

# **Segurança pública no Brasil e no Uruguai: análise dos desafios e mudanças no período pós-redemocratização.**

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira De Moraes Jr y Guimarães Rodrigues Carlos Roberto.

Cita:

Marlene Inês Spaniol, Martim Cabeleira De Moraes Jr y Guimarães Rodrigues Carlos Roberto (2017). *Segurança pública no Brasil e no Uruguai: análise dos desafios e mudanças no período pós-redemocratização*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2433>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

**TÍTULO:**

**SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E NO URUGUAI: Análise dos desafios e das mudanças neste campo pós-redemocratização no combate ao crime e à violência**

**Autora 1: Marlene Inês Spaniol**

Correio eletrônico: marlenespaniol@hotmail.com

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)

País: Brasil

**Autor 2: Martim Cabeleira de Moraes Jr**

Correio eletrônico: moraes51@terra.com.br

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

País: Brasil

**Autor 3: Carlos Roberto Guimarães Rodrigues**

Correio eletrônico: guimacorg@gmail.com

Instituição: Academia de Polícia Militar da Brigada Militar do Rio Grande do Sul

(APM/BMRS)

País: Brasil



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Resumo:** O trabalho visa trazer à discussão as transformações ocorridas no Brasil e no Uruguai quando estes países se redemocratizaram no transcorrer dos anos 1980, bem como das medidas por estes adotadas para adequar as ações das forças de segurança aos novos tempos, bem como para diminuir as incidências de violência e criminalidade. No Brasil deixou-se de inserir as modificações necessárias neste campo quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, mantendo a estrutura das forças de segurança pública intocadas, deixando a sensação de que esta área não foi democratizada como deveria. Já no Uruguai, embora a origem e a formação da Polícia Nacional, única força de segurança daquele país, tenha se dado de forma semelhante ao modelo brasileiro, em batalhas, ameaças de invasão e períodos de ditadura, a realidade atual da estrutura de segurança pública quase não mantém similaridade. Por ser um estado unitário e um país pequeno, os entendimentos entre o poder local e a sua polícia é mais fácil, assim como a relação entre o Estado e o cidadão. No Brasil a extensão territorial, aliada ao modelo de segurança pública adotado, mais a relação do governo com os cidadãos tornam essa conexão bastante difícil. Outro ponto de diferenciação em relação à segurança pública nos dois países é que no Uruguai há uma transparência maior sobre as incidências criminais, que são públicas e atualizadas trimestralmente pelo Observatório Nacional de Violência e Criminalidade, além de uma preocupação constante na implantação de políticas de combate à violência e de melhorias e avaliações contínuas das que já existem, através de diagnósticos e estudos técnicos dos cientistas sociais do Ministério do Interior. Lá, também, a concepção de segurança pública é muito clara no sentido de prestação de um serviço aos cidadãos uruguaios, enquanto que no Brasil esta concepção se dá no sentido de manutenção dos poderes corporativos, voltando o foco às próprias instituições e não para uma prestação de serviço com garantia de direitos, tornando difícil qualquer mudança na sua estrutura. Outro ponto de distanciamento em relação à segurança pública nos dois países é que no Uruguai a (re)democratização dessas atividades é uma realidade verificada através do conjunto de leis adotadas e modificadas após o fim da ditadura, conforme Vila (2006 e 2012) e Paternain (2008 e 2013), visando aproximar a polícia dos cidadãos, dar transparência tanto às suas ações quanto às incidências de violência e criminalidade. No Brasil, essas mudanças deixaram a desejar e se refletem até hoje na falta



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

efetiva desta atividade de segurança cidadã e participativa, segundo Tavares dos Santos (2009), Mesquita Neto (2011) e Costa e Lima (2014). O objetivo é analisar como a segurança pública evoluiu e se modificou nestes dois países desde então, bem como os desafios que ambas enfrentam frente ao avanço da violência e da criminalidade. O método utilizado será de análise documental e de dados.

**Palavras-chave:** Segurança pública, combate à violência, redemocratização, desafios e mudanças

**Title: PUBLIC SAFETY IN BRAZIL AND URUGUAY: Analysis of the challenges and changes in this area post re-democratization in the fight against crime and violence**

**Abstract:** The aim of this paper is to bring to discussion the transformations that occurred in Brazil and Uruguay when these countries re-democratized in the 1980s, as well as the measures adopted by them to adjust the actions of the security forces to the new times, as well as to reduce incidences of violence and crime. In Brazil it was not necessary to insert the necessary changes in this area when the Federal Constitution of 1988 was promulgated, keeping the structure of the public safety forces untouched, leaving the feeling that this area was not democratized as it should be. In Uruguay, although the origin and formation of the National Police, the only security force in that country, has been similar to the Brazilian model, in battles, threats of invasion and periods of dictatorship, the current reality of the structure of public safety almost has no similarity. Because it is a unitary state and a small country, the understandings between local power and its police are easier, as is the relationship between the state and the citizen. In Brazil, territorial extension coupled with the model of public safety that is adopted, plus the government's relationship with its citizens makes this connection very difficult. Another point of differentiation in relation to public safety in both countries is that in Uruguay there is greater transparency regarding criminal incidents, which are public and updated quarterly by the National Observatory on Violence and Crime, and a constant concern with the implementation of policies to fight against violence as well as improvements and continuous evaluation of those that already exist, through diagnoses and technical studies car-



