo das medidas, ainda que tardias tendo em vista que foram no final da gestão, foi criar, além de instrumentos para a implementação de políticas, meios de financiá-las - via busca de recursos permanentes e crescentes das loterias. Em uma matéria de cobertura do ato da época, Jungmann declarou que o valor que deveria ser destinado inicialmente ao Fundo era de cerca de R\$ 800 milhões, mas que em 2022, o dinheiro a ser repassado à Segurança Pública por meio das loterias chegaria a R\$ 4,3 bilhões, o que significava acréscimo de 25% do orçamento da pasta na época⁸⁰.

Tentou-se também criar um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos de segurança pública a serem implementados pelos três níveis de governo de forma integrada e coordenada pelo governo federal. Parecia-se buscar, desta forma, constituir, de fato, uma política permanente nacional e não apenas implementar um programa emergencial.

Previa-se também a criação do Instituto Nacional de Estatística em Segurança Pública (Inesp) para produzir dados sobre segurança - já que, até hoje, o Governo Federal depende de

⁸⁰ Temer cria Sistema Único de Segurança e garante recursos permanentes. 2018 em site do Ministério da Justiça. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-10>, Última visualização em 10 de janeiro de 2021.

organizações da sociedade civil para organizá-los; e criava a Escola Nacional de Segurança Pública (para formação de quadros com especialidade na área).

O SUSP⁸¹ (Sistema Único da Segurança Pública) tinha como norte a construção de governança nesse campo, através da padronização de dados, integração tecnológica, de inteligência e operacional. Tornou-se Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 e foi regulamentada pelo Decreto 9.489/2018.

O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, empossado em 17 de setembro, estava previsto no desenho do SUSP e era composto pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Segurança Pública, Casa Civil da Presidência da República, ministérios da Defesa e do Planejamento, Ministério Público, polícias Civil e Militar e secretarias de Segurança Pública dos estados. Representantes de entidades de profissionais de segurança pública e pessoas com notórios conhecimentos no setor participam do conselho como membros da sociedade civil.

Segundo matéria de cobertura da Agência Brasil, na ocasião da posse do Conselho, o então ministro Jungmann declarou⁸²:

Fruto do temor que vivemos, focamos muito na repressão, mas a melhor das políticas é a prevenção social. E ela tem foco definido na nossa juventude de 15 a 24 anos. Aquela juventude que não tem emprego, não está na escola, tem família desestruturada. Temos que estender a mão a esses jovens. Porque senão as mãos do crime poderão alcançá-las (...) Em razão disso, focamos nossa ação no sentido de dotar o governo federal de capacidade institucional, meios e estrutura para fazer face ao desafio da segurança nacionalmente.

Representantes do Judiciário também estiveram na cerimônia. A então procuradora-geral da República, Raquel Dodge, fez uma fala em torno da importância da garantia de direitos sociais: “Sem direitos fundamentais, sem direitos básicos, não adianta ter democracia. É preciso que essas democracias se qualifiquem para atender os direitos mais básicos da pessoa humana”.

⁸¹ Apesar de ter sido idealizado pelo então secretário de Lula, Luiz Eduardo Soares e enviado para votação pelo poder executivo em 2012, o projeto aprovado em 2018 guarda pouca semelhança ao original. O projeto de SUSP de 2012 era um plano de atribuição de responsabilidades nas esferas federal, estadual e municipal. E acabou virando apenas um arranjo para operações “especiais” e forças tarefa, dando base legal para a intervenção no RJ.

⁸²Temer diz que é preciso combater o crime com inteligência, 2018 em Agência Brasil. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-09/temer-diz-que-e-preciso-combater-o-crime-com-inteligencia>> Última visualização em 10 de janeiro de 2021.

Ainda segundo a mesma reportagem, Temer fez uma fala sobre como se formou o conceito de federação no Brasil desde o sistema de capitânias hereditárias na época do Brasil-Colônia e citou como a questão era vista pelas diferentes constituições brasileiras. Segundo o presidente, “não basta combater [o crime] com armas, é preciso combater com inteligência”.

As falas em torno do lançamento das políticas durante o período denotam, mais uma vez, um orientador ideológico geral que - independente da efetividade da implementação destas políticas - caminha no sentido de respeito à Constituição e aos direitos fundamentais, junto com uma busca de se construir instrumentos e financiamento para conduzir as políticas de segurança no nível do executivo nacional.

Paralelamente a isso, o governo Temer concedeu um número não pouco relevante de “socorros emergenciais” aos estados, com edições dos decretos de GLO’s (Garantia da Lei e da Ordem) que levaram as Forças Armadas a migrarem de seu papel constitucional de defesa do País para apoiar as ações policiais no combate reativo ao crime.

Quadro 4. Atos Normativos Governo Temer - Acionamento das Forças Armadas e GLO

ATO	EMENTA	OBJETIVO	OBJETO
Medida Provisória nº 734, de 21.6.2016 Publicada no DOU de 21.6.2016 - Edição extra Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016. Alexandre de Moraes Henrique Meirelles	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Grandes eventos; Relação com estados e/ou municípios
8.928, de 9.12.2016 Publicado no DOU de 9.12.2016 - Edição extra	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco. Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
8.934, de 19.12.2016 Publicado no DOU de 19.12.2016 - Edição extra	Altera o Decreto nº 8.928, de 9 de dezembro de 2016, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco. Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
Decreto nº 9.288, de 16.2.2018 Publicado	Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.	Regulamentação/Autorização para	Intervenção; Forças Armadas

no DOU de 16.2.2018 - Edição extra	Torquato Jardim Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen Carlos Marun	execução de uma política	
Decreto nº 9.379, de 21 .5.2018 Publicado no DOU de 22.5.2018	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições de 2018. Joaquim Silva e Luna Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas
Decreto nº 9.382, de 25 .5.2018 Publicado no DOU de 25.5.2018 - Edição extra	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na desobstrução de vias públicas. Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
Decreto nº 9.386, de 2 8.5.2018 Publicado no DOU de 29.5.2018	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições suplementares no Estado do Tocantins. Joaquim Silva e Luna Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas
Decreto nº 9.483, de 28.8.2018 Publicado no DOU de 29.8.2018	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
Decreto nº 9.501, de 11.9.2018 Publicado no DOU de 12.9.2018	Altera o Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
Decreto nº 9.543, de 29.10.2018 Publicado no DOU de 30.10.2018	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados. Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen Sérgio Moro Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
Decreto nº 9.602, de 8 .12.2018 Publicado no DOU de 10.12.2018	Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Raul Jungmann	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Intervenção; Forças Armadas

Decreto nº 9.647, de 27 .12.2018 Publicado no DOU de 28.12.2018	Altera o Decreto nº 9.543, de 29 de outubro de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas; GLO
	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen		

Fonte: Produção Própria com informações do Site do Planalto

Ao todo, de maio de 2016 a dezembro de 2018, foram 11 atos normativos a fim de conter crises emergenciais nos territórios. Destes, um sobre repasse de verba para o Rio de Janeiro - na ocasião dos Jogos Olímpicos; um para garantir eleições no Tocantins e as presidenciais em 2018. Sete GLOs: dois para atender crise na cidade de Recife; um para conter a greve dos caminhoneiros, também em 2018, e quatro para conter a crise da segurança pública em Roraima.

As aplicações da Garantia de Lei e Ordem vinham num momento em que o país passava por uma crise aguda do sistema penitenciário com rebeliões e a demarcação, pelo crime organizado (PCC, Comando Vermelho, Família do Norte e outras facções locais), do aumento do comando dos territórios; além de greves de agentes de segurança pública estaduais.

Além disso, foram publicados dois decretos para Intervenção Federal nos estados do Rio de Janeiro e Roraima (decretos 9.288 de fevereiro de 2018 e 9.602 do mesmo ano, respectivamente). Em Roraima, após 72h de uma crise que envolvia agentes penitenciários e policiais civis, foi nomeado como interventor o governador recém-eleito em 2018, Antônio Denarium, do mesmo partido que o também recém eleito presidente Jair Bolsonaro, o PSL (Partido Social Liberal).

Está no estado do Rio de Janeiro o caso mais emblemático da intervenção. Retoma-se aqui partes de um artigo que esta autora fez na época em que completou um ano do assassinato de Marielle Franco (ocorrido durante a intervenção)⁸³.

Neste artigo, consta que em meio à baixa popularidade do presidente e à dificuldade, na época, de fazer passar no Congresso a prometida Reforma da Previdência, Temer decretou (com posterior referendo do Congresso Nacional) a intervenção no estado - com data de 16 de

⁸³ FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, Boletim de Conjuntura ANO 04 - Nº 34 - MARÇO 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Boletim-analise-da-conjuntura-34-final.pdf>>

fevereiro de 2018. O Interventor, que passou a ter papel de secretário estadual de segurança pública, foi general do Exército, Walter Souza Braga Netto - um dos responsáveis pela segurança nos Jogos Olímpicos de 2016. O general passou a ter o comando direto sobre as polícias estaduais, o Corpo de Bombeiros e a Secretaria de Administração Penitenciária e respondia diretamente à Presidência da República. A intervenção teve duração de dez meses. Foram mais de 200 mil agentes e 72 milhões de reais investidos ao longo do período.

A partir deste levantamento não parece exagerado dizer que houve no governo Temer, quando se fala em segurança, um processo de intensificação da militarização em, pelo menos, três dimensões: na maior presença física das Forças Armadas em territórios específicos do país; na transferência da competência da gestão da política pública para mãos de militares; e na consolidação de uma relação entre cidadão comum (civil) e agentes de segurança pública permeada pela lógica militarizada de “inimigo”. Estes elementos combinaram-se com uma tentativa de organização da política de segurança pública.

Após análise do governo Bolsonaro, este texto buscará trazer mais conclusões a esse respeito, no item 5.3.

5.2. O Governo Bolsonaro (2019-2020)

Ao contrário de Temer, Bolsonaro passou por um processo eleitoral. Sua plataforma de governo era de conhecimento público. A agenda de segurança - assim como a anti-corrupção - estava no centro do debate de 2018. O candidato do PSL é um Capitão reformado do Exército, e também se formou na Academia Militar das Agulhas Negras.

Em 1988 ingressou na carreira política como vereador da cidade no Rio de Janeiro. Em 1991 concorreu e ganhou para deputado federal, posto em que permaneceu até 2019, por seis mandatos consecutivos. Neste período passou por cinco partidos: Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Progressista (PP) e, finalmente, Partido Social Liberal (PSL).

Em sua última campanha a deputado teve quase 500 mil votos, o que representa 6% do eleitorado fluminense. Ao longo da carreira foi ganhando popularidade por uma performance despachada, e um discurso de fácil entendimento, porém, de pouca concretude ou respaldo com a realidade.

Bolsonaro teve destaque também na sessão da Câmara que abriu o processo de impedimento da Dilma em abril de 2016. Então como deputado federal, ao declarar seu voto pelo “sim” faz reverência a Coronel Brilhante Ustra - que foi o torturador da Dilma durante o período da Ditadura Militar (1964-1985).

Nas eleições presidenciais de 2018 garantiu vitória (com 55% dos votos) com um discurso anti-sistema, com uma postura de outsider da política - apesar dos 27 anos como deputado - e pregação de um Estado mínimo. A fala proferida num ato eleitoral do Acre em 2018 “Vamos metralhar a petralhada toda” (fazendo referência ao Partido dos Trabalhadores) revelava uma postura autoritária e intolerante que marca sua trajetória.

Sua vitória veio junto com o aumento de uma bancada de parlamentares com pauta conservadora: o agronegócio, as igrejas neopetencostais com projetos ultra-conservadoras do ponto de vista dos costumes, e os punitivismo armamentista - a chamada bancada do Boi, da Bíblia e da Bala (BBB).

O Programa de Governo do então candidato do Partido Social Liberal (PSL)⁸⁴ tem um formato um tanto quanto peculiar. Intitula-se “Brasil Acima de Tudo Deus acima de Todos” - o que depois viria a se tornar o slogan de seu governo. Não é em texto corrido - como costumam ser os programas apresentados pelos partidos na corrida presidencial desde a redemocratização - mas traz muitas vezes frases soltas, que mais parecem “palavras de ordem”. São 81 slides com muito material para análise. Aqui, a ideia é deter-se à análise do que diz respeito à política penal e de segurança pública.

Já no que seria o primeiro capítulo chamado “Direitos e Deveres”, há uma condicionante para acesso aos direitos: “Todo cidadão, para gozar de seus plenos direitos, deve obedecer às leis e cumprir com seus deveres (não matar, não roubar, não participar de falso testemunho, não sonegar impostos, etc.)”. Ou seja, quem infringir a lei, perderia sua condição de cidadão e, portanto, acesso a seus direitos. Esta sentença não dialoga com o Código Penal, nem com o artigo 5o. da Constituição, o que é curioso, já que algumas páginas depois, o mesmo documento afirma: “Mesmo imperfeita, nossa Constituição foi feita por representantes eleitos pelo povo. Ela é a LEI MÁXIMA E SOBERANA DA NAÇÃO BRASILEIRA” [destaque do texto original].

⁸⁴ PSL. “Brasil Acima de Todos. Deus Acima de Tudo”, Brasília, 2020. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em 10 de Agosto de 2020

A “Imagem1” abaixo reforça essa ideia de respeito à Constituição, mas apenas com relação aqueles que respeitam as leis. O “enfrentamento ao crime e à corrupção” está como uma das linhas de ação prioritárias do governo que acompanha a seguinte frase: “Segurança, Saúde e Educação são nossas prioridades. Tolerância ZERO com o crime, com a corrupção e com os privilégios”.

Imagem 1: Slide “Contra Impunidade”

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS

O BRASIL É MAIOR
QUE NOSSOS PROBLEMAS

Apesar do momento difícil, é importante não esquecer que **SOMOS MUITO MAIS FORTES** que todos esses problemas.

O Brasil passará por uma rápida transformação cultural, onde a impunidade, a corrupção, o crime, a “vantagem”, a esperteza, deixarão de ser aceitos como parte de nossa identidade nacional, POIS NÃO MAIS ENCONTRARÃO GUARIDA NO GOVERNO.

Importante mencionar novamente: As leis e, em destaque, Nossa Constituição serão nossos instrumentos! Ninguém será perseguido, todos terão seus direitos respeitados. Todavia, investigações não serão mais atrapalhadas ou barradas.