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ried out by the social scientists of the Interior Ministry. There, too, the concept of public safety is very clear in the sense of providing a service to Uruguayan citizens, while in Brazil this conception is given through the sense of maintaining corporate powers, changing the focus to the institutions themselves and not to the provision of services as a basic right, making any change in its structure difficult. Another point of difference in relation to public safety in both countries is that in Uruguay the (re)democratization of these activities is a reality verified through the set of laws adopted and modified after the end of the dictatorship, according to Vila (2006 and 2012) and Paternain (2008 and 2013), in order to bring the police closer to citizens, to give transparency to both their actions as well as the incidences of violence and crime. In Brazil, these changes leave a lot to be desired and are reflected today in the absence of effective and participatory citizen safety activities, according to Tavares dos Santos (2009), Mesquita Neto (2011) and Costa and Lima (2014). The objective is to analyze how public safety has evolved and changed in these two countries since then, as well as the challenges they have when faced with the rise of violence and crime. The method used will be documentary and data analysis.

**Keywords:** Public safety, the fight against violence, re-democratization, challenges and changes.

### **I. Introdução**

O tema proposto é resultado de uma pesquisa elaborada e já concluída, durante o doutorado sanduíche de uma das autoras Spaniol (2016), que analisou as estruturas de segurança pública do Brasil e do Uruguai, bem como, do interesse acadêmico e institucional dos três autores considerando que todos são policiais estaduais no Rio Grande do Sul e, também, professores e pesquisadores do campo da segurança pública no Brasil.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A temática da segurança pública é, atualmente, um dos grandes desafios de todos os países da América Latina, considerando a questão dos altos índices de violência e criminalidade, aliada ao fato de que nossas fronteiras são um ponto nevrálgico e motivo de preocupação a todos os gestores.

Além do mais tanto o Brasil, quanto o Uruguai passaram por períodos de ditadura e esta influenciou sobremaneira as ações de segurança pública nestes períodos, razão pela qual, quando retornaram à democracia, esta atividade também precisou ser democratizada.

O problema de pesquisa e principal objetivo buscará analisar quais foram os avanços e os principais desafios no campo da segurança pública no Brasil e no Uruguai, após ambos terem se redemocratizado.

Serão detalhadas, separadamente por país, as ações desenvolvidas neste campo após cada um ter retornado à democracia com a análise de como isto se processou e de como se encontram na conjuntura atual.

## II. A Segurança Pública no Brasil pós-redemocratização

O exercício da segurança pública em democracia foi um tema que ganhou relevância, principalmente a partir dos anos 1990, pois além do crescimento dos índices de violência nos países pesquisados, houve, também, uma necessidade de adaptação das forças de segurança aos novos ditames constitucionais. Em razão dessas questões tem se encontrado dificuldade em equacionar a questão segurança pública *versus* violência *versus* democracia, tema ainda controverso e em debate.

No entender de Zaverucha (2011), o marco brasileiro para o exercício da segurança pública em democracia é a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deixou a desejar no aspecto de democratizar esta atividade ao afirmar que:

O artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribuiu para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o Governo Federal é



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

responsável pela organização das Polícias Militares, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização destas forças. Já o segundo artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do Exército. O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum durante os regimes autoritários. Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é quem se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias passam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas. Ambos os artigos, terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. (Zaverucha, 2011: 108)

Depreende-se que nossos constituintes não conseguiram se desprender totalmente do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram, constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão. Zaverucha (2011: 112) traz como justificativa o fato de que em 1997, o presidente criou um grupo de trabalho sobre reestruturação das polícias justificando “que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do Estado democrático de direito”. Consequentemente, fazia-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta cidadã.

A Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a constituição autoritária anterior (1967/69). Percebe-se, porém, que os artigos que versam sobre as forças armadas e segurança pública foram alterados apenas de forma periférica, sendo mantidos pontos autoritários dentro do Estado.

Lima e Bueno (2015: 15) destacam que a democracia brasileira e o processo de discussão que visa inserir a segurança pública neste contexto devem-se, também, à ação pontual de vários profissionais entrevistados na obra “*Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças*”, além de universidades e pesquisadores afins com o tema que estão materializando a “premissa de aproximar diferentes segmentos envolvidos na temática da segurança pública e qualificar o debate com base em conhecimento e informação”. Salientam que este foi o fator motivador da criação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2006, e que



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

renova as esperanças das transformações necessárias na busca de uma sociedade mais digna, pacífica e menos violenta.

A história da formação das forças de segurança brasileiras nos mostra que neste campo sempre se buscou atender interesses das classes dominantes e que, quando houve discussões acerca de um modelo ideal ou mais adequado do que o atualmente adotado para a segurança pública, estas intenções e tentativas não se concretizaram e as mudanças implantadas pós-Constituição foram mínimas.

Bayley (2002) analisou processos de reforma dos modelos policiais em novas democracias que buscavam constituir polícias capazes de proteger e promover o regime democrático. Em uma concepção teórica concluiu que estas organizam-se de acordo com quatro normas, em que resta clara a necessidade de defesa da polícia aos cidadãos e não aos governos e/ou governantes. Mesquita Neto (2011) interpretou essas normas da seguinte maneira:

1. A polícia deve dar prioridade operacional máxima à prestação de serviços para cidadãos individuais e grupos da sociedade, não para o governo e os governantes;
2. A polícia deve ser responsável perante a lei e não perante o governo;
3. A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são requeridos para a livre atividade política, que é a marca característica da democracia;
- e 4. A polícia deve ser transparente em suas atividades. (Mesquita Neto, 2011: 372).

Mesquita Neto (2011) descreve o processo de transição do governo militar para o governo civil em 1985 e da forma como a Carta Magna definiu as bases legais para a construção e consolidação de um regime democrático no país. Contudo, nossa Lei Maior manteve praticamente inalterada a estrutura do sistema de segurança pública constituído durante o regime autoritário. As três principais inovações nesta área, que estão previstas no artigo 144, parágrafos 6º e 8º e artigo 129, inciso VII, foram:

- a) subordinação das polícias estaduais civis e militares, ao controle dos Governadores dos Estados membros da federação;
- b) autorização aos municípios para criação de guardas municipais;
- c) o controle externo da atividade policial ao Ministério Público.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

Em toda a sociedade brasileira ficou uma sensação de não cumprimento do acordado, uma vez que a estrutura do sistema de segurança pública foi extensivamente debatida, de 1985 a 1986, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais e, de 1987 a 1988, pelo Congresso Constituinte, prevendo mudanças substanciais no modelo existente, tais como:

Diferenciava e separava a esfera de atuação das forças armadas e as polícias federal e estaduais. Ampliava a competência das polícias civis para incluir o policiamento ostensivo, além da investigação criminal. Facultava aos Estados manter ou extinguir as polícias militares. E autorizava os municípios a constituir guardas municipais como forças auxiliares das polícias civis. (Mesquita Neto, 2011: 382).

O que aconteceu foi que, diferentemente do que fora apresentado no Projeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos, os constituintes mantiveram o modelo e a estrutura do sistema de segurança pública constituído durante o regime autoritário, ou seja: a permanência das PMs como forças reservas e auxiliares do exército para manutenção da lei e da ordem; a limitação estadual e municipal para constituir o papel das polícias estaduais e guardas municipais; e relegando às guardas o papel secundário de zelar pela proteção de bens, serviços e instalações e com a manutenção de duas meias polícias nos Estados da federação, a militar que fiscaliza, previne e prende quando necessário e a civil que investiga os fatos delituosos, pois nenhuma tem o ciclo completo de polícia.

Além de algumas modificações não incluídas na Carta Magna, outras foram inseridas, mas carecem de regulamentação, como bem lembraram Lima, Beato, Ratton, Soares e Azevedo (2013) ao propor um novo pacto pela reforma da segurança pública, em publicação de editorial no Jornal Folha de São Paulo, salientando que:

[...] No plano da gestão várias iniciativas têm sido testadas: sistemas de informação, integração das polícias estaduais, modernização tecnológica, mudanças no currículo de ensino policial. Porém são mudanças incompletas. [...] As instituições policiais não experimentaram reformas significativas nas suas estruturas. O Congresso, há 25 anos, tem dificuldades para fazer avançar uma agenda de reformas imposta pela Constituição de 1988, que até hoje possui artigos sem regulação, abrindo margem para enormes zonas de insegurança jurídica. Para a segurança pública, o efeito dessa postura pode ser constatado na não regulamentação do artigo 23, que trata das atribuições concorrentes entre os entes, ou do parágrafo sétimo do artigo 144, que dispõe sobre as atribuições das instituições encarregadas em prover segurança e ordem pública. [...] (Lima, Beato, Ratton, Soares e Azevedo, 2013).



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

Os autores destacam que esses fatos demonstram uma clara dificuldade em fazer com que a segurança pública seja vista e assumida como tema prioritário e que resultados de longo prazo só serão alcançados com reformas estruturais e que efetivamente enfrentem temas sensíveis, como, por exemplo: a reforma do modelo policial determinado na Constituição, à distribuição e articulação de competências, criação de mecanismos de cooperação, ciclo completo de polícia, transparência e prestação de contas, dentre outros.