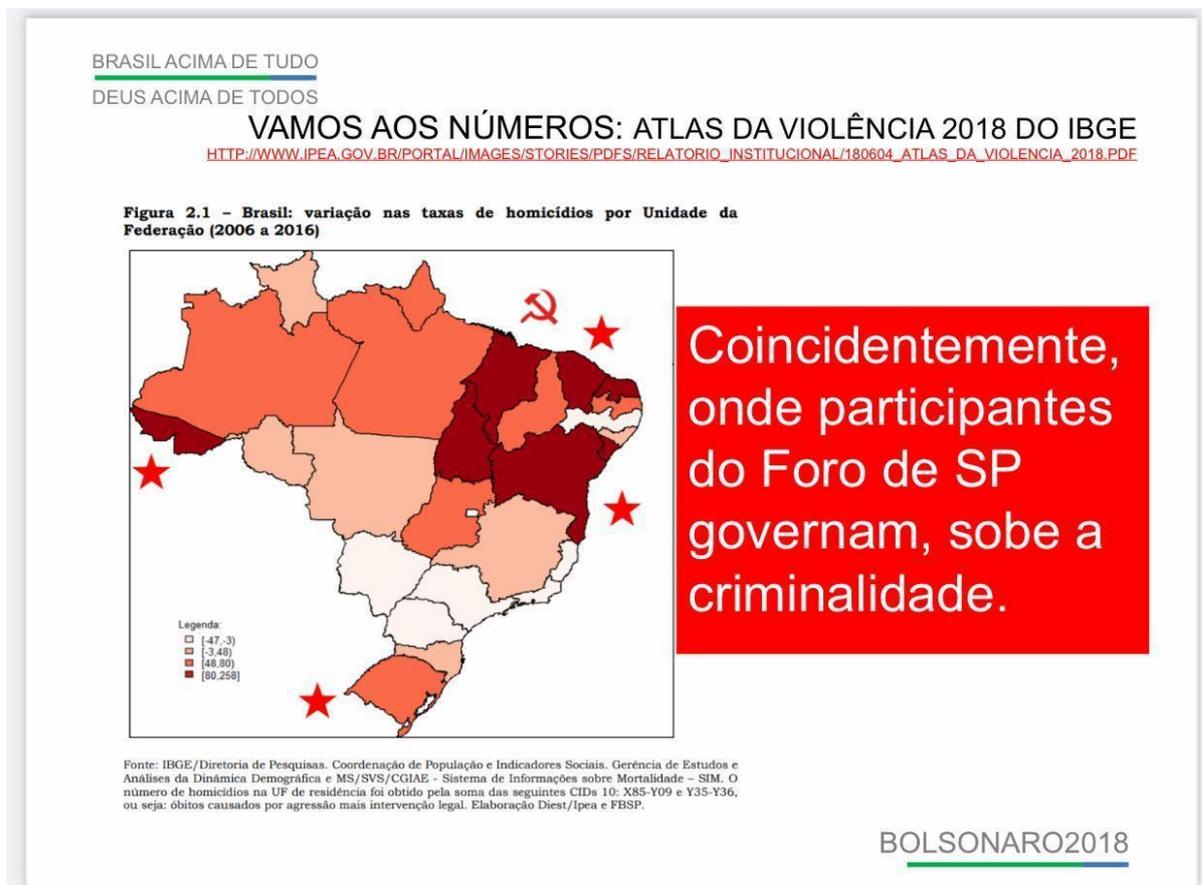
A Justiça poderá seguir seu rumo sem interferências políticas e isso deverá acelerar as punições aos culpados.

BOLSONARO2018

Fonte: “Brasil Acima de Tudo Deus acima de Todos” (PSL, 2018)

Depois, a questão da criminalidade aparece no capítulo “Desafio Urgente: Contra a criminalidade, corrupção e aparelhamento do Estado para estancar os estragos e iniciar o processo de recuperação do país, da economia e da Democracia”. O diagnóstico gira em torno dos alto número de homicídios anuais, da “epidemia de crack”, e da corrupção. E dá um passo além quando relaciona a questão da violência ao Foro de São Paulo e às filiais das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no Brasil. Em forma de tópicos, o texto traz: “Mais de UM MILHÃO de brasileiros foram assassinados desde a 1ª reunião do Foro de São Paulo; Epidemia de crack, introduzido no Brasil pelas filiais das FARC”.

Imagem 2: Slide de “O inimigo”



Fonte: “Brasil Acima de Tudo Deus acima de Todos” (PSL, 2018)

O diagnóstico sobre criminalidade e dados de violência tem como referência “A Globo, em seu documentário A Guerra do Brasil (dezembro de 2017)” e gira em torno de responsabilizar a “esquerda” pelo aumento da criminalidade (na figura do PT que propaga o “marxismo cultural”) por três questões fundamentais: i) restrição do uso de armas; ii) políticas como “bolsa crack”⁸⁵ que disseminou as drogas; iii) alinhamento a outros grupos criminosos organizados como as FARC, ditaduras da Venezuela e Cuba e Foro de São Paulo; iv) o

⁸⁵ Aqui, uma referência ao programa da gestão Haddad (PT) na cidade de São Paulo (2013-2016), “De Braços Abertos”. O Programa intersecretarial organizou uma série de políticas para pessoas com uso problemático de crack que viviam em condições de vulnerabilidade na região da Luz, conhecido como “Cracolândia”. O programa tinha como diretriz a redução de danos. Pagava-se a estas pessoas uma quantia para que elas fizessem trabalho de zeladoria do território. No entanto, a nível do governo federal, a política sobre drogas, tinha uma perspectiva diferente. Além de, na área penal, o PT ter promulgado a Lei de Drogas de 2006, na área de assistência e saúde, o último programa foi o “Crack, é possível vencer”

Para mais informações, acessar: [<https://pt.org.br/tag/de-bracos-abertos/>](https://pt.org.br/tag/de-bracos-abertos/) e [<https://www.justica.gov.br/programas-e-planos/crack#:~:text=O%20Crack%2C%20C3%A9%20poss%3ADvel%20vencer,%3A%20preven%3A7%3A3o%2C%20cuidado%20e%20autoridade.>](https://www.justica.gov.br/programas-e-planos/crack#:~:text=O%20Crack%2C%20C3%A9%20poss%3ADvel%20vencer,%3A%20preven%3A7%3A3o%2C%20cuidado%20e%20autoridade.>). Último acesso em 06 de março de 2021.

cerceamento do trabalho dos policiais que seriam desvalorizados em razão da “mentira da esquerda de que a polícia é a que mais mata”. Por isso, o Plano de Governo apresentado propõe um trabalho que caminha no sentido de valorização dos policiais “os heróis nacionais”, mais encarceramento e liberação das armas (“As armas são instrumentos, objetos inertes, que podem ser utilizadas para matar ou para salvar vidas. Isso depende de quem as está segurando: pessoas boas ou más. Um martelo não prega e uma faca não corta sem uma pessoa...”).

Imagem 3: Slide de “Heróis do Brasil”

BRASIL ACIMA DE TUDO
DEUS ACIMA DE TODOS.

- Enquanto a esquerda está preocupada com as mortes associadas a ações policiais, segundo a Ordem dos Policiais do Brasil (OPB), **foram mortos 493 policiais** em 2016! **Em 2017 esse total subiu para 552** e, infelizmente, tudo indica que teremos ainda mais policiais mortos em 2018.
- São Heróis Nacionais que tombaram e foram esquecidos pelos atuais governantes nesta **Guerra do Brasil!** Um dos compromissos será lembrar o nome de cada um desses guerreiros! Suas famílias serão homenageadas e cada um desses heróis terá seu nome gravado no Panteão da Pátria e da Liberdade!

A GUERRA NO BRASIL SERÁ VENCIDA!
NOSSOS HERÓIS SERÃO LEMBRADOS!

Nós brasileiros agradecemos aos heróis e suas famílias pela coragem e pelo sacrifício que fizeram! Que seus nomes nunca sejam esquecidos!

BOLSONARO2018

Fonte: “Brasil Acima de Tudo Deus acima de Todos” (PSL, 2018)

Além disso, cita em quatro momentos uma “Guerra do/no Brasil”. Para esta guerra ainda - contra os inimigos internos - atribui às Forças Armadas um papel “no combate ao crime organizado, sendo importante buscar uma maior integração entre os demais órgãos de segurança pública, principalmente na estratégia de elevar a segurança de nossas fronteiras”.

Nas “Conclusões” aqui transcritas:

Os números comprovam que o extermínio de brasileiros é realizado pelos criminosos!
Para reduzir os homicídios, roubos, estupros e outros crimes:

- 1º Investir fortemente em equipamentos, tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais,
- 2º Prender e deixar preso! Acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias!
- 3º Reduzir a maioridade penal para 16 anos!
- 4º Reformular o Estatuto do Desarmamento para garantir o direito do cidadão à LEGÍTIMA DEFESA sua, de seus familiares, de sua propriedade e a de terceiros!
- 5º Policiais precisam ter certeza que, no exercício de sua atividade profissional, serão protegidos por uma retaguarda jurídica. Garantida pelo Estado, através do excludente de ilicitude. Nós brasileiros precisamos garantir e reconhecer que a vida de um policial vale muito e seu trabalho será lembrado por todos nós! Pela Nação Brasileira!
- 6º Tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro.
- 7º Retirar da Constituição qualquer relativização da propriedade privada, como exemplo nas restrições da EC/81.
- 8º Redirecionamento da política de direitos humanos, priorizando a defesa das vítimas da violência. (PSL, 2018 p.32)

Ao contrário do documento apresentado pelo PMDB à sociedade na ocasião da campanha pró-impeachment de Dilma, nota-se que a questão da segurança pública e a pauta penal é central na agenda de Bolsonaro. Encontram-se no texto um altíssimo teor ideológico, chamando atenção para a violência do país ao passo que questiona alguns dos marcos legais que foram fundamentais para a Nova República, como: (i) Lei de Execuções Penais de 1984 (com a defesa do fim da progressão de penas e o excludente de ilicitude); (ii) Estatuto da Criança e do Adolescente (com a defesa do fim da maioridade penal); (iii) Estatuto do Desarmamento (com a defesa do armamento); e, por fim, a própria (iv) Constituição de 1988 (defendendo uma posição contrária ao art.5 e seus garantias processuais, quando cita “priorizar a defesa das vítimas” - logicamente em detrimento dos direitos do acusado/réu).

Já em seu primeiro discurso⁸⁶ - na ocasião da posse do Congresso Nacional em 01 de Janeiro de 2019 que durou 9 minutos e 56 segundos -, Bolsonaro inicia fazendo um chamado aos congressistas a “ajudarem na missão de restaurar e de reerguer nossa Pátria, libertando-a, definitivamente, do jugo da corrupção, da criminalidade, da irresponsabilidade econômica e da submissão ideológica”. Invoca os valores da família, da religião “judaico-cristã”, e promete “combater a ideologia de gênero [e assim] o Brasil voltará a ser um País livre das amarras ideológicas”. Faz referência a seu vice, o General Hamilton Mourão como “meu contemporâneo de Academia Militar das Agulhas Negras”.

⁸⁶ Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de posse no Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>>. Último acesso em 10 de janeiro de 2021.

Depois, quase na mesma sentença, o presidente reafirma “compromisso de construir uma sociedade sem discriminação ou divisão”, e reforça uma categoria “os inimigos da Pátria, da ordem e da liberdade” que teriam tentado por fim à sua vida (na ocasião do atentado de Juiz de Fora ocorrido durante a campanha presidencial em setembro de 2018⁸⁷).

Se, de um lado existem “os inimigos da pátria”, de outro existe “O cidadão de bem que merece dispor de meios para se defender, respeitando o referendo de 2005, quando optou, nas urnas, pelo direito à legítima defesa”. Ou seja, o cidadão de bem precisa ter condições de se defender, por conta própria, dos inimigos da pátria.

Bolsonaro ainda reitera seu programa de governo no que concerne ao excludente de ilicitude com:

Vamos honrar e valorizar aqueles que sacrificam suas vidas em nome de nossa segurança e da segurança dos nossos familiares. Contamos com o apoio do Congresso Nacional para dar o respaldo jurídico para os policiais realizarem o seu trabalho. Eles merecem e devem ser respeitados!

e revisita a “Ordem e Progresso” - que, como já mencionado, foi o lema do governo Temer retomado da Ditadura Militar.

O presidente eleito também faz menção à “democracia” (duas vezes), “Estado Democrático” (uma vez), “instituições democráticas” (uma vez), “direitos” (uma vez), e uma vez a “Constituição” na seguinte sentença “em respeito aos direitos e garantias fundamentais da nossa Constituição”.

Nota-se desta forma que, de fato, ao contrário do início do governo Temer, a segurança pública estava - junto com outros temas que não serão aqui tratados como liberalismo econômico e agenda de costumes - no centro da agenda do novo governo empossado. Tanto é assim que, antes do fim da primeira quinzena do início do mandato, Bolsonaro publicou um decreto regulamentando a posse de armas. Logo se falará sobre este tema. O que interessa agora é o discurso da ocasião - já que foi o primeiro discurso, especificamente, sobre a pauta.

⁸⁷ Jair Bolsonaro leva facada durante ato de campanha em Juiz de Fora. Portal G1 em 06 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2018/09/06/ato-de-campanha-de-bolsonaro-em-juiz-de-fora-e-interrompido-apos-tumulto.ghtml>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021.

O discurso do dia 15 de janeiro de 2019^{88 89}, Bolsonaro inicia com uma referência a seu vice, o General Hamilton Mourão novamente como “companheiro da AMAN” e à “bancada da legítima defesa” - assim por ele denominada - que garantiu presença no plenário, mesmo os parlamentares estando em recesso.

O presidente então constrói uma argumentação que estaria devolvendo ao povo o direito de comprar armas - direito este que lhe teria sido negado, mesmo após o Referendo de 2005 que votou pela comercialização. O discurso pode ser em alguns momentos deveras confuso com tentativas de explicação do Decreto e sinalizações para os deputados que ali estavam. Mas como sentido geral, a fala defende que o “cidadão de bem” possa ter acesso à arma para auto-proteção. “Com muita satisfação, assinei esse Decreto, feito por muitas pessoas de bem, para que o cidadão de bem possa, então nesse primeiro momento, ter a sua paz dentro de casa”.

Neste discurso é citada também a figura do então considerado “super-ministro”, Sérgio Moro. E, certamente, vale um pouco de atenção analítica a esta figura e aos embates que travou com o presidente - o que será feito mais adiante.

Quadro 5. Ministros da Justiça (MJ) do Bolsonaro (PSL; sem partido)

MINISTRO	PERÍODO	MINI-BIOGRAFIA
Sérgio Moro	Janeiro de 2019 a abril de 2020	Graduado em Direito, com doutorado na Universidade Federal do Paraná. Especializou-se em crimes financeiros e tornou-se juiz federal em 1996, quando trabalhou em casos como o escândalo do Banestado. Auxiliou a ministra Rosa Weber do STF na ocasião do julgamento do Mensalão, mas ganhou notoriedade nacional ao comandar o julgamento em primeira instância dos crimes identificados na Operação Lava Jato que levaram à prisão o ex-presidente Lula (2014-2018).
André Mendonça	Abril de 2020 - até final do período avaliado	Formado em direito com pós graduação em direito público, foi advogado da União desde 2000, tendo exercido, na instituição, os cargos de corregedor-geral da Advocacia da União e de diretor de Patrimônio e Probidade, dentre outros. Último cargo foi na Controladoria-Geral da União (CGU).

⁸⁸ Discurso do Presidente da república Jair Bolsonaro durante assinatura do Decreto que autoriza armas de fogo em Brasília. 15 de Janeiro de 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2019/discorso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-assinatura-do-decreto-que-autoriza-posse-de-armas-de-fogo-brasilia-df>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021.

⁸⁹ A transcrição deste discurso, ao contrário do que ocorre em outros não possui marca de tempo. Pelo tamanho do texto, no entanto, pode-se imaginar que ele não tenha durado muito mais que 3 minutos.