Outro autor que tratou desta dificuldade foi Vasconcelos (2014: 450) ao pesquisar Lima (2011) sobre o livro resultado de sua tese de doutorado na USP, *Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil*, ressaltando que para a superação dos entraves a democratização, “a governança teria a obrigação de ser pensada de acordo com a existência de redes profissionais ou corporativas de informação e saberes, uma vez que estas organizam a política no interior das instituições e neutralizam as mudanças propostas”. Destaca que as mudanças só ganharão espaço na medida em que vão sendo incorporadas pelas redes internas como pauta na disputa por prestígio dentro destas organizações.

Depreende-se que o modelo de segurança pública adotado pelo Brasil descrito no art. 144 da Constituição Federal de ter entre seus órgãos três polícias com competência na União (I - a polícia federal, II - polícia rodoviária federal e III - a polícia ferroviária federal) e duas estaduais (IV - as polícias civis e V - as polícias militares e corpos de bombeiros militares), cujas competências estão descritas nos parágrafos deste dispositivo, está longe de ser o ideal e de atingir as necessidades da sociedade brasileira nos dias atuais.

### **III. A Segurança Pública no Uruguai pós-redemocratização**

A Polícia Nacional é a corporação responsável pela segurança pública de todo território uruguaio e tem entre as suas atribuições à prevenção ao delito e a prisão dos infratores



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

caso o crime já tenha ocorrido. Atua também como polícia administrativa, com atribuições de fiscalização de trânsito e auxiliar de justiça, sendo responsável pela investigação dos crimes.

A estruturação política do Uruguai consiste na subdivisão de seu território em Departamentos (similares aos Estados brasileiros), e cada Departamento possui a sua Chefatura de Polícia Nacional, sendo que a maior delas está na capital do país, Montevideú, que conta com grande concentração populacional e, também, com a maior incidência de crimes.

A legislação que inseriu a Lei Orgânica Policial e definiu a atual estrutura se deu com a entrada em vigor do Decreto n°. 75, de 1º de fevereiro de 1972, determinando a natureza jurídica, a posição institucional, a direção imediata e sua finalidade, nos seguintes termos:

Artículo 1º - La Policía constituye la Fuerza Pública; es un Cuerpo de carácter Nacional y Profesional, dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior.

Artículo 2º- Como policía administrativa le corresponde el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos. Entiéndese por orden público a los efectos de esta Ley, el estado de hecho en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas; la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos, el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades públicas. En su carácter de Auxiliar de la Justicia, le corresponde investigar los delitos, reunir sus pruebas y entregar los delincuentes a los Jueces.

Asimismo, el servicio policial debe protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para, el libre ejercicio de sus derechos y la guarda de sus intereses, en la forma que sea compatible con los derechos de los demás.(Uruguay, Ley Orgánica Policial,1972).

As atribuições da Polícia Nacional uruguaia, estipuladas nos artigos 3º, 4º e 5º, são exercidas de forma similar à atividade policial brasileira, através de um serviço permanente de observação, atenção e prevenção, visando controlar a ação dos delinquentes, infratores e contraventores, cuja prisão será efetuada se os delitos ocorrerem, nos prazos e nas condições legalmente estabelecidas, com a respectiva coleta de provas e instrumentos usados na prática delituosa. Cabem à polícia também o cumprimento das ordens de liberdade emanadas das autoridades judiciárias competentes e a remessa, ao cárcere, das pessoas submetidas à justiça e com prisão decretada.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A lei de procedimentos destaca que a ação preventiva e repressiva da polícia se estenderá aos delitos que infrinjam o código penal e as demais legislações penais especiais. Destaca a finalidade do serviço policial e do papel dos seus agentes como aplicadores da lei, ressaltando o emprego do uso progressivo da força, nos seguintes termos:

El Servicio Policial debe asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, órdenes, resoluciones y permisos de cuya vigencia efectiva le está encomendado el control; y le corresponde colaborar con las autoridades judiciales y los Gobiernos Departamentales. Para el logro de los fines descritos, los servicios policiales se emplearán bajo su responsabilidad, los medios razonablemente adecuados y en igual forma elegirán la oportunidad conveniente para usarlos. A los efectos del cumplimiento de las finalidades institucionales y cometidos del artículo 2º. de la presente ley, el personal policial utilizará las armas, la fuerza física y cualquier otro medio material de coacción, en forma racional, progresiva y proporcional, debiendo agotar antes los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance según los casos. El Ministerio del Interior instruirá a dicho personal siguiendo las pautas contenidas en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG/34/169), de 17 de diciembre de 1979". (Uruguay, Ley Orgánica Policial, 1972).