Fonte: Produção Própria com dados do Diário Oficial da União e Biblioteca do Planalto.

Moro chamou o General Theophilo para assumir a SENASP. O General da Reserva do Exército era filiado ao PSDB e tinha acabado de concorrer ao governo do estado do Ceará. Com uma carreira consistente no exército, foi Instrutor da AMAN e, assim como outras figuras do exército de relevância nos governos Temer e Bolsonaro, esteve na Missão do Haiti. Declarou em entrevistas que não houve ditadura militar no país⁹⁰. Depois que deixou o governo - após a saída de Moro -, houve um longo debate sobre quem o ocuparia. Durante algum tempo, o PM de Santa Catarina Carlos Alberto de Araújo Gomes teve o nome muito debatido, mas em junho de 2020, o ministro André Mendonça decidiu pela permanência do interino Carlos Renato Machado Paim, da PM de DF, no cargo, garantindo a presença de um representante da corporação da polícia militar no governo.

Com relação ao objeto de estudo desta dissertação - os atos normativos - registram-se 65 emitidos por Bolsonaro, sendo: 51 decretos, 08 Medidas Provisórias e 06 Projetos de Leis. Seguindo a mesma classificação empreendida nos atos de Temer (Objetivo e Objeto/Tema), tem-se, 25 referente a Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes; 14 a Alteração de uma Política; 12 Regulamentação/Autorização para execução de uma política; 09 Criação de Novos Órgãos; 04 Promulgação de acordos; e 01 Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens.

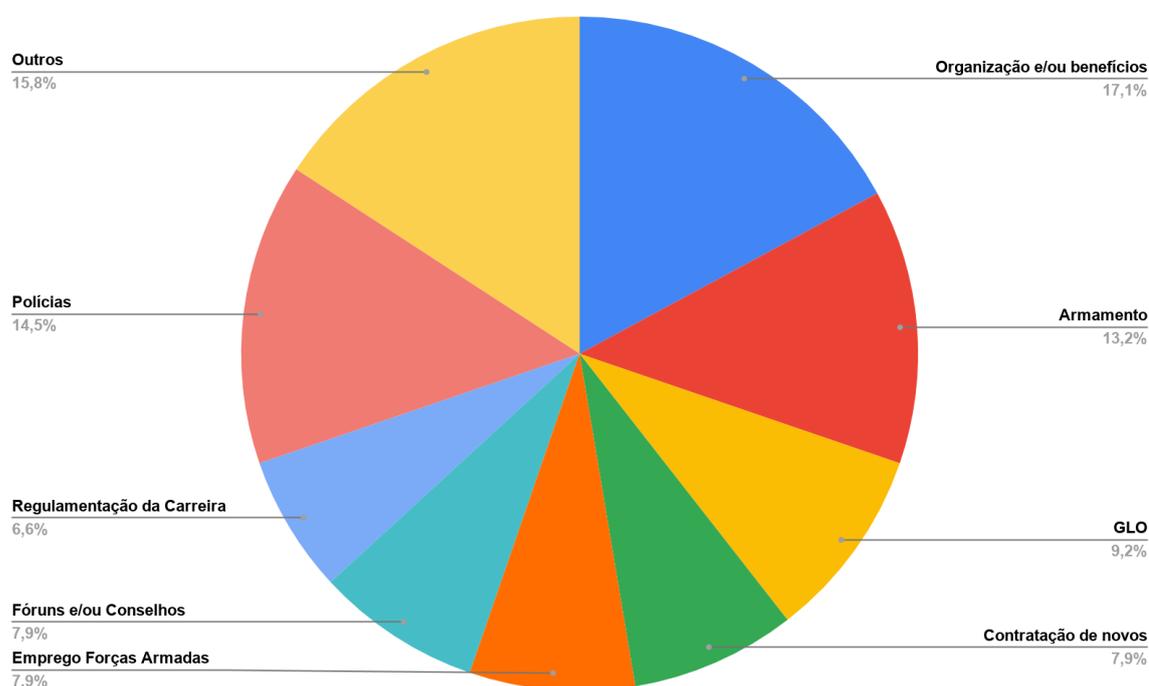
Quanto aos objetos/temas mais importantes, tem-se: 13 Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública; 10 Armamento; 7 GLO; 06 Contratação de novos servidores; 06 Emprego das Forças Armadas; 06 Fóruns e/ou Conselhos; 05 Regulamentação da Carreira de Agente de Segurança Pública; 04 Polícia Rodoviária Federal; 04 Polícias de DF; 03 Polícia Federal; 03 Cooperação Internacional; 03 Crédito e Contratos para MJ; 02 Combate ao Terrorismo Estrangeiro; 02 Combate ao Tráfico de Pessoas; 02 SUSP; 02 Política sobre Drogas; 02 Combate ao Crime Organizado; 02 Código Penal; 02 R-200; 02 Covid; e 02 Fundos Nacionais. Com apenas 01 menção cada para os temas: Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal; Combate ao Abuso Infantil; Combate à Violência Contra Mulher; Força Nacional de Segurança Pública; Delegação de Competência; e Indulto.

⁹⁰ Secretário de Segurança Pública de Moro é general e defensor da ditadura. Brasil de Fato, São Paulo, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/02/12/secretaria-de-seguranca-publica-de-bolsonaro-e-controlada-por-defensor-da-ditadura>>. Último acesso em 20 de janeiro de 2020.

Das pautas mais importantes para o Governo Bolsonaro estão a Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública (17% dos atos), seguido de política de armamento (13% dos atos são sobre a questão) - o que é coerente com seu Programa de Governo, discursos e base de apoio (Bancada da Bala, e corporação policial).

Se forem, ainda, somadas as menções às polícias (04 da Polícia Rodoviária Federal, 04 da Polícias de DF, 03 da Polícia Federal, e 02 R-200), chega-se a um número de 11 normas que tinham como objeto/tema as “polícias”⁹¹. Por isso, optou-se por somar esta categoria em uma única que foi denominada “Polícias”, que representa 14% dos atos emitidos no período.

Gráfico 10. Objetos/Temas Abordados pelos atos Normativos - Governo Bolsonaro (2019-2020)



Fonte: Produção Próprio. “Outros” é a soma dos temas mencionados menos de três vezes - valores que representam menos de 04% do total.

Chama atenção também o fato de que todos os atos sobre as Polícias Civil e Militar do Distrito Federal encontradas no período (2016-2020) estejam concentrados não só no governo Bolsonaro, mas após saída de Moro e, conseqüentemente, após exoneração do General

⁹¹ No governo Temer, por exemplo, foram cinco normas com este objeto/tema (2 R-200, 2 Polícia Federal, 1 Polícia Rodoviária Federal).

Theophilo da Secretaria Nacional de Segurança Pública, quando assume, justamente o PM de DF, o Coronel Carlos Renato Machado Paim.

E de fato, quando se avalia qualitativamente os atos normativos do período (janeiro de 2019- dezembro de 2020), nota-se uma mudança não pouco relevante que tem um marco: a saída de Sérgio Moro do governo. Dos 15 atos pós Moro, apenas dois não dizem respeito ao objetivo de “Organização administrativa/orçamentária de órgão já existente”, são eles: Decreto 10.364 (Promulgação de acordo internacional sobre segurança assinado apenas pelo ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo); e o Decreto 10.555 (Regulamentação/Autorização para execução de uma política sobre o Conselho Nacional de política sobre drogas). A proporção de uso de atos para fins organizativos orçamentários da fase do ministro André Mendonça à frente do MJ é de quase 87%, enquanto a média do período todo em análise (2016-2020) é de 36%.

Todos os atos referentes à tentativa de construção de uma política de segurança pública do governo Bolsonaro são do período Moro. Assim, pode-se afirmar que os 8 meses da gestão Mendonça não chegaram a produzir material suficiente para que se consiga organizar uma análise documental a respeito da condução da política de segurança pública.

Novamente, importante frisar: não é objetivo desta dissertação medir a efetividade das políticas. Portanto, o que se pode dizer é que foi no período Moro que se encontram os atos que tentam organizar, minimante, a política com: Combate à violência contra mulher (10.112/19), contra o Abuso Infantil (PL 3.780/20), e contra o Tráfico de Pessoas (Decreto 9.796/19). Além dos decretos que dispõem dos Conselhos Nacionais de Segurança Pública e Defesa Social (9.876/19), e de Secretários de Segurança Pública (9.890/19); e da criação do Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública (9.866/19, previsto no decreto de Temer que regulamentou o SUSP), entre outros.

Alguns destes objetos/temas encontram menção apenas uma vez nos atos - como já exposto nos parágrafos acima. Mas, de maneira geral, o período de 16 meses da gestão de Moro pode ser caracterizado pela presença de quatro eixos principais: Política de Armamento; Reformas Penais; Emprego das Forças Armadas (que, mesmo que em menor intensidade que o governo Temer, ainda foi acionada pelas mesmas motivações: em situação de conter rebeliões e greve de agentes de segurança pública); e Regulação e Contratação de agentes de segurança pública (o que segue na gestão Mendonça).

Este texto abordará com mais ênfase os dois primeiros eixos que foram os que mais mobilizaram o debate em torno da pauta no período e que trazem possibilidades de análises em suas tensões e nuances. Todos - sem exceção - os atos normativos sobre as questões citadas concentram-se na fase Moro, do ano de 2019.

Quadro 6. Atos Normativos Governo Bolsonaro - Armamento e Código Penal

TIPO	EMENTA	EMENTA	OBJETIVO	OBJETO	OBSERVAÇÃO
2019					
Decreto	9.685, de 15.1.2019 Publicado no DOU de 15.1.2019 - Edição extra	Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes. Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
PL's	882/2019 Exposição de Motivos	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa	Alteração de uma política já existente	Código Penal	Em tramitação.
Decreto	9.729, de 15.3.2019 Publicado no DOU de 18.3.2019	Promulga o Acordo sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e o Reino Hachemita da Jordânia, firmado em Brasília, em 23 de outubro de 2008. Ernesto Henrique Fraga Araújo	Promulgação de acordos	Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal; Cooperação Internacional	
Decreto	9.785, de 7.5.2019 Publicado no DOU de 8.5.2019	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de	Alteração de uma política já existente	Armamento	

		Armas.			
		Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Onyx Lorenzoni			
Decreto	9.797, de 21.5.2019 Publicado no DOU de 22.5.2019	Altera o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, e o Decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018, que institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa. Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
Decreto	9.844, de 25.6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
Decreto	9.845, de 25.6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição. Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
Decreto	9.846, de 25.6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores. Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
Decreto	9.847, de 25.6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	

PL's	3723/2019 Regime de Urgência Urgência cancelada MSG350/19 Exposição de Motivos	Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes.	Alteração de uma política já existente	Armamento	Em tramitação
Decreto	9.981, de 20.8.2019 Publicado no DOU de 21.8.2019	Altera o Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Onyx Lorenzoni	Alteração de uma política já existente	Armamento	
PL's	6438/2019 Regime de Urgência Exposição de Motivos	Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes, e dá outras providências.	Alteração de uma política já existente	Armamento	Em tramitação

Fonte: Produção Própria com informações do Site do Planalto

Acima, a lista de 12 atos normativos que tratam da questão do armamento (totalizam 10) e Código Penal (2). Interessante notar que apenas os três primeiros atos sobre armamento são assinados por Sérgio Moro. O restante foi assinado pelo então ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni.

Moro foi nomeado em um momento de alta popularidade. Como dito, era considerado - junto com Paulo Guedes da Economia e Lorenzoni da Casa Civil - um dos super-ministros do governo Bolsonaro. Já era uma figura pública amplamente conhecida pelo seu ativismo jurídico e muito associada à pauta com viés antipetista da anti-corrupção (por conta de sua atuação na Lava-Jato e do julgamento do ex-presidente Lula).

Por isso, faz sentido sua ação de incorporar, via Decreto 9.662/2019 - além das funções do Ministério da Segurança Pública criado por Temer - algumas atribuições fiscalizatórias de outros ministérios, como o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (outrora da Fazenda), a Coordenação Geral de Registro Sindical e a Coordenação Geral de Imigração (antes do Trabalho e agora na estrutura da Secretaria Nacional de Justiça). Além disso, como levanta

um estudo da Fundação Perseu Abramo (2019)⁹², Moro se cerca de delegados da polícia federal e superintendentes que tiveram papel na Lava-Jato. A sinalização não poderia ser mais clara: a pauta principal do ministro seria o que ele entendia como “combate à corrupção”.

A tensão presente entre a agenda armamentista de Bolsonaro e lava-jatista de Moro chegou no ápice em abril de 2020 (quando o ministro anuncia em rede nacional exoneração do cargo por suposto desacordo com o presidente que teria tentado interferir na Polícia Federal, exonerando o então diretor-geral da PF, Marcelo Valeixo, sem sua anuência). No entanto, esta tensão já estava latente no primeiro semestre da gestão. Moro, apesar de ter assinado os três

⁹² “Seis delegados da PF foram cedidos para exercer funções em Secretarias de Segurança Pública e afins nos seguintes estados: DF, TO, ES (Segurança Pública e Justiça), PA e RJ (Detran). Nomes centrais da Operação Lava Jato da “República de Curitiba” compõem a linha de frente do Ministério. A quase exclusividade desses nomes já desmonta o critério técnico. Pela natureza das táticas estabelecidas pela operação, Sérgio Moro claramente possuía uma profunda influência e relação de confiança com estes interlocutores de outras frentes do processo. Essas escolhas não significam critério meritocrático ou técnico e sim político. A Lava Jato se transformou num grupo supostamente apartidário, mas de enorme influência política porque agora governa uma das maiores estruturas do governo Bolsonaro. A chefe de Gabinete do Ministério, Flávia Cecília Maceno Blanco, é servidora do Ju- 6 diciário Federal, foi diretora da Secretaria da 13ª Vara Federal de Curitiba (escrivã de Sérgio Moro e responsável pela publicação dos despachos de Moro na Lava Jato, inclusive na ação da divulgação dos grampos do presidente Lula e da presidenta Dilma). Foi da equipe de transição. A assessora especial, Maria Filomena Ferreira de Freitas, foi assessora especial do ministro Torquato Jardim (nomeada em 31/10/2017) e até então era gerente geral de uma agência bancária do Itaú Personnalité. O secretário-executivo, Luiz Pontel de Souza, foi o último secretário Nacional de Justiça de Temer. Fez carreira na Polícia Federal como delegado chegando a diretor-Executivo da PF. Foi assessor do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República entre 2013 e 2015. Foi delegado das investigações do Banestado e prendeu Alberto Youssef . Foi adido da Polícia Federal em Lisboa em 2013. A secretária nacional de Justiça, Maria Hilda Marsiaj Pinto, foi promotora do Ministério Público Federal e sub-procuradora da Procuradoria Geral da República. Oriunda da Quarta Região, a mesma de Moro, atuou na Lava Jato junto ao Superior Tribunal de Justiça. Integrou o grupo que elaborou as dez medidas contra a Corrupção. O Secretário Nacional do Consumidor, Luciano Benetti Timm, é advogado, doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e atua no Rio Grande do Sul e no Paraná. É professor da FGV, Unisinos, PUCRS e professor visitante da USP. É sócio do Escritório Carvalho, Machado e Timm Advogados (RS) comandando a área de solução de disputas (arbitragem empresarial). Segundo Moro, a ideia é minimizar os conflitos nesta área, o que aponta para a desjudicialização de conflitos dos consumidores. O secretário de Operações Integradas, Rosalvo Ferreira Franco, foi da equipe de transição. É delegado da PF, foi superintendente no Paraná entre 2013 e 2017, quando se aposentou. Comandou a condução coercitiva do ex-presidente Lula e foi o primeiro chefe da PF na Lava Jato. Esteve envolvido nos grampos ilegais na cela de Alberto Youssef, sendo inclusive convocado para prestar depoimento na CPI da Petrobras. Não compareceu em razão de habeas corpus preventivo deferido pelo então Ministro Teori Zavascki. Possui dois processos contra a União em que discute direitos de remuneração da época que foi ativo como delegado da PF e ficou conhecido por ser alvo de uma fake news que contava que ele havia se suicidado. A chefe do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Érika Marena, delegada da PF, comandou a operação Ouvidos Mucos, responsável pelo suicídio do reitor da UFSC, Luiz Carlos Cancellier. Foi ela quem batizou a operação Lava Jato. Rosalvo e Érika deixaram a operação praticamente ao mesmo tempo, exatamente quando Temer trocou o comando da PF e nomeou Alexandre de Moraes para o STF. O Diretor da Polícia Federal, Maurício Valeixo, é delegado. Substituiu Rosalvo Ferreira Franco e se manteve como superintendente da PF no Paraná até o fim de 2018. Foi agregado 7 policial em Washington até 2015. Coordenou a prisão do ex-presidente Lula e estava no comando da PF quando do caso do habeas corpus concedido a Lula em julho de 2018. O chefe da Polícia Rodoviária Federal, Adriano Marcos Furtado, foi superintendente da PRF no Paraná até o fim de 2018 e responsável pelo braço da Operação Lava Jato na Polícia Rodoviária. O presidente do Coaf, Roberto Leonel Lima, é Auditor Fiscal da Receita Federal desde 1986. Foi chefe do Escritório de Pesquisa e Investigação na nona região fiscal da Receita Federal - Curitiba de 1996 até 2018 (Banestado e Lava Jato). (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. “De Olho no Governo”. Ano 1 - Nº Zero - Janeiro 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/02/deolhonogoverno-fpa-vol-00.pdf>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021).

primeiros decretos sobre armas, deu sinais de contrariedade. Questionado sobre as medidas em maio, declarou:

O decreto não tem a ver com a segurança pública. Foi uma decisão tomada pelo presidente em atendimento ao resultado das eleições e existe toda uma pretensão de várias pessoas que entendem que tem um direito e isso está sendo preservado. Mas isso não significa a delegação (da segurança pública) ao cidadão privado tanto que estamos trabalhando firmes para debelar esses problemas.⁹³

Antes de seguir com o debate sobre a tensão com Sérgio Moro, vale um breve levantamento sobre o conteúdo dos decretos. O primeiro 9.685/2019 de janeiro tratava apenas da posse. Na época, gerou críticas de ambas as posições: as anti-armamentistas pela sinalização à Bancada da Bala; e as armamentistas por considerarem o decreto recuado demais, uma vez que não falava em porte.

O porte de armas foi abordado apenas nos decretos de 5 meses depois, de números 9.785 e 9.797, com uma diferença de 15 dias de um para o outro. O primeiro texto (do dia 08/05/2019), além de liberar a circulação de armas para os atiradores desportistas, conhecidos como CACs (Caçador, Atirador, Colecionador), também: autorizava o porte para várias categorias profissionais como políticos eleitos (de vereadores a presidente da República), caminhoneiros, advogados, jornalistas, agentes públicos e privados da área de segurança (incluindo do sistema socioeducativo) e conselheiro tutelar; autorizava o porte de armas para quem reside em área rural; centuplicava a quantidade de munição autorizada, de cinquenta cartuchos por ano para cinco mil em relação a armas comuns, mil para armas de uso restrito; autorizava o uso de armas de calibres maiores, antes permitido somente para as Forças Armadas; autorizava que crianças e adolescentes praticassem tiro em clubes com o aval de responsável; autorizava importação de armas.

No dia 22, o Planalto publicou outro decreto, alterando o primeiro. Em nota, o Palácio do Planalto explicou, na época, que um dos atos foi editado “com o objetivo de sanar erros meramente formais identificados na publicação original, como numeração duplicada de

⁹³ Moro diz que decreto do porte de armas não é medida de segurança pública. Portal da Uol. Brasília, 08 de maio de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/08/moro-decreto-bolsonaro-porte-armas.htm>>. Último acesso em 20 de janeiro de 2021.

dispositivos, erros de pontuação, entre outros”⁹⁴. Mas, na prática, foram alterados cerca de 20 pontos com relação ao decreto anterior. Os principais são:

- Menores só poderiam praticar tiro esportivo a partir dos quatorze anos e com a autorização dos dois responsáveis. O decreto anterior não estipulava idade mínima e exigia autorização de apenas um dos responsáveis;
- O texto original do decreto deixava a critério do Ministério da Justiça e Segurança Pública definir as regras para armas em voos. Este ponto abria uma brecha para que certas categorias pudessem portar armamentos dentro do avião, algo até então vedado pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac). No segundo decreto, a resolução da agência, mais restritiva e em acordo com a legislação internacional sobre o tema, continuaria valendo;
- O veto ao porte de fuzis, carabinas, espingardas ao cidadão comum.

Houve intensa oposição às medidas do governo: partidos apresentaram projetos de decreto legislativo para revogar o texto do Executivo no Senado e na Câmara e foi apresentada uma denúncia no Supremo Tribunal Federal. A Consultoria do Senado também declarou que os decretos de armas eram ilegais. Isso porque ambos os textos contrariavam o Estatuto do Desarmamento (lei aprovada pelo Congresso), em vez de apenas regulamentá-lo – que é a função de um decreto do Executivo.

Outros quatro decretos sobre armamento - assinados por Lorenzoni - foram publicados, para então, em junho de 2019, ser apresentado ao Congresso um projeto de lei, de número 3.723 (ainda em tramitação).

Moro seguiu concentrando suas atenções para a aprovação do Projeto de Lei 882/2019 enviado ao Congresso ainda em fevereiro e denominado Projeto Anti-Crime que buscava alterar catorze pontos de legislações federais dos Códigos Penal, Eleitoral e de Processo Penal, além da Lei de Execução Penal. Como pontos mais polêmicos da época, tinham-se⁹⁵:

⁹⁴ Governo muda decreto de armas e diz que cidadão comum não poderá comprar fuzil. Revista IstoÉ, Brasília 22 de maio de 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/bolsonaro-publica-novo-decreto-de-armas-para-sanar-erros/>>. Último acesso em 20 de janeiro de 2021.

⁹⁵ Utiliza-se aqui dados do artigo publicado pela autora desta dissertação em: “O teste do Projeto Anticrime: qual a força de Moro no Governo?” Portal da FPA, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2019/02/08/o-teste-do-projeto-anticrime-qual-a-forca-de-moro-no-governo/>>. Último acesso em 20 de janeiro de 2021

– Excludente de Ilicitude para os policiais: promessa da Campanha de Bolsonaro, a chamada “carta branca para matar”. Aqui, um policial que matasse uma pessoa e alegasse que agiu sob “escusável medo, surpresa ou violenta emoção” poderia ficar sem nenhuma punição.

– *Plea Bargain*: modalidade de origem nos países de sistema *common law* (principal exemplo é o dos Estados Unidos) e se traduz em um acordo entre a acusação – normalmente Ministério Público – e o réu, por meio do qual o acusado se declara culpado em troca de uma atenuação da pena. Nesta modalidade, caberia ao juiz apenas a anuência do acordo.

– Introdução do “*whistleblower*” ou “informante do bem”: denunciante de crime de corrupção receberia 5% do valor ressarcido pela Justiça – prática parecida ao que ocorria nos processos de Delação Premiada da Lava Jato.

– Medidas para endurecer o cumprimento da pena, como decretar para determinados crimes o fim da possibilidade de redução da pena por bom comportamento e/ou de liberdade condicional.

- Criminalização do Caixa Dois: que passaria a ser de competência da Justiça Comum e não mais da Eleitoral.

– Mudanças para garantir a prisão após julgamento em segunda instância: que questiona o princípio constitucional da “presunção de inocência” (que garante que ninguém pode ser preso até que se transite em julgado a sentença).

O Pacote não foi priorizado pelo Congresso nem pelo Governo que tinham como prioridade a Reforma da Previdência. A tramitação no Congresso foi usada como termômetro da força de Moro dentro do Governo. Ao final, acabou sendo bastante alterado, tramitando como projeto de lei 6.341/2019 e, em dezembro de 2019 (quase um ano depois), ele foi aprovado, ainda que bastante modificado⁹⁶.

Assim, pode-se dizer que a saída de Moro foi um marco importante para o governo. Seu tipo de resposta prioritária - a partir do quadro de análise proposto por Garland - era a reativa, com poucos ou quase nenhum elemento de garantismos - ao contrário do que ocorria até o

⁹⁶ Para saber os principais pontos alterados ler: Boletim De Análise Da Conjuntura em Portal da Fundação Perseu Abramo. São Paulo, Dezembro de 2019 Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Boletim-mensal-analise-conjuntura-43-seguranca.pdf>>.Última visualização em 20 de janeiro de 2021.

governo Temer, em que se encontravam combinações de respostas mais reativas e outras mais garantistas.

No entanto, sua saída parece marcar a derrota de uma racionalidade penal para a solução de conflitos, deixando o caminho livre para a consolidação de um outro tipo de resposta, a anti-moderna.

5.3. Algumas conclusões de Temer e Bolsonaro (2016-2020)

Como se viu no capítulo 4, as políticas penais e de segurança pública produzidas na Nova República (até segundo mandato interrompido de Dilma) parecem ser uma combinação entre respostas reativas e garantistas - a partir do modelo analítico proposto por Garland.

A partir da análise documental do governo Temer é possível incluí-lo neste mesmo grupo. Temer - até pelo seu histórico de constitucionalista, era professor de direito e foi deputado da Constituinte - apresentava falas muito permeadas pela defesa de direitos e garantias da Magna Carta de 1988. No seu histórico de atuação na área de segurança pública pode-se encontrar (segundo a própria biografia autorizada por ele no site do Planalto) características de quem “adotou ideias modernas”, “sóbrio e moderado”. À frente na Secretaria de Segurança Pública do Estado de SP ainda na década de 1980, ele criou a primeira Delegacia da Mulher do país - apenas para citar um exemplo.

Via análise dos atos normativos e projetos de lei foi possível encontrar também uma tentativa de organizar a política nacional de segurança pública com a constituição do Sistema Único de Segurança Pública, o Fundo, Plano e o Ministério Extraordinário e Segurança Pública.

Por outro lado, Temer aprofundou uma relação com o Exército bem pouco republicana. Seu governo é marcado pelo elevado número de vezes que as Forças Armadas foram acionadas via GLO, e pela intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 2018. Além disso, o presidente foi o primeiro, desde a redemocratização, a entregar nas mãos dos militares a gestão da SENASP, via nomeação do General de Santos Cruz e depois do Tenente-Brigadeiro Fiorentini. Parece claro que houve na sua gestão um processo de intensificação da militarização da segurança pública em três dimensões: na maior presença física das Forças Armadas em territórios específicos do país; no aprofundamento de uma relação cidadão comum e agentes de

segurança pública via uma lógica militarizada de “inimigo”; e na transferência da competência da gestão da política pública para mãos de militares.

O presidente também retomou um lema que não era usado desde a ditadura civil-militar, “Ordem e Progresso” - que virou slogan da gestão.

A gestão de Bolsonaro, neste sentido, pode ser entendida como uma hiperpotencialização deste processo de militarização, mas que encontra suas raízes em governos anteriores. Neste sentido, ao passo que traz esse traço de continuidade, é também, e no entanto, ruptura - e não pouco relevante.

Ainda sob o comando de Sérgio Moro é possível encontrar sinais de respostas reativas do Ministério da Justiça. O ministro Moro, ainda que com poucos traços garantistas, elabora numa lógica a partir dos marcos legais que são os pilares da Nova República. Como visto, havia tensões na sua relação com o presidente. Seu projeto (PL882/2019), ultra-punitivista, pode ser lido, em seu conjunto, como uma resposta reativa, com exceção de um ponto que escapa de sua racionalidade penal: o excludente de ilicitude.

Este ponto em específico - que foi apresentado de maneira muito intensa já no Plano de Governo do PSL em 2018 - pode ser identificado mais com as pautas armamentista e das corporações policiais mais associadas a Bolsonaro do que à agenda do ativismo jurídico de Sérgio Moro. Neste sentido, a saída de Moro do governo é a derrota de uma ideia que envolve a lógica penal como solução dos conflitos, enfatizando a punição extralegal.

Bolsonaro apresenta respostas para a questão da criminalidade e violência no país que vão de encontro a alguns pilares sobre os quais foi constituída a tentativa de consolidação *welfarismo* penal no Brasil: (i) defende o fim da progressão de penas e o excludente de ilicitude (contra Lei de Execução Penal de 1984); (ii) defende o armamento da população (contrário ao Estatuto de Desarmamento de 2003); e, mais importante - e talvez onde esteja o elo explicativo para sua lógica - (iii) defende a ideia de dois tipos de cidadão: os “de bem” que merecem seus direitos garantidos pelos instrumentos do Estado, e os “inimigos da Pátria” que perderiam suas garantias cidadãs, estando sujeitos à exclusão da proteção do Estado e à eliminação. Esta lógica tem raízes também numa lógica militar de eliminação do “inimigo”.

Este tipo de respostas não se enquadra no modelo analítico proposto por Garland. Não perpassam por uma lógica de recrudescimento penal com aumento das penas e flexibilização

de garantias (o que seriam as respostas reativas); muito menos são inovações no sentido de gerenciamento de risco, em que o sistema penal perderia importância frente a mecanismos tecnológicos (respostas adaptativas). O sistema penal perde a importância, mas para uma lógica que desconsidera uma série de pressupostos civilizatórios como a igualdade perante a lei, garantias processuais, presunção de inocência.

Por isso, de certa forma, é possível afirmar que a saída dada por Bolsonaro dentro do campo da administração estatal de conflitos parece radicalizar práticas enraizadas na sociedade, mas constituindo um outro tipo que escapa ao que os autores do campo entendem como “modernidade”.

É bem verdade que, como já discutido, o processo de “modernização” no Brasil nunca foi concluído e que a presença do “anti-moderno” é uma característica que acompanhou o país desde a formação do Estado brasileiro - incluindo aí o período da redemocratização. No entanto, o discurso oficial do Estado e dos partidos que estiveram à frente do Governo Federal - pelo menos na Nova República - era de que esses “desvios” de modernidade deveriam ser combatidos e que as políticas produzidas pelos governos deveriam dar conta de construir instrumentos para abarcar a população ainda não atendida/assistida por este Estado moderno. Era sobre isso também que se constituía o processo de democratização, entendida como projeto de inclusão gradual dos historicamente desfavorecidos.