Quanto à estrutura orgânica da hierarquia policial, ela se dará diretamente com o Ministério do Interior, na qualidade de órgão superior de todos os serviços de segurança pública, cabendo ao Ministro a chefia direta da polícia ou a delegação aos órgãos vinculados referidos na lei, tendo na figura do subsecretário o substituto imediato, podendo também, por via de decreto, determinar a criação de organismos de conexão entre os serviços policiais que se fizerem necessários.

As Chefias de Polícia Departamentais dividem-se em “Jefaturas de Policías del Interior” e em “Jefatura de Policía de Montevideo”, referindo expressamente a legislação que cada Departamento da República Oriental do Uruguai terá um Chefe de Policía, atendendo ao disposto no art. 173 da Constituição daquele país, nos seguintes termos: “En cada Departamento de la República habrá un Jefe de Policía que será designado para el período respectivo por el Poder Ejecutivo, entre ciudadanos que tengan las calidades exigidas para ser Senador”, com a ressalva de que se trata de um cargo demissível *ad nutum*, ou seja, o Ministro do Interior poderá removê-lo e substituí-lo quando achar conveniente, enquanto que todos os demais cargos



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

policiais das chefias e repartições serão exercidos por policiais de carreira. (Constitucion De La Republica Oriental Del Uruguay, 1967).

Mais recentemente a Lei de Procedimento Policial junto à sociedade uruguaia foi aprovada através da Lei nº. 18.315, de 05 de julho de 2008, adaptando a atividade policial ao Código de Conduta para os Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei (ONU, 1979) naquele país, mesmo que tardiamente segundo palavras da Ministra do Interior, quando da edição da lei, Daisy Tourné Valdez, justificando que no Uruguai até então havia pouco debate político acerca da segurança pública, sua estrutura, suas funções e seu modo de proceder. Saliu que este debate em profundidade, a confrontação livre de ideias, a abertura e difusão do modo de atuação policial, com a participação de todos os cidadãos, organizações não governamentais, têm enriquecido o processo de envolvimento da sociedade neste tema de altíssima relevância.

A então Ministra justificou a criação da Lei de Procedimento Policial, aprovada por unanimidade pelo parlamento uruguaio, como um marco normativo claro e um grande avanço, uma vez que a discricionariedade e o desgoverno em relação à segurança pública são perigosos à democracia. Destacou que, além de ferramenta com regras claras para as ações policiais, esta lei se transforma em garantia para todos os cidadãos da república uruguaia e um marco democrático de vigência dos direitos humanos, contribuindo para fortalecer as relações entre os cidadãos e sua polícia.

Segundo pesquisas de Vila (2012), essas transformações institucionais na estrutura policial estavam evoluindo no Uruguai até 27 de junho de 1973, quando houve a intervenção militar e iniciou-se um período de ditadura e de supressão das instituições durante os anos setenta até o início de 1985. A partir de então se retomou a busca da identidade em um processo de reabertura democrática, restauração de direitos e garantias até a implantação da democracia, com a liberdade e anistia a muitos uruguaio que durante anos foram silenciados e presos pelo aparato repressivo estatal. Destaca também que:

Los años posteriores al regreso de la democracia fueron de gran incertidumbre en la organización policial. Mientras que algunos policías destituidos por el régimen militar recompusieron sus carreras administrativas recibieron compensaciones económi-



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

cas por los prejuicios sufridos, otros tantos pasaron a retiro, sea por temor a las represalias como por las incertidumbres de los cambios institucionales. Al mismo tiempo, el personal de base encontró una ventana de oportunidades y se aventuró a movilizarse [...] en procura de reivindicaciones gremiales, fundamentalmente salariales, pero en este punto el elenco político no admitió la naturaleza de las propuestas y el movimiento fue rápidamente reprimido. [...] En cuanto respecta a legislación, el período estuvo signado por escasos cambios normativos en lo institucional, aunque hubo una reorientación hacia el sector privado estimulándose el surgimiento de las empresas de seguridad. [...] Por otra parte, la Policía contaba con cierto descrédito y la inseguridad no mostraba valores preocupantes. (Vila, 2012: 210).

Já nos anos 2000 e com o feito histórico da chegada da esquerda à presidência do país, com o apoio da chamada frente ampla (em março de 2005), teve-se o grande desafio de estabelecer normas democráticas para a atividade de segurança pública e erradicar práticas usuais do período da ditadura. Segundo Vila (2012), em 2007 realizou-se um censo policial sobre a formação e preparo técnico-profissional e os resultados foram alarmantes, apesar dos esforços das autoridades em inserir mudanças nos planos de formação dos novos agentes, adaptação no currículo e da ampliação dos requisitos e exigências de ingresso.