A lógica bolsonarista rompe com esse discurso e organiza os “desvios anti-modernos” como uma possível solução para o problema da violência (a execução primária, o armamento da população “de bem” contra os “inimigos da pátria”), institucionalizando-os. Neste sentido, ela é a coroação de uma série de brechas anti-modernas que, mesmo no período de tentativa de democratização do país, foram secundarizadas. As fragilidades da democracia brasileira - que neste texto foram retomadas - muitas vezes desvalorizadas em seu potencial anti-modernizador, encontraram em Bolsonaro espaço para se estruturar enquanto discurso oficial.

Assim, parece possível afirmar que as políticas penais e de segurança pública do período Bolsonaro são sim uma ruptura com o que vinha sendo formulado na Nova República (desde FHC a Temer). Porém, esta ruptura só foi viabilizada pelas insistentes e contínuas fragilidades da democracia brasileira nunca superadas.

A política de Bolsonaro é, neste sentido, a incorporação do que antes era considerado “desvio” e sua transformação em vetor de solução para o problema da violência. É o caminho em direção à institucionalização da anti-modernidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir esta dissertação foi um desafio. Para além das rotineiras questões com as quais se deparam os pesquisadores (questões metodológicas, empíricas, teóricas...), este trabalho encarou uma outra, possivelmente, menos comum. As análises se deram à medida que os fatos aconteciam. Não foram raras as vezes em que esta dissertação foi obrigada a atualizar um indicador, um ato normativo ou uma análise. Isso impõe algumas fragilidades a este texto. Apesar disso, se espera que a relevância de produzir um material “ao vivo” seja levada em conta e que ele possa ser usado para outras reflexões futuras sobre o objeto de estudo em questão.

O estudo de políticas públicas, normalmente, envolve também análise dos efeitos econômicos e sociais de sua implementação com indicadores próprios. Este estudo buscou abdicar disso, se concentrando no debate sobre as orientações político-ideológicas que estavam por trás da formulação destas políticas. Tampouco procurou um aprofundamento das produções de políticas de cada governo, um por um, detalhadamente. Ao contrário, tentou encontrar perspectivas mais gerais de análise para entender quais são os sinais de continuidade e rupturas na formulação de políticas penais e de segurança pública.

Por isso, dentro da sociologia da punição, esta dissertação deu enfoque às categorias analíticas de David Garland que buscam compreender os tipos de respostas que os governos deram e dão para o aumento da violência e criminalidade em seus países - fenômeno global após a década de 1970 com íntima relação com o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social e o advento do neoliberalismo. Como se viu, Garland trabalha com dois tipos de respostas fundamentais: Reativas e Adaptativas. Elaborando a partir do viés de Garland, autores nacionais teorizaram sobre um terceiro tipo comum nos países da periferia do capitalismo que nunca chegaram a concluir seu processo de *welfarismo* penal, a Garantista.

Foi importante mobilizar, no capítulo 1, autores que estão analisando os caminhos penais percorridos em escala global, para ter uma compreensão de que o fenômeno que atravessou o Brasil em 2018, com a vitória eleitoral de um candidato de extrema direita fortemente apoiado em uma pauta punitivista, não é exclusivo da terra de Machado de Assis. Ao contrário, há exemplos ao redor do mundo de debates eleitorais sendo feitos de maneira irresponsável. À medida que os políticos oferecem soluções fáceis para o problema da violência, dá-se espaço para as inquietações e receios da população no processo de formulação das políticas criminais. Instaura-se assim, a percepção de que nenhuma política mais complexa é

eficaz, o que abre margem para o populismo penal e o fortalecimento da ideia de que é necessário ampliar e estimular medidas penais mais severas. Esta ideia sustenta e é sustentada pela Racionalidade Penal Moderna que, ao colonizar pensamentos de quem formula a política, faz com que todas as saídas para o problema perpassem pela questão do recrudescimento penal.

Este recrudescimento, no entanto, não é generalizado a toda população, mas possui um alvo específico. O processo de sujeição criminal articula elementos de raça/cor, território e classe. No contexto do neoliberalismo, em que há imperativo de redução de gastos sociais, esse ciclo de desassistência e conseqüente produção de vulnerabilidades se consolida com um contingente de cidadãos que ficam à margem e passam a ser o alvo prioritário para o encarceramento. O Estado mínimo nas políticas econômicas e sociais se faz forte quando o tema é controle dos corpos. Apesar dos autores mobilizados neste capítulo 1 (Bernard Harcourt, David Garland, Michelle Alexander, Lois Wacquant e Álvaro Pires) falarem a partir de suas experiências em países do hemisfério Norte, este fenômeno também é sentido na América do Sul e com particularidades bem marcadas no Brasil.

O capítulo 2 tratou exatamente destas particularidades. São duas principais. A primeira gira em torno do fato do Brasil ser um país com tradição autoritária e ter iniciado seu processo de modernização tardiamente. Esta característica lhe rendeu uma capacidade de flexibilizar para ajustar elementos modernos em estruturas arcaicas, e de promover mudanças menos intensas para garantir a manutenção de antigas estruturas de opressão. A modernização, assim, se deu pela metade e as ideias pré-modernas seguiram presentes na estrutura do Estado e no imaginário de uma parcela da população. A confusão potencializa uma descrença na capacidade do poder público garantir a segurança, o que leva a uma busca de saídas fáceis, populistas (no âmbito público); ou privadas e individuais. A segunda guarda relação com “criminalização da pobreza” ou “penalização seletiva”. Esta tendência mundial é ainda aprofundada no país que nunca concluiu o seu processo de expansão da cidadania, marcada por uma cultura de não reciprocidade, em que se escolhem os criminosos antes de ocorrerem os crimes. Neste contexto, o “bandido” não é qualquer sujeito que pratica uma conduta ilegal, mas todo aquele cuja polícia e o conjunto da sociedade desejam apartar do convívio. O aumento das taxas de encarceramento ao longo da Nova República contribuiu com esse processo, pois é na cadeia que se produz a imagem do delinquente atribuindo a ele um jeito de ser, uma linguagem especial, um comportamento diferente. A construção de uma noção de cidadania não universal e totalizante é um elemento fundamental para permitir e mais, reforçar, a exclusão de uma parcela da

população que se torna, primeiramente, invisível diante da sociedade e do Estado; depois, passível de encarceramento; e, por fim, de eliminação.

Além disso, a Constituição de 1988, ainda que seja um marco fundamental para a construção da ideia de direitos e garantias, não logrou superar o passado autoritário, principalmente no que diz respeito à segurança pública. O artigo 144 da Constituição (que trata do tema da segurança pública) é de veras vago e não orienta - como ocorre com outras políticas - qual o papel de cada ente federativo ou quais meios estão disponíveis para a implementação do direito básico a uma vida segura.

Em se tratando de garantias penais, é possível afirmar que o artigo 5 é o mais importante, pois dá uma perspectiva de um programa de processamento dos conflitos criminais que respeita os direitos e garantias fundamentais. Ainda que o *welfarismo* penal tenha deixado brechas, pelo menos no documento, todo cidadão é igual perante a lei e, uma vez que alguém for acusado de um crime o que vale é a presunção da inocência e o direito à defesa.

O capítulo 3 deu condições para, após fazer o debate das particularidades do Brasil num cenário global em que o populismo penal se faz presente, entender quais instrumentos garantem a efetivação destes obstáculos cognitivos (com referência à Racionalidade Penal Moderna) no país. Além disso, levantou-se os atores envolvidos na formulação de políticas penais e de segurança pública, privilegiando, finalmente, o ator objeto deste estudo: o poder executivo federal. A partir daí, os capítulos 4 e 5 encararam o desafio de analisar as políticas penais e de segurança pública de 1997 (ano de criação da SENASP) até 2020.

O Capítulo 4, via análise bibliográfica produzida sobre o período, levantou as políticas dos governos PSDB e PT. Ainda que divergentes no que se refere às políticas econômicas, sociais, e de relações exteriores entre outras, a atuação destes governos no que diz respeito ao objeto de estudo desta dissertação, guarda bastante semelhança. Ambos produziram uma combinação adversa de respostas ao problema da criminalidade.

Pelo menos do ponto de vista normativo, FHC buscou ingressar o país no âmbito dos países ocidentais modernos (que estavam produzindo *welfarismo* penal). No programa apresentado em 1994, ao passo que há uma lógica de “lei e ordem”, com vistas ao recrudescimento penal (o que pode ser entendido como respostas reativas, segundo Garland), também apresenta uma preocupação não pouco significativa de garantia de direitos fundamentais, acrescentando um eixo relativamente inédito à questão dos direitos humanos

(que pode ser entendido como respostas mais garantistas). Ganhou destaque também a maneira como o governo valorizou a relação com entidades da sociedade civil (universidades, entidades e organizações não governamentais que produziam conhecimento sobre o tema).

Num caminho bastante parecido, os governos petistas produziram respostas ora reativas, ora adaptativas, ora garantistas. Se, por um lado, operaram no sentido democratizante ao construir instrumentos para a produção e gestão de políticas (como o Pronasci, Estatuto do Desarmamento, fortalecimento da Polícia Federal, Conseg); buscando, inclusive, alternativas penais à solução de conflitos com saídas que perpassavam pelo estímulo à adesão à Justiça Restaurativa e outros meios alternativos de administração de conflitos; por outro, acabam recorrendo a saídas que envolvem a militarização (acionamento de GLOs) e ao punitivismo (com as legislaturas pautadas por grupos vulnerabilizados como Lei Maria da Penha; Lei Carolina Dieckman; e a Lei de Drogas).

Assim, é possível afirmar que o período (1997-2016) teve como característica a tentativa dos governos - ainda que com diferenças entre si - de criar condições de fazer a gestão das políticas trilhando um caminho que tinha como norte a integração nacional, expansão de direitos e a modernização. No entanto, por razões que esta dissertação não dá conta de explicar, optaram por não enfrentar alguns “desvios anti-modernos” presentes no Estado e na sociedade brasileira que deram condições para implementação de um projeto com características autoritárias.

O capítulo 5 - via análise documental dos atos normativos e projetos de lei e discursos emitidos pelo poder executivo -, busca analisar a produção dos governos Temer e Bolsonaro. Ao contrário do capítulo 4, que encontrou mais semelhanças que diferenças entre os diferentes governos, o capítulo 5 se destaca por uma ruptura não pouco expressiva.

Enquanto o Governo Temer é permeado - assim como os outros dois anteriores - por uma tentativa de organizar a política (com a criação de um Ministério exclusivo para a pauta, criação do SUSP...), no governo Bolsonaro esta investida não encontra mais lugar. Mas, o governo Temer carrega também outra característica importante que deu espaço para o avanço do bolsonarismo: a intensificação de um processo de militarização. Entre 2016 e 2018, Temer (i) possibilitou maior presença física das Forças Armadas em territórios específicos do país (via Intervenção no Rio de Janeiro e Roraima, além das constantes GLOs); (ii) garantiu a transferência da competência da gestão da política pública para mãos de militares (via nomeação para cargos do primeiro e segundo escalão); e (iii) permitiu a consolidação de uma

relação entre cidadão comum (civil) e agentes de segurança pública permeada pela lógica militarizada de “inimigo”.

Importante destacar mais uma vez que esta aproximação dos militares na política iniciou seu processo de aprofundamento ainda no período de Dilma, na ocasião dos grandes eventos e das Missões de Paz. No entanto, foi em Temer que ela ganhou mais envergadura a ponto de criar condições para que Bolsonaro concorresse à presidência com um vice General das Forças Armadas.

Se em Temer, a partir da perspectiva de Garland, é possível também encontrar respostas do tipo reativa e garantistas, em Bolsonaro isso já não é mais possível. O modelo proposto, assim, mostra-se limitado para analisar a experiência atual e leva a proposta da construção de um novo tipo de resposta: a anti-moderna.

Bolsonaro se promoveu em cima de um discurso muito marcado pelo populismo penal e se colocou refratário a uma racionalidade permeada pela defesa de direitos e garantias fundamentais. Sua lógica ultrapassa a fronteira do punitivismo e encontra como saída para o problema da criminalidade a eliminação de uma parcela da população.

Assim, o projeto de integração nacional que pressupunha a expansão da democracia via consolidação dos direitos e cidadania que, pelo menos numa perspectiva do discurso, esteve presente na Nova República se desfez. Importante mais uma vez, elucidar que esta dissertação teve como objeto prioritário às orientações político-ideológicas que levaram à formulação de políticas em si, e não a avaliação de sua implementação. Tendo isso em vista, do ponto de vista de continuidades e rupturas, apresenta-se o quadro com os principais eixos de avaliação do período:

Quadro 7: Rupturas e Continuidades na Nova República em política penal e de segurança pública (1997-2020)

TEMAS RELEVANTES AO LONGO DA NOVA REPÚBLICA	Gestões PSDB (1997-2002)	Gestões PT (2003-2016)	Gestão Temer (2016-2018)	Gestão Bolsonaro (2019-2020)
Arbitrariedades Cometidos pelo Poder Público	Posição de coibir arbitrariedades	Posição de coibir arbitrariedades		Legitimar/legalizar arbitrariedades

Armamento	Políticas no sentido de desarmamento; Criação Sinarm	Políticas no sentido de desarmamento; Estatuto do Desarmamento		Política no sentido de armar a população; Flexibilização de posse e porte de armas
Atenção à Relações Exteriores	Em consonância com acordos internacionais	Em consonância com acordos internacionais	Em consonância com acordos internacionais	
Cidadãos à Margem da Cidadania	Posição de integração nacional; expansão da cidadania	Posição de integração nacional; expansão da cidadania		Posição de eliminação
Grupo de Extermínio	Posição de combate aos grupos	Posição de combate aos grupos		Posição de legitimar a ação/ descriminalizar
Participação Social	Posição favorável; estabeleceu convênio com entidades	Posição favorável; 1o. Conseg	Criação do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	
Política de Direitos Humanos	Posição favorável; Constituiu a Secretaria de DH; fez um Plano Nacional de DH	Posição favorável		Posição contrária
Presença dos Militares		Acionou GLO para grandes eventos	Nomeou, pela primeira vez, militares para gestão da SENASP	Abriu espaço para polícias militares
Produção de Dados e Diagnósticos para Formulação de Políticas	Buscou estabelecer parcerias com entidades especialistas no tema; criação do Programa Nacional de Informações Criminais (INFOSEG)	Buscou estabelecer parcerias com entidades especialistas no tema; Criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp)	Criou o Instituto Nacional de Estatística em Segurança Pública (INESP)	

Tentativa de Resolução dos Conflitos Agrários	Medidas para minimizar conflitos (MP passou a ser obrigatório em todos os processos; Sistema de Informações de Conflitos Agrários e Tensões Sociais no Campo (Sica); instalação de ouvidorias agrárias estaduais; e estruturação da Divisão de Conflitos Agrários da Polícia Federal.	Medidas para minimizar conflitos		Buscou armar proprietários rurais
Tentativa de ajustes no Sistema de Justiça no sentido de democratizá-lo	Projeto de Lei para ampliar uso de penas alternativas; garantir presença do MP nos processos	Secretaria de Reforma Judicial e Política de Justiça Restaurativa		
Organização da Política de Segurança Pública	Criação do Plano Nacional de Segurança Pública; SENASP.		Criação do Ministério Extraordinário da Segurança Pública; SUSP; Fundo; Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social	

Fonte: Produção Própria

Como se pode ver, há uma quebra em Bolsonaro. A própria defesa de saídas não penais (como o excludente de ilicitude e a defesa de execução primária de uma parcela da população) vai de encontro à ideia de “punir” descrita pelos autores do campo que pensam numa perspectiva de “modernidade penal”.

Assim, é possível dizer que há sim em Bolsonaro uma ruptura. As condições para esta ruptura, no entanto, foram construídas ao longo do período, em forma de continuidades em que, justamente, se buscava promover a democratização do país.

Os caminhos trilhados até a coroação da frase de Bolsonaro “Armar a população de bem contra os inimigos da pátria” revelam, neste sentido, o aprofundamento de brechas anti-modernas que foram deixadas de lado pelos governos anteriores. Nesta dissertação foram encontradas três que podem ser entendidas como um tripé de sustentação da anti-modernidade. Primeira, a questão do Estado que nunca chegou a completar seu processo de modernização e romper com seu passado autoritário - para dar um exemplo, o modelo de policiamento remonta a 1969 (período da Ditadura-Militar).

Segundo, uma cidadania de baixa intensidade que naturaliza a existência de cidadãos sem acesso a direitos, relegados à margem da sociedade. Como se viu no capítulo 4, o debate sobre processamento penal e direitos humanos no período FHC encontrava, no campo menos garantista, a seguinte formulação “cidadãos honestos merecem direito à segurança, e criminosos a força da ‘lei e ordem’”. Desde o período, portanto, os governos do PSDB, PT e MDB lidaram com um duplo movimento: ao passo que buscaram expandir direitos, reservavam àqueles que estavam à margem, o processo penal com fim ao encarceramento.

Nota-se via análise de discursos, programa de governo e atos normativos que o programa de Bolsonaro em seu conjunto prevê que esta ambiguidade se desfça, pois não há perspectiva de expansão de direitos. Quem não cumpre a lei, mais do que ser submetido a um processo penal, perderia sua cidadania e passaria a ser passível de eliminação - por mão do Estado (via excludente de ilicitude), mas também com perspectiva de ser via mãos de civis através do armamento da “população de bem contra os inimigos da pátria” (Bolsonaro, 2019).

Terceiro, a questão da militarização. Foi nos governos Dilma que se iniciou um processo que deu mais espaço para os militares na gestão de políticas de segurança (via GLO, em razão dos grandes eventos). O governo Temer aprofundou esta tendência com a Intervenção no Rio de Janeiro e a nomeação de militares para a gestão da SENASP. O Governo Bolsonaro faz valer uma lógica militar de luta contra o “inimigo da pátria” a quem se destina política de eliminação.

Se é verdade que arbitrariedades não são uma novidade no Brasil - país onde os excessos dos auto de resistência, continuamente, se fizeram presentes na história permeada pelo autoritarismo nas instituições policiais - parece verdade também que, pela primeira vez na Nova República, esses discursos foram incorporados e legitimados pelo conjunto do governo federal que busca legalizar essas arbitrariedades. Bolsonaro, assim, parece estar caminhando no sentido

de organizar os desvios anti-modernos no sentido de institucionalizá-los e fazer deles a solução para o problema do aumento da violência e da criminalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. "Insegurança versus direitos humanos entre a lei e a ordem". *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo, 11(2): 129-153, out. 1999 (editado em fev. 2000).

<https://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a08.pdf>

_____. "Lei e ordem no segundo governo FHC". *Tempo soc.* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp.103-140. ISSN 1809-4554.

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20702003000200005&script=sci_abstract&tlng=pt

_____. "Os aprendizes do poder". Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

ALEXANDER, Michelle. *A nova segregação: racismo e encarceramento em massa*. Davoglio, Pedro; Almeida, Silvio Luiz de. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALMEIDA, Frederico de "Os Juristas e a Política no Brasil: Permanências e Reposicionamentos", *Lua Nova*, São Paulo, 97: 213-250, 2016

ALVAREZ, Marcos C. & GAUTO, Maitê & SALLA, Fernando. *A contribuição de David Garland: a sociologia da punição*. *Tempo Social: revista de sociologia da USP*, v. 18, n. 1, pp. 329-350

ARANTES, Rogério B. & MOREIRA, Thiago. *Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal*. *Opin. Publica* vol.25 no.1 Campinas Jan./Apr. 2019 Epub May 16, 2019

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de & NASCIMENTO, Andréa Ana do "Desafios da reforma das polícias no Brasil Permanência autoritária e perspectivas de mudança". *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 4, out.-dez. 2016.

_____ & CAMPOS, Marcelo da Silveira. *A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016*. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 28, n. 73, e002, 2020. iN: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v28n73/0104-4478-rsocp-28-73-e002.pdf>>

_____.& CIFALI, Ana Cláudia. “Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal”. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. vol.15 no.1 Porto Alegre jan./mar. 2015

_____.& CIFALI, Ana Cláudia “Segurança pública, política criminal e punição no Brasil nos governos Lula (2003- 2010) e Dilma (2011-2014): mudanças e continuidades” in: Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul / Ana Cláudia Cifali... [et al.] ; Máximo Sozzo (org.). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2017.

_____. & SOZZO, Máximo “Segurança pública e reforma das polícias na América Latina”. Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 4, out.-dez. 2016.

_____.; VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti. Punição e democracia em busca de novas possibilidades para lidar com o delito e a exclusão social. In: Ruth Maria Chittó Gauer (org.). Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos. Porto Alegre: Edipucrs, 2012. p. 93-119

BRASIL. “Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília”, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Departamento Penitenciário Nacional. “Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN”. Brasília, 2014

BORGES, Juliana. “O que é Encarceramento em Massa?”. Letramento: Justificando. belo Horizonte, 2018

BRETAS, Marcos L. & SANT’ANNA, Marilene A. “Crime e Punição na História”. In: AZEVEDO, Rodrigo G. & LIMA, Renato S. & RATTON, José L. (org.) Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. 2000. “Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo”. São Paulo: Editora 34/Edusp

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Crime e Congresso Nacional: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006, São Paulo: IBCCrim, 2010

_____. Pela metade: as principais implicações da nova lei de drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo. (Tese) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo, 2015.

CIFALI, Ana Claudia & SOZZO, Maximo. “Política criminal e governos de esquerda na América Latina: Entre semelhanças e ambiguidades”. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. vol.16 no.4 Porto Alegre Oct./Dec. 2016

CIFALI, Ana Claudia Cifali & SILVA, Simone Schuck da. “Política Criminal Brasileira No Governo Lula (2003-2010): Diretrizes, Reformas Legais E Impacto Carcerário”. In: Criminologias E Política Criminal [Recurso Eletrônico On-line] Organização Conpedi/Ufs; Coordenadores: Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro, Bartira Macedo Miranda Santos, Marília Montenegro Pessoa De Mello – Florianópolis: Conpedi, 2015.

FERNANDES, Heloisa R. “Política e Segurança”. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1973

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. “Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2020”. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>

_____ “Análise comparativa da arquitetura organizacional da área de Segurança Pública”. São Paulo – SP Setembro de 2016

FOUCAULT, Michel. “Vigiar e Punir: nascimento da prisão”. Petrópolis: Vozes, 1986

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, “Boletim de Análise de Conjuntura”. São Paulo, Maio 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Boletim-mensal-analise-conjuntura-36-seguranca.pdf>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021.

_____ “Boletim de Conjuntura” ANO 04 - Nº 34 - MARÇO 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Boletim-analise-da-conjuntura-34-final.pdf>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021.

_____ “De Olho no Governo”. Ano 1 - Nº Zero - Janeiro 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2019/02/deolhonogoverno-fpa-vol-00.pdf>>. Última visualização em 20 de janeiro de 2021

_____. “2003-2010: O Brasil em Transformação. Volume 3: Justiça e Segurança”. [Organização: Pierpaolo Cruz Bottini]. EFPA: São Paulo, 2010

GARCÍA, José Ángel B. “Neoliberalismo y política penal. Aproximación al trabajo de Bernard E. Harcourt” in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* N° 2, marzo – agosto 2012, pp. 17-30

GARLAND, David. (1995), *Punishment and modern society : a study in social theory*. Oxford, Clarendon Press.

_____. (1999), “As contradições da ‘sociedade punitiva’: o caso britânico”. *Revista de Sociologia e Política*, 13: 59-80, nov., Curitiba.

_____. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008

HARCOURT, Bernard E. “Neoliberal penalty: A brief genealogy. *Theoretical criminology*”, vol. 14 (1), 2010

_____. “Punitive Preventive Justice. In. *Prevention and the Limits of the Criminal Law*”. Oxford University Press, 2013.

_____. “Against Prediction”, University of Chicago Press, Chicago, 2007

_____. “The Illusion of Free Markets. *Punishment and the Myth of Natural Order*”, Harvard University Press, Cambridge, 2011

KANT DE LIMA, Roberto. "A administração dos conflitos no Brasil: a lógica da punição", em VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos. *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Editora FGV, 1996.

KARAM, Maria Lúcia. *A esquerda punitiva. Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, n. 1, p. 79- 92, jan.-jun. 1996

_____. *Violência de gênero: o paradoxal entusiasmo pelo rigor penal*. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 168, v. 14, nov. 2006.

LIMA, Renato & SINHORETTO, Jacqueline & BUENO, Samira. “A gestão da vida e da segurança pública no Brasil”. Soc. estado. vol.30 no.1 Brasília Jan./Apr. 2015

LIMONGI, Fernando. (2006). “A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. Novos Estudos, CEBRAP, vol. 76, nov., p. 17-41.

LOURENÇO, Luiz C. & SALLA, Fernando. Aprisionamentos e Prisões. In: AZEVEDO, Rodrigo G. & LIMA, Renato S. & RATTON, José L. (org.) Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

MATHIAS, Suzeley Kalil & ZAGU, Jose Augusto & SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. “A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação”. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 136-168, 2019.

MEDEIROS, Juliano. “A nova esquerda latino-americana: movimentos sociais, institucionalização e crise do progressismo”. UNB, 2020

MISSE, Michel. A construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação. In: Michel Misse (org.). Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações. Rio de Janeiro: Revan, 2008. p. 13-32.

_____. “Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria bandido’.” Lua Nova no.79 São Paulo 2010

MOTTA, Luiz Eduardo "Judicialização da Política e Representação Funcional no Brasil Contemporâneo: uma Ameaça à Soberania Popular?". Confluências, Vol. 12, n. 1. Niterói: PPGSD-UFF, outubro de 2012, páginas 192 a 218

NEME, Cristina. A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Pinheiro. Dezembro de 1999.

NOBRE, Marcos “Ponto-final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia”. São Paulo: Editora Todavia, 2020

OLIVEIRA FILHO, José Jeremias de. “Patologia e regras metodológicas”. Estudos Avançados 9 (23). São Paulo, 1995

PERALVA, Angelina. “Violência e democracia: o paradoxo brasileiro”. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

PEREIRA, Jordana D. & TATAGIBA, Luciana. A Disputa pelo Direito à Cidade e ao Lixo: Um estudo de caso da Cooperativa de Materiais Recicláveis de Itu (COMAREI). 2007. (Apresentação de Trabalho no XV Congresso Interno de Iniciação Científica – PIBIC/CNPQ)

PIRES, Alvaro. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. Novos Estudos CEBRAP, N.º 68, março 2004, p. 39-60.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). “Uma ponte para o Futuro”, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>.

Partido Social Liberal (PSL). “O CAMINHO DA PROSPERIDADE Proposta de Plano de Governo”. Brasília, 2018.

POSSAS, Mariana Thorstensen “Produção de leis criminais e racionalidade penal moderna: Uma análise da distinção ‘conservador’ x ‘progressista’ no caso da criação da lei contra a tortura no Brasil” In: DILEMAS, 2015 - Vol. 8 - n 499

PRADO, Caio ‘Formação do Brasil Contemporâneo’, 1942

ROBERTI, Eurídice Roberti & COSTA, Marcelo Costa & MATTOS, Marco Aurélio Vannuchi Leme de. “Michel Miguel Elias Temer Lulia”. Fundação Getúlio Vargas, 2016.

SADEK, Maria Tereza. “Ministério Público: a construção de uma nova instituição » in OLIVEIRA, Ruben George, RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal. A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC, 2008.

SÁ e SILVA, Fábio. “Nem isso, nem aquilo”: Trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2002-2012). Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo, v. 6, n. 2, 412-433, 2012

SANTOS, Vanessa Orban de A. "Bancada Da Bala: Critérios de Representação e Identidade". USP. Brasília, 2017. Disponível em:

<<http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0311-1.pdf>>. Acesso em 10 de Agosto de 2020

SCHWARZ, Roberto. As ideias Fora do Lugar. In: _ Ao Vencedor As Batatas. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

SILVESTRE, Giane. “Enxugando iceberg: como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo”. Tese de Doutorado. PPGS/UFSCAR, 2018

SINHORETTO, Jacqueline & LIMA, Renato Sérgio de. “Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime”. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFScar, v.5, n.1, jan-jun. 2015, pp 119-141

SINHORETTO, Jacqueline. “Campo estatal de administração de conflitos: múltiplas intensidades da justiça”. Anuário Antropológico [Online], II | 2010, posto online no dia 02 novembro 2015, consultado no dia 23 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aa/930>

_____ "VIOLÊNCIA, CONTROLE DO CRIME E RACISMO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO". Revista do PPGCS – UFRB – Novos Olhares Sociais | Vol. 1 – n. 2 – 2018. Disponível em: <<https://www3.ufrb.edu.br/ojs/index.php/novosolharessociais/article/viewFile/451/206>>

SINHORETTO, Jacqueline & Paula, Liana de. "Quando as políticas não são públicas: tensões entre gestão e políticas de segurança pública e prisão no estado de São Paulo". in: Violência, segurança e política / organização de José Vicente Tavaresdos-Santos [et al.] . – Porto Alegre : Tomo Editorial, 2019. 632 p. (Sociologia das Conflitualidades; vol. 10)

_____. Seletividade Penal e Acesso à Justiça. In: AZEVEDO, Rodrigo G. & LIMA, Renato S. & RATTON, José L. (org.) Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. “A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas”. Revista Estudos Avançados, 21 (61), 2007.

_____. “Desmilitarizar: Segurança Pública e Direitos Humanos”. São Paulo: Boitempo, 2019

_____. “Novas Políticas de Segurança Pública”. Estudos Avançados número 47, 2003

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira & OSÓRIO, Rafael Guerreiro & PAIVA Luís Henrique & SOARES, Sergei. “Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos”. Texto para discussão 2499/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

SOZZO, Maximo (org). “Pós-neoliberalismo E Penalidade Na América Do Sul”. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

_____. ”Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul: uma introdução” in: Pós-neoliberalismo e penalidade na América do Sul / Ana Cláudia Cifali... [et al.] ; Máximo Sozzo (org.). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2017.