No que diz respeito às mudanças legislativas afins com o tema da segurança pública deste novo período, ele foi marcado pela aprovação da Lei de Humanização e Modernização do Sistema Carcerário (Lei nº. 17.897, de 18/09/2005), motivo de grande preocupação dos uruguaios assim como na questão penitenciária brasileira, que incluiu diversas demandas importantes, dentre as quais estão: a redução da pena de quem trabalhasse ou estudasse no cárcere; liberdade antecipada para quem já tivesse cumprido metade da sua pena; modificação nas leis de segurança cidadã; criação do Centro de Atendimento às Vítimas de Violência e de Delitos e de uma comissão de reforma processual penal.

Foi estabelecido um protocolo de atuação policial (Lei nº. 18.405, de 17/11/2008 e a derrogação de um decreto que autorizava a polícia a realizar certas prisões e medidas coercitivas que havia sido criado durante a ditadura e que claramente não se coadunavam com o texto da Constituição da República em vigor. Na estrutura da segurança pública uruguaia, neste período, houve modificações na escala hierárquica nas unidades executoras e criação de cargos técnicos civis no Ministério do Interior, de pesquisadores sociólogos, antropólogos e cientistas políticos, por exemplo, mudança assim descrita por Vila (2012):



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

[...] se generan varias reestructuras escafonarias en distintas unidades ejecutoras y se crean cargos civiles en la Secretaría del Ministerio del Interior. Esto último, pese a lo reducido del número, fue un giro importante en la concepción de la seguridad, ya que hasta el momento se entendía que todos los temas relacionados a la seguridad pública eran asunto de la corporación policial. Con la creación de estos cargos de “conducción” y “alta conducción” en la cartera pero abocados desde el punto de vista técnico al apoyo de las autoridades políticas se generó una fuerte polémica en la interna policial, especialmente en los mandos superiores que veían con desconfianza la incursión civil en asuntos relativos a la seguridad. (Vila, 2012: 219).

Sobre a busca de uma segurança coadunada com o desenvolvimento do país e comprometida com a cidadania o Ministro do Interior nos dois últimos governos, Eduardo Bonomi (2014), destaca as novas legislações e projetos voltados à prevenção da criminalidade, em busca de um novo modelo policial, destacando entre as ações implantadas que:

La reforma fue hecha a partir del concepto de la construcción de la seguridad: [...] Superar el temor colectivo en el espacio público es la estrategia prioritaria para recuperar la ciudad como un escenario de tránsito, intercambio y generador de encuentros. Ello requiere la articulación con distintos organismos del Estado, con las intendencias y con organizaciones de la sociedad civil. [...] Llegamos a la conclusión que la profunda modernización – renovación- de la gestión y de la policía tenía que consolidar un “Nuevo Modelo Policial”, en el cual la capacitación, profesionalización y la mejora de las condiciones laborales de la Policía Nacional tienen un rol clave.[...] Cambios en la estructura de la Institución: 1) Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación; 2) Creación de la Guardia Republicana; 3) Creación de la Dirección General contra el Crimen Organizado. Implementación de la nueva estructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo o se crearon 4 Jefaturas de Zonas Operativas y una especializada; 4) Se creó el Área de Violencia de Género; 5) Creación de la Unidad de Auditoría Interna, fortaleciendo la transparencia con la que se trabaja. (Bonomi, 2014: 11).

Pode-se dizer que nos últimos quarenta anos a matriz institucional do Ministério do Interior e, por consequência, a da segurança pública, mudou, se atualizou e continua evoluindo. Estas mudanças são justificadas por Vila (2012), com os seguintes argumentos:

[...] Las necesidades de un Estado repressivo durante los años setenta y la coyuntura regional dieron un jiro en el diseño organizacional de la Policía Nacional. Las carencias profesionales, la falta de coordinación, la insuficiencia normativa, la escasez de recursos, entre otras características, fueron propiciando un cambio sustantivo en la gestión de la seguridad en un contexto de crecimiento del autoritarismo. La nueva Ley Orgánica y sus reglamentaciones fueron generando unidades especializadas,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

aunque no por ello profesionalizadas, para el desarrollo de nuevas formas de gestión. La disciplina extrema impuesta por la intervención militar y la desaparición de las garantías y derechos fueron subsidiarias de una identidad que marcaría a fuego las generaciones de ese período. [...] los efectos de la dictadura permanecerían en la doctrina policial y el recambio generacional no bastaría para erradicar prácticas abusivas o contrarias a un Estado de derecho. El aumento de recursos humanos y materiales, la mejora de los planes de estudio, la tecnificación y los impulsos reformistas no han sido suficientes para alcanzar mejores resultados en los cometidos organizacionales. La sociedad clama por mayor vehemencia en las políticas de seguridad y desde la cartera se há debatido donde llegar en las potestades de la corporación. [...] (Vila, 2012: 228).