TATAGIBA, Luciana & TEIXEIRA, Ana C.C. Movimentos Sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, 2005.

TELLES, Vera da Silva. A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. São Paulo: [s.n.], 1992. (p.1 – 77)

TONCHE, Juliana. "A Construção de um Modelo Alternativo da Gestão de Conflitos: Usos e Representações de Justiça Restaurativa no Estado de São Paulo". Tese de Doutorado. FFLC/USP. São Paulo, 2015

“A teoria da ‘Racionalidade Penal Moderna’ e os desafios da justiça juvenil”. Entrevista concedida a Bruna Gisib , Juliana Tonche , Marcos Cesar Alvarez e Thiago Oliveira. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.24.1, 2017, p.124-160.

TRINDADE, Arthur & DURANTE, Marcelo “A Polícia e o Medo do Crime no Distrito Federal”. DADOS, Rio de Janeiro, vol.62(1):e20180032, 2019.

VIANNA, Luiz W. A Revolução Passiva: Iberismo e Americanismo no Brasil. São Paulo: Editora Revan, 2004 – capítulo 1

WACQUANT, Loic. “As prisões da miséria”. Rio de Janeiro, Jorge Zahar. 2001

_____ “Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal Uma cartografia analítica”. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 2, 2013

ZALUAR, Alba. “A integração perversa”. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2004.

ANEXOS

Quadro para Análise: Atos Normativos Governo Temer (2016-2018)

TIPO	EMENTA	QUEM ASSINA	EMENTA	OBJETIVO	OBJETO1	OBJETO2	OBSERVAÇÃO
2016							
Decreto	8.778, de 16.5.2016 Publicado no DOU de 17.5.2016	Eliseu Padilha	Altera o Decreto n ° 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200).	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	R-200	
MP's	Medida Provisória n° 734, de 21.6.2016 Publicada no DOU de 21.6.2016 - Edição extra Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Alexandre de Moraes Henrique Meirelles	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União ao Estado do Rio de Janeiro para auxiliar nas despesas com Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro decorrentes dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos - Rio 2016.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Grandes eventos	Relação com estados e/ou municípios	Convertida Lei n° 13.351, de 2016
MP's	Medida provisória n° 737, de 6.7.2016 Publicada no DOU de 7.7.2016 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Alexandre de Moraes Dyogo Henrique de Oliveira	Altera a Lei no 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Relação com estados e/ou municípios		Convertida Lei n° 13.361, de 2016
Decreto	8.806, de 12.7.2016 Publicado no DOU de 12.7.2016 - Edição extra	Sergio Westphalen Etchegoyen	Altera o Decreto n ° 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	R-200	
Decreto	8.882, de 19.10.2016 Publicado no DOU de 20.10.2016	Alexandre de Moraes José Serra	Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Polónia no Campo da Luta Contra o Crime Organizado e Outras Modalidades Delituosas, firmado em Brasília, em 9 de outubro de 2006.	Promulgação de acordos	Combate ao Crime Organizado	Cooperação Internacional	

Decreto	8.928, de 9.12.2016 Publicado no DOU de 9.12.2016 - Edição extra	Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	8.934, de 19.12.2016 Publicado no DOU de 19.12.2016 - Edição extra	Sergio Westphalen Etchegoyen	Altera o Decreto n o 8.928, de 9 de dezembro de 2016, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Região Metropolitana do Município de Recife, Estado de Pernambuco.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
MP's	Medida provisória n° 755, de 19.12.2016 Publicada no DOU de 20.12.2016 Exposição de Motivos Prorrogação de prazo	Alexandre de Moraes Dyogo Henrique de Oliveira	Altera a Lei Complementar n ° 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional aos fundos dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei n ° 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais	Relação com estados e/ou municípios	Revogada (Medida Provisória n° 781, de 2017)
Decreto	8.935, de 19.12.2016 Publicado no DOU de 20.12.2016	Alexandre de Moraes	Altera o Decreto n ° 5.123, de 1 ° de julho de 2004, que regulamenta a Lei n ° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	8.938, de 21.12.2016 Publicado no DOU de 22.12.2016	Eduardo Dias da Costa Villas Bôas Aloysio Nunes Ferreira Filho	Altera o Decreto n ° 5.123, de 1 ° de julho de 2004, que regulamenta a Lei n ° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a doação de armas apreendidas aos órgãos de segurança pública e às Forças Armadas.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
2017							

Decreto	9.009, de 23.3.2017 Publicado no DOU de 24.3.2017	Dyogo Henrique de Oliveira Eliseu Padilha	Transfere a competência de coordenação e implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública para a Casa Civil da Presidência da República e remaneja, em caráter temporário, cargos em comissão para a Casa Civil da Presidência da República.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Delegação de Competência		
Decreto	9.044, de 3.5.2017 Publicado no DOU de 4.5.2017	Osmar Serraglio	Cria o Colégio de Secretários de Segurança Pública e o Colégio de Secretários de Justiça e Assuntos Penitenciários no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos		
MP's	Medida provisória nº 781, de 23.5.2017 Publicada no DOU de 23.5.2017 - Edição extra Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Osmar Serraglio Dyogo Henrique de Oliveira	Altera a Lei Complementar n° 79, de 7 de janeiro de 1994, para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional, e a Lei n° 11.473, de 10 de maio de 2007, para permitir que os servidores que menciona prestem serviços, em caráter excepcional e voluntário, à Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Força Nacional de Segurança Pública	Fundos Nacionais	Convertida Lei nº 13.500, de 2017
Decreto	9.096, de 18.7.2017 Publicado no DOU de 19.7.2017	Aloysio Nunes Ferreira Filho	Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Intercâmbio de Informações e Cooperação em Segurança Pública, firmado em Montevideú, em 30 de maio de 2011.	Promulgação de acordos		Cooperação Internacional	

Decreto	9.150, de 4.8.2017 Publicado no DOU de 5.8.2017	Torquato Jardim Esteves Pedro Colnago Junior	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	9.130, de 17.8.2017 Publicado no DOU de 18.8.2017	Aloysio Nunes Ferreira Filho	Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Bélgica sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, firmado em Brasília, em 7 de maio de 2009.	Promulgação de acordos	Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal	Cooperação Internacional	
Decreto	9.224, de 6.12.2017 Publicado no DOU de 7.12.2017	Dyogo Henrique de Oliveira	Regulamenta a Lei n° 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que específica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, quanto à carreira e aos cargos do Departamento de Polícia Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	9.228, de 6.12.2017 Publicado no DOU de 7.12.2017	Dyogo Henrique de Oliveira	Regulamenta a Lei n° 12.855, de 2 de setembro de 2013, que institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras e Planos Especiais de Cargos que específica, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, quanto à carreira e aos cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		

Decreto	9.233, de 7 .12.2017 Publicado no DOU de 8.12.2017	Eduardo Dias da Costa Villas Bóas Aloysio Nunes Ferreira Filho	Promulga a Emenda ao Artigo 1º da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados e o Protocolo sobre Restos Explosivos de Guerra - Protocolo V da Convenção de 1980.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.246, de 21 .12.2017 Publicado no DOU de 22.12.2017	Torquato Jardim	Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Indulto		
PL's	9085/2017 Exposição de Motivos		Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, e dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.	Alteração de uma política já existente	Combate à Violência contra Mulher		Apensado ao PL 6433/2013
2018							
Decreto	Decreto nº 9 .288, de 16 .2.2018 Publicado no DOU de 16.2.2018 - Edição extra	<i>Raul Jungmann</i>	Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Intervenção	Forças Armadas	
MP's	Medida Provisória nº 821, de 26.2.2018 Publicada no DOU de 27.2.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Torquato Jardim Raul Jungmann	Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	Ministério Extraordinário de Segurança Pública		Convertida Lei nº 13.690, de 2018

		Dyogo Henrique de Oliveira Eliseu Padilha					
PL's	10431/2018 Exposição de Motivos		Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, seu financiamento ou atos correlacionados.	Promulgação de acordos	Combate ao terrorismo estrangeiro		Convertido Lei nº 13.810, de 2019
Decreto	Decreto nº 9.360, de 7 .5.2018 Publicado no DOU de 7.5.2018 - Edição extra	Torquato Jardim Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e altera o Decreto nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007, para reduzir a alocação de cargos em comissão na inventariança na Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	Decreto nº 9.370, de 11 .5.2018 Publicado no DOU de 11.5.2018 - Edição extra	Raul Jungmann	Concede indulto especial e comutação de penas às mulheres presas que menciona, por ocasião do Dia das Mães.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Indulto		
Decreto	Decreto nº 9.378, de 21 .5.2018 Publicado no DOU de 22.5.2018	Torquato Jardim Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Altera o Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018, para dispor sobre a Secretaria Nacional do Consumidor e sobre as competências e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		

Decreto	Decreto nº 9.379, de 21 .5.2018 Publicado no DOU de 22.5.2018	Joaquim Silva e Luna Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições de 2018.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas		
Decreto	Decreto nº 9.382, de 25 .5.2018 Publicado no DOU de 25.5.2018 - Edição extra	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na desobstrução de vias públicas.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	Decreto nº 9.386, de 2 8.5.2018 Publicado no DOU de 29.5.2018	Joaquim Silva e Luna Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a garantia da votação e da apuração das eleições suplementares no Estado do Tocantins.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas		
MP's	Medida Provisória nº 837, de 30.5.2018 Publicada no DOU de 30.5.2018 - Edição extra Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann.	Institui indenização ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		Convertida Lei nº 13.712, de 2018
MP's	Medida Provisória nº 841, de 11.6.2018 Publicada no DOU de 12.6.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Eduardo Refinetti Guardia Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais		Vigência Encerrada Ato nº 64, de 2018
Decreto	Decreto nº 9.425, de 27 .6.2018 Publicado no DOU de 28.6.2018	Torquato Jardim Esteves Pedro Colnago Junior	Altera o Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, e o Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018, que aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		

Decreto	Decreto nº 9.426, de 27 .6.2018 Publicado no DOU de 28.6.2018	Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Altera o Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018, que aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	Decreto nº 9.440, de 3 .7.2018 Publicado no DOU de 4.7.2018	Torquato Jardim Gustavo do Vale Rocha Carlos Marun	Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Apresentação de uma política nova	Combate ao tráfico de pessoas		
MP's	Medida Provisória nº 846, de 31.7.2018 Publicada no DOU de 1º.8.2018 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Eduardo Refinetti Guardia Esteves Pedro Colnago Junior Sérgio Henrique Sá Leitão Filho Leandro Cruz Fróes da Silva Luís Carlos Cazetta	Altera a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Fundos Nacionais	Relação com estados e/ou municípios	Convertida Lei nº 13.756, de 2018

Decreto	Decreto nº 9.457, de 2.8.2018 Publicado no DOU de 3.8.2018	Aloysio Nunes Ferreira Filho	Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 2396 (2017), de 21 de dezembro de 2017, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata das ameaças à paz e à segurança internacionais representadas pelos combatentes terroristas estrangeiros.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Combate ao Terrorismo estrangeiro	Cooperação Internacional	
Decreto	Decreto nº 9.459, de 6.8.2018 Publicado no DOU de 7.8.2018	Esteves Pedro Colnago Junior Raul Jungmann	Altera o Decreto nº 9.360, de 7 de maio de 2018, que aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	Decreto nº 9.483, de 28.8.2018 Publicado no DOU de 29.8.2018	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	Decreto nº 9.489, de 30.8.2018 Publicado no DOU de 31.8.2018	Esteves Pedro Colnago Junior Gustavo do Vale Rocha Raul jungmann	Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Política Nacional de Segurança Pública	SUSP	
Decreto	Decreto nº 9.490, de 4.9.2018 Publicado no DOU de 5.9.2018	Raul Jungmann	Cria a Ordem do Mérito da Segurança Pública.	Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens	Ministério Extraordinário de Segurança Pública		
Decreto	Decreto nº 9.501, de 11.9.2018 Publicado no DOU de 12.9.2018	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Altera o Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	

Decreto	Decreto nº 9.524, de 10.10.2018 Publicado no DOU de 11.10.2018	Raul Jungmann	Dispõe sobre a Medalha do Mérito Policial Federal.	Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens	Polícia Federal		
Decreto	Decreto nº 9.527, de 15.10.2018 Publicado no DOU de 16.10.2018	Sergio Westphalen Etchegoyen	Cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.	Criação de Novos Órgãos	Combate ao Crime Organizado		
Decreto	Decreto nº 9.536, de 24.10.2018 Publicado no DOU de 25.10.2018	Torquato Jardim	Cria a Ordem do Mérito do Ministério da Justiça.	Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens	Ministério Extraordinário de Segurança Pública		
Decreto	Decreto nº 9.543, de 29.10.2018 Publicado no DOU de 30.10.2018	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	Decreto nº 9.602, de 8 .12.2018 Publicado no DOU de 10.12.2018	Raul Jungmann	Decreta intervenção federal no Estado de Roraima com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Intervenção	Forças Armadas	
Decreto	Decreto nº 9.609, de 12 .12.2018 Publicado no DOU de 13.12.2018	Raul Jungmann	Regulamenta a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública e a gestão dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	Fundos Nacionais	Fórum e/ou Conselhos	
Decreto	Decreto nº 9.630, de 26 .12.2018 Publicado no DOU de 27.12.2018	Torquato Jardim Gustavo do Vale Rocha Carlos Marun	Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências.	Apresentação de uma política nova	Plano Nacional de Segurança Pública		

Decreto	Decreto nº 9.647, de 27.12.2018 Publicado no DOU de 28.12.2018	Joaquim Silva e Luna Raul Jungmann Sergio Westphalen Etchegoyen	Altera o Decreto nº 9.543, de 29 de outubro de 2018, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Roraima, para a proteção das instalações e das atividades relacionadas ao acolhimento de refugiados.	Regulamentação/Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
---------	---	---	---	--	------------------------	-----	--

Fonte: Produção Própria com informações do site do Planalto

Quadro para Análise: Atos Normativos Governo Temer (2016-2018)

<u>TIPO</u>	<u>IDENTIFICAÇÃO</u>	<u>QUEM ASSINA</u>	<u>EMENTA</u>	<u>OBJETIVO</u>	<u>OBJETO1</u>	<u>OBJETO2</u>	<u>OBSERVAÇÃO</u>
2019							
Decreto	9.662, de 1º.1.2019 Publicado no DOU de 2.1.2019 - Edição extra	Sérgio Moro Paulo Guedes	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	9.685, de 15.1.2019 Publicado no DOU de 15.1.2019 - Edição extra	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silv	Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
MP's	Medida Provisória nº 872, de 31.1.2019 Publicada no DOU de 31.1.2019 - Edição extra Exposição de motivos	Paulo Guedes André Luiz de Almeida Mendonça	Altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, e a Lei nº 11.473, de 10 de	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de		Convertida Lei nº 13.841, de 2019