Paternain (2008: 9) ao escrever sobre o panorama da violência, criminalidade e insegurança no Uruguai, com dados, tendências e perspectivas ressaltou que “seremos implacables con el delito, pero mucho más con las causas del delito”. [...] la conducción política de los problemas de la seguridad ciudadana necesita tener una base sólida en diagnósticos permanentes y actualizados [...], transcrevendo as palavras da então Ministra do Interior, Daisy Tourné, na apresentação da obra.

Em outro momento Paternain (2013), assim se posiciona sobre possíveis mudanças na condução da segurança naquele país:

La coordinación interinstitucional y la perspectiva multiagencial reclaman un nuevo diseño institucional para el ejercicio de la conducción de las políticas de seguridad.[...] Además de esta política nacional, el país debe transitar con fuerza desde un Ministerio de Interior hacia un Ministerio de Seguridad en el cual se puedan ejecutar en plenitud tres funciones básicas: la prevención, el control y la rehabilitación. Eso implica que, más allá de la conducción de la Policía y de un sistema penitenciario totalmente autónomo de la gestión policial, un Ministerio de Seguridad debe asumir las responsabilidades políticas de todas aquellas acciones de seguridad que no caen en la órbita de lo policial: ello supone la creación de un área operativa en materia de prevención u relaciones con la comunidad que se ubique en un ámbito propio que evite tanto la superposición de acciones que llevan a cabo otros ministerios. (PATERNAIN, 2013: 130).

Importante destacar que no Uruguai existe outra concepção de segurança pública, eles têm claro que a polícia está lá para prestar um serviço e é reconhecida por isto, enquanto que no Brasil é para manter um poder corporativo que dificulta qualquer alteração na estrutura, são questões que não tem a ver com o modelo policial adotado e sim com a cultura institucional. Lá trabalham muito na prevenção, visando combater as causas dos crimes e da violência



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que tanto preocupam os uruguaios, enquanto que aqui no Brasil a prevenção é falha e, basicamente se trabalha nas consequências delituais. Um dos exemplos dessa preocupação uruguaia com melhorias e prevenção são os cientistas sociais do Ministério do Interior fazendo estudos e diagnósticos constantes acerca das questões de segurança pública e pesquisando melhorias.

Outro aspecto é que a relação do Estado com o cidadão nos dois países é diferente e um aspecto da segurança pública em que esta diferença fica evidente é na transparência dos dados. Todos os dados, estudos e diagnósticos de criminalidade do Uruguai são públicos desde 1980, transparência que foi ampliada após a criação do Observatório, enquanto que no Brasil, conforme apresentado no item 1.3, há enorme dificuldade no acesso aos dados estatísticos sobre criminalidade no Brasil e em alguns Estados mais do que em outros.

Cabe ressaltar, também, que a segurança pública no Uruguai é bastante centralizada e, como se trata de um país pequeno, as relações do poder local e a polícia nacional fica mais fácil, assim como a relação entre Estado e cidadão, diferentemente do Brasil, onde a grande extensão territorial, o modelo de segurança pública adotado e a relação “governo x cidadãos” torna este trato mais difícil e distante.

Por fim, a redemocratização no Uruguai estendeu-se amplamente sobre as forças de segurança, no seu modo de atuação e com mudanças legislativas consistentes, enquanto que no Brasil perdeu-se a oportunidade justamente no campo nevrálgico da segurança pública onde apenas mudanças periféricas mantiveram as estruturas policiais intocadas.

#### **IV. Considerações Finais**

Nos últimos tempos as transformações na atividade policial estão associadas aos fenômenos da (re)democratização, da descentralização das estruturas político-administrativas, à criação de novas tecnologias, às perspectivas pós-globalização e a um maior protagonismo da sociedade civil, inquieta com os problemas de segurança, que têm afetado a maioria das na-



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina  
La sociología en tiempos de cambio

ções latino-americanas, gerando novos enfoques em matéria de segurança, controle e atividade policial.

Essas transformações encontram-se presentes na agenda política de diversos países da América Latina que recentemente realizaram transições para a democracia como é o caso do Uruguai e do Brasil, por exemplo, sendo que as reformas policiais são consideradas um passo essencial para adequar as suas polícias às exigências de um regime democrático e, também, às necessidades de uma política de segurança pública capaz de prevenir, controlar e combater o crime e a violência.

No Brasil sucessivas administrações apoiaram projetos de reforma do modelo policial desde a transição para a democracia e a promulgação da atual Constituição Federal, orientando-se sempre por visões humanitárias, legalistas e de desenvolvimento, com projetos tornando as instituições mais cidadãs, retomando o elo com a comunidade, por meio de reaproximação e orientadas sempre para a solução de problemas e de resultados. Houve esforço, também, para aproximar os órgãos policiais visando à prestação de um serviço mais integrado e eficiente. Nesta aproximação das polícias estaduais e federais buscou-se combater o tráfico de drogas e repressão ao crime organizado, enquanto que a aproximação com as guardas municipais foi no sentido de prevenir os delitos de menor potencial ofensivo.