	Prorrogação de prazo		maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.		segurança pública		
PL's	882/2019 Exposição de Motivos		Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa	Alteração de uma política já existente	Código Penal		Em tramitação.
PL's	3.780/2020 Exposição de Motivos		Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para estabelecer medidas contra o abuso sexual praticado por ministros de confissões religiosas, profissionais das áreas de saúde ou de educação e por quaisquer pessoas que se beneficiem da confiança da vítima ou de seus familiares para praticar tais crimes, quando a vítima for menor de dezoito anos ou incapaz.	Alteração de uma política já existente	Combate ao abuso infantil	Código Penal	Em tramitação
Decreto	9.701, de 8. 2.2019 Publicado no DOU de 8.2.2019 - Edição extra	Sérgio Moro Paulo Guedes	Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		

Decreto	9.708, de 13. 2.2019 Publicado no DOU de 13.2.2019 - Edição extra	Fernando Azevedo e Silva Sérgio Moro Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, no Estado do Rio Grande do Norte e no Estado de Rondônia, para a proteção do perímetro de segurança das penitenciárias federais em Mossoró e em Porto Velho.	Regulamentação //Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	9.717, de 26. 2.2019 Publicado no DOU de 27.2.2019	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, no Estado de Rondônia, para a proteção do perímetro de segurança da penitenciária federal em Porto Velho.	Regulamentação //Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	9.721, de 6. 3.2019 Publicado no DOU de 7.3.2019	Sérgio Moro Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para os cargos do Quadro de Pessoal do Ministério da Justiça e Segurança Pública destinados ao Departamento Penitenciário Nacional.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	
Decreto	9.729, de 15. 3.2019 Publicado no DOU de 18.3.2019	Ernesto Henrique Fraga Araújo	Promulga o Acordo sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal entre a República Federativa do Brasil e o Reino Hachemita da Jordânia, firmado em Brasília, em 23 de outubro de 2008.	Promulgação de acordos	Acordo Jurídico Mútuo em Matéria Penal	Cooperação Internacional	
Decreto	9.785, de 7. 5.2019 Publicado no DOU de 8.5.2019	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Onyx Lorenzoni	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.796, de 20. 5.2019 Publicado no DOU de 21.5.2019	Sérgio Moro	Institui o Grupo Interministerial de Monitoramento e Avaliação para o monitoramento e a avaliação do III Plano	Criação de Novos Órgãos	Combate ao Tráfico de Pessoas		

		Damare Regina Alves	Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.				
Decreto	9.797, de 21. 5.2019 Publicado no DOU de 22.5.2019	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Onyx Lorenzoni	Altera o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, e o Decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018, que institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.801, de 23. 5.2019 Publicado no DOU de 24.5.2019	Sérgio Moro Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para os cargos do Quadro de Pessoal da Polícia Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	Polícia Federal
Decreto	9.807, de 28. 5.2019 Publicado no DOU de 29.5.2019	Luiz Pontel de Souza Antonio Carlos Moretti Bermudez Osmar Terra	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para estabelecer formas de homenagear e preservar permanentemente a memória dos agentes públicos falecidos em serviço, em especial em ações de segurança pública no País.	Criação de Prêmios, Títulos e Homenagens	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	9.825, de 5. 6.2019 Publicado no DOU de 6.6.2019	Sérgio Moro Ernesto Henrique Fraga Araújo André Luiz de Almeida Mendonça	Regulamenta a Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019, para dispor sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e por designações de seus comitês de sanções, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.	Promulgação de acordos	Combate ao Terrorismo estrangeiro		
Decreto	9.833, de 12. 6.2019 Publicado no DOU de 13.6.2019	Sérgio Moro	Dispõe sobre o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Criação de Novos Órgãos	Combate ao Tráfico de Pessoas		

MP's	Medida Provisória nº 885, de 17.6.2019 Publicada no DOU de 18.6.2019 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Sérgio Moro Paulo Guedes	Altera a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, para alterar disposições acerca do Fundo Nacional Antidrogas, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas, e a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Política sobre Drogas	Fundos Nacionais	Convertida Convertida na Lei nº 13.886, de 2019
Decreto	9.843, de 19. 6.2019 Publicado no DOU de 21.6.2019	Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Altera o Decreto nº 9.527, de 15 de outubro de 2018, que cria a Força-Tarefa de Inteligência para o enfrentamento ao crime organizado no Brasil.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Combate ao Crime Organizado		
Decreto	9.844, de 25. 6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Onyx Lorenzoni	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.845, de 25. 6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Onyx Lorenzoni	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.846, de 25. 6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Onyx Lorenzoni	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.847, de 25. 6.2019 Publicado no DOU de 25.6.2019 - Edição extra	Onyx Lorenzoni	Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.	Alteração de uma política já existente	Armamento		

Decreto	9.861, de 25. 6.2019 Publicado no DOU de 26.6.2019	Luiz Pontel de Souza	Dispõe sobre a Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis e sobre as Comissões Estaduais de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis.	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos		
PL's	3723/2019 Regime de Urgência Urgência cancelada MSG350/19 Exposição de Motivos		Altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes.	Alteração de uma política já existente	Armamento		Em tramitação
Decreto	9.866, de 27. 6.2019 Publicado no DOU de 28.6.2019	Sérgio Moro	Institui o Fórum Nacional de Ouvidores do Sistema Único de Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	SUSP	Fórum e/ou Conselhos	
Decreto	9.876, de 27. 6.2019 Publicado no DOU de 28.6.2019	Sérgio Moro	Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, a Comissão Permanente do Sistema de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social e o Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas.	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos		
Decreto	9.890, de 27. 6.2019 Publicado no DOU de 28.6.2019	Sérgio Moro	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos		
Decreto	9.899, de 3. 7.2019 Publicado no DOU de 4.7.2019	Sérgio Moro Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para os cargos do Quadro de Pessoal da Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	Polícia Rodoviária Federal

Decreto	9.940, de 24. 7.2019 Publicado no DOU de 25.7.2019	Sérgio Moro Antonio Paulo Vogel de Medeiros Ricardo de Aquino Salles Jorge Antonio de Oliveira Francisco	Altera o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	R-200	
Decreto	9.967, de 8. 8.2019 Publicado no DOU de 9.8.2019	Ernesto Henrique Fraga Araújo	Promulga a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, firmada pela República Federativa do Brasil, em Nova York, em 14 de setembro de 2005.	Promulgação de acordos	Combate ao Terrorismo estrangeiro	Cooperação Internacional	
Decreto	9.981, de 20. 8.2019 Publicado no DOU de 21.8.2019	Onyx Lorenzoni	Altera o Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas.	Alteração de uma política já existente	Armamento		
Decreto	9.985, de 23. 8.2019 Publicado no DOU de 23.8.2019 - Edição extra	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Ricardo de Aquino Salles Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas da Amazônia Legal na hipótese de requerimento do Governador do respectivo Estado.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	10.019, de 17.9.2019 Publicado no DOU de 18.9.2019	Sérgio Moro Jorge Antonio de Oliveira Francisco	Altera o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200).	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	R-200	
Decreto	10.022, de 20.9.2019 Publicado no DOU de 20.9.2019 - Edição extra	Sérgio Moro	Altera o Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019, para ampliar o prazo do emprego das Forças Armadas na Amazônia Legal.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	

		Fernando Azevedo e Silva Luis Gustavo Biagioni Augusto Heleno Ribeiro Pereira					
Decreto	10.034, de 1º.10.2019 Publicado no DOU de 2.10.2019	Sérgio Moro	Altera o Decreto nº 9.609, de 12 de dezembro de 2018, e o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, para dispor sobre o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	Fórum e/ou Conselhos	Fundos Nacionais	
Decreto	10.073, de 18.10.2019 Publicado no DOU de 18.10.2019 - Edição extra-B	Sérgio Moro Paulo Guedes Damara Regina Alves	Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, e o Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019, que aprovam as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, respectivamente, remaneja e substitui cargos em comissão e funções de confiança.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	10.083, de 5.11.2019 Publicado no DOU de 5.11.2019 - Edição extra-A	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Ernesto Henrique Fraga Araújo Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias no Distrito Federal para a segurança dos Chefes de Estado ou de Governo que participarão da XI Cúpula do BRICS e de suas delegações.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	10.101, de 6.11.2019 Publicado no DOU de 7.11.2019	Sérgio Moro Onyx Lorenzoni	Dispõe sobre a qualificação de empreendimento público federal de radiocomunicação entre órgãos de segurança pública no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Indefinido		

Decreto	10.112, de 12.11.2019 Publicado no DOU de 13.11.2019	Sérgio Moro Luiz Henrique Mandetta Osmar Terra Damares Regina Alves	Altera o Decreto n° 8.086, de 30 de agosto de 2013, para dispor sobre o Programa Mulher Segura e Protegida.	Alteração de uma política já existente	Combate à Violência contra Mulher		
PL's	6125/2019 Exposição de Motivos		Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Força Nacional de Segurança Pública	GLO	Em tramitação
Decreto	10.158, de 9.12.2019 Publicado no DOU de 10.12.2019	Sérgio Moro	Institui o Fórum Nacional de Corregedorias do Sistema Único de Segurança Pública.	Criação de Novos Órgãos	SUSP	Fórum e/ou Conselhos	
Decreto	10.189, de 23.12.2019 Publicado no DOU de 24.12.2019	Sérgio Moro	Concede indulto natalino e dá outras providências.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Indulto		
PL's	6438/2019 Regime de Urgência Exposição de Motivos		Altera a Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - Sinarm e define crimes, e dá outras providências.	Alteração de uma política já existente	Armamento		Em tramitação
2020							
MP's	Medida Provisória n° 918, de 3.1.2020 Publicada no DOU de 3.1.2020 -Edição extraExposição de motivosProrrogação de prazo	Sérgio Moro Marcelo Pacheco dos Guarany	Cria funções de confiança destinadas à Polícia Federal e extingue cargos em comissão.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	Polícia Federal	Convertida na Lei n° 14.003, de 2020
Decreto	10.208, de 22.1.2020 Publicado no DOU de 23.1.2020	Sérgio Moro	Revoga o Decreto n° 3.447, de 5 de maio de 2000, que delega competência ao Ministro de Estado da Justiça para resolver sobre a	Organização orçamentária e/ou administrativa	Deelegalção de Competência		

			expulsão de estrangeiro do País.	de órgãos já existentes			
Decreto	10.233, de 6.2.2020 Publicado no DOU de 7.2.2020	Sérgio Moro Fernando Azevedo e Silva Augusto Heleno Ribeiro Pereira	Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, para a proteção do perímetro externo da penitenciária federal em Brasília, Distrito Federal.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Emprego Forças Armadas	GLO	
Decreto	10.270, de 6.3.2020 Publicado no DOU de 9.3.2020	Luiz Pontel de Souza Roberto de Oliveira Campos Neto	Institui o Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa.	Criação de Novos Órgãos	Combate ao Crime Organizado		
PL's	791/2020 Exposição de Motivos		Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para instituir o Comitê Nacional de Órgãos de Justiça e Controle para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da covid-19.	Alteração de uma política já existente	Covid		Em tramitação
MP's	Medida Provisória nº 942, de 3.4.2020 Publicada no DOU de 2.4.2020 - Edição extra B Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Paulo Guedes	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00, para os fins que especifica.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Crédito e Contratos para MJ	Covid	Convertida Convertida na Lei nº 14.033, de 2020
MP's	Medida Provisória nº 965, de 13.5.2020 Publicada no DOU de 14.5.2020 Exposição de motivos Prorrogação de prazo	Paulo Guedes	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no valor de R\$ 408.869.802,00, para os fins que especifica.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Crédito e Contratos para MJ		Vigência encerrada At o nº 122, de 2020
MP's	Medida Provisória nº 968, de 19.5.2020 Publicada no DOU de 20.5.2020 Exposição de	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Crédito e Contratos para MJ		Vigência encerrada At o nº 124, de 2020

	motivosProrrogação de prazo						
Decreto	10.364, de 21.5.2020Publicado no DOU de 22.5.2020	Ernesto Henrique Fraga Araújo	Promulga o Acordo de Cooperação Estratégica entre a República Federativa do Brasil e o Serviço Europeu de Polícia, firmado em Haia, em 11 de abril de 2017.	Promulgação de acordos		Cooperação Internacional	
Decreto	10.365, de 22.5.2020Publicado no DOU de 22.5.2020 - Edição extra	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja funções de confiança e declara extintos cargos em comissão.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
MP's	Medida Provisória nº 971, de 26.5.2020Publicada no DOU de 26.5.2020 - Edição extraExposição de motivosProrrogação de prazo	André Luiz de Almeida Mendonça	Aumenta a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios Federais e altera as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Carreira de policiais	Polícia de DF	Convertida na Lei nº 14.059, de 2020
Decreto	10.378, de 28.5.2020Publicado no DOU de 28.5.2020 - Edição extra	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para os cargos do Quadro de Pessoal da Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	
Decreto	10.378, de 28.5.2020Publicado no DOU de 28.5.2020 - Edição extra	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para os cargos do Quadro de Pessoal da Polícia Rodoviária Federal do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	Polícia Rodoviária Federal
Decreto	10.379, de 28.5.2020Publicado no DOU de	André Luiz de Almeida Mendonça	Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos	Organização orçamentária e/ou administrativa	Organização e/ou benefícios ou indenização		

	28.5.2020 - Edição extra	Paulo Guedes	em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.	de órgãos já existentes	para agentes de segurança pública		
Decreto	10.438, de 24.7.2020 Publicado no DOU de 27.7.2020	André Luiz de Almeida Mendonça	Institui os símbolos representativos da Polícia Rodoviária Federal e dispõe sobre a identificação visual de seus servidores.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Regulamentação de carreira de agentes de segurança pública	Polícia Rodoviária Federal	
Decreto	10.443, de 28.7.2020 Publicado no DOU de 29.7.2020	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Distrito Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Polícia de DF		
Decreto	10.513, de 8.10.2020 Publicado no DOU de 9.10 de 2020	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Autoriza a nomeação de candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Perito Criminal Federal, do Quadro de Pessoal da Polícia Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública	Contratação de novos servidores	Polícia Federal
Decreto	10.515, de 8.10.2020 Publicado no DOU de 9.10 de 2020	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Altera o Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Commissionadas do Poder Executivo - FCPE.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Organização e/ou benefícios ou indenização para agentes de segurança pública		
Decreto	10.555, de 26.11.2020 Publicado no DOU de 27.11 de 2020	André Luiz de Almeida Mendonça	Altera o Decreto nº 9.926, de 19 de julho de 2019, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas.	Regulamentação /Autorização para execução de uma política	Política sobre Drogas		
MP's	Medida Provisória nº 1.014, de 4.12.2020 Publicada no DOU de 4.12.2020 - Edição	André Luiz de Almeida Mendonça	Dispõe sobre a organização básica da Polícia Civil do Distrito Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa	Regulamentação de carreira de agentes de	Polícia de DF	Em Tramitação

	extraExposição de motivos	Paulo Guedes		de órgãos já existentes	segurança pública		
Decreto	10.573, de 14.12.2020Publicado no DOU de 15.12 de 2020	André Luiz de Almeida Mendonça Paulo Guedes	Dispõe sobre as linhas gerais dos órgãos da Polícia Civil do Distrito Federal.	Organização orçamentária e/ou administrativa de órgãos já existentes	Polícia de DF		

Fonte: Produção Própria com informações do site do Planalto