Embora sempre estejam nas agendas políticas, às reformas policiais raramente são consideradas prioritárias. Elas costumam ser postergadas por serem um processo complexo, difícil e de longo prazo e quando algum governante demonstra vontade política para as mudanças do modelo adotado, falta apoio e capacidade de mobilização para implementá-las. As simples propostas geram resistências das instituições policiais existentes e reações que podem intensificar os problemas no campo da segurança pública e desestabilizar governos.

A história da segurança pública uruguaia se deu com a evolução daquela sociedade, suas revoluções, guerras, invasões, nos períodos históricos da era colonial à sua independência como república oriental, aos dias atuais, ressaltando que lá a formação é de um estado unitário, diferentemente do Brasil, que se estruturou como uma federação, sendo este ponto importante para as diferenças na formação das forças de segurança, que lá é representada por



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

uma polícia única e bastante centralizada, enquanto que no Brasil, por preceito constitucional, são cinco os órgãos que integram nosso sistema nacional de segurança pública.

## V. Referencias Bibliográficas

Bonomi, Eduardo. (2014). *Seguridad para el Desarrollo*. Entrevista Min. Interior, Disponível em: [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/desayuno\\_su.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/desayuno_su.pdf). Acessado em 30/08/2017.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acessado em 06/09/2017.

Bayely, David H. (2002). *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Polícia e Sociedade; nº 1/Organização: Nancy Cardia).

Lima, Renato Sérgio de; Beato, Cláudio; Ratton, José Luiz; Soares, Luiz Eduardo e Azevedo, Rodrigo Ghiringhelli de. (2013). *Um pacto pela reforma da segurança pública*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/11/1365771-renato-sergio-de-lima-e-claudio-beato-um-pacto-pela-reforma-da-seguranca-publica.shtml>. Acessado em 04/06/2017.

Lima, Renato Sérgio de, Bueno, Samira (Orgs). (2015). *Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças*. São Paulo: Alameda.

Mesquita Neto, Paulo de. (2011). *Ensaio sobre Segurança Cidadã*. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP.

ONU. (1979). *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/931761.pdf>. Acessado em: Acessado em 11/09/2017.

Paternain, Rafael. (2013). *Ya no podemos vivir así: ensayo sobre la inseguridad en el Uruguay*. Montevideo: Trilce.

\_\_\_\_\_.(Coordenador). (2008). *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay: datos, tendencias y perspectivas*. Ministerio do Interior-PNUD, Uruguay, Montevideo.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Spaniol, Marlene Inês. (2016). *Políticas Municipais de Prevenção à Violência: Desafios e experiências no campo da segurança pública*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS.

Uruguay. (1967). *Constitución de La República, con las Modificaciones Plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989, el 26 de Noviembre de 1994, el 8 de Diciembre de 1996 y el 31 de Octubre de 2004*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. Acessado em 02/07/2017.

\_\_\_\_\_. (1971). *Ley n° 13.963/71, de 13/05/71. Ley Organica Policial*. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13963&Anchor=> e em: [http://sipom-uruguay.org/documentos/ley\\_organica\\_policial.pdf](http://sipom-uruguay.org/documentos/ley_organica_policial.pdf) (texto ordenado). Acessado em 02/08/2017.

\_\_\_\_\_. (2008). *Ley n° 18.315/08, de 05 de Julio de 2008, Ley de Procedimiento Policial junto a la sociedad*. Disponível em: [https://www.minterior.gub.uy/images/stories/pdf/134\\_Ley\\_Procedimiento\\_Policial.pdf](https://www.minterior.gub.uy/images/stories/pdf/134_Ley_Procedimiento_Policial.pdf). Acessado em 02/08/2017.

\_\_\_\_\_. (2008). *Ley n° 18.405/08, Protocolo de atuação policial*. Disponível em: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/decretos/12/min\\_453.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2016/decretos/12/min_453.pdf). Acessado em 02/08/2017.

Vasconcelos. Francisco Thiago Rocha. (2014). *Esboço de uma sociologia política das Ciências Sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP. São Paulo.

Vila, Alejandro. (2012). *La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación*. In: Paternain, Rafael, Rico Álvaro (coordinadores). *Uruguay: Inseguridad, Delito y Estado*. Montevideo: TRILCE.

\_\_\_\_\_. (2006). *Reformas Y Dilemas de La Seguridad Publica: desentrañando las causas de la baja capacidad policial*. Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de La Republica, Montevideo.

Zaverucha. (2011:93-116). Jorge. *Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira*. In: *Segurança Pública e Democracia*. Brasília: Ed. Câmara dos Deputados. (Série ação parlamentar; n°. 441). Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6124/seguranca\\_publica\\_democracia.pdf?sequence=4](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6124/seguranca_publica_democracia.pdf?sequence=4). Acessado em: 04/11/2016.