

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA ORIENTADA PARA A EFETIVIDADE E O PAPEL DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Daniel Cerqueira¹

1 INTRODUÇÃO

Este *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) especial objetiva discutir os elementos essenciais para a construção de uma Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) orientada para a efetividade, tendo o papel do governo federal e, em particular, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), como fio condutor das análises.

Naturalmente, não desconhecemos que as reformas estruturais e constitucionais são elementos cruciais para garantir maiores níveis de eficiência e efetividade a todo o sistema de segurança pública.² No entanto, o objetivo do debate aqui proposto segue no sentido de pensar o que se pode avançar, mesmo com tais restrições. Ou seja, admitimos que – ainda considerando a rigidez e as lacunas conceituais do que seja a segurança pública, explicitadas na carta maior – é possível estabelecermos uma política de segurança pública efetiva que aponte para a reversão do quadro dramático de criminalidade violenta no país.

Centramos nossas reflexões na premissa de que as políticas orientadas para a efetividade pressupõem não apenas boas ideias sobre o que fazer, mas ainda mecanismos de governança que permitam que as ações sejam desenvolvidas a contento e tenham êxito. Neste ponto, discutiremos aqui menos as ideias sobre os programas que funcionam e mais os elementos para a capacitação e a arquitetura institucional que possibilitem que as ações possam ser postas em práticas, monitoradas, avaliadas e reordenadas.

Em um contexto internacional em que, desde a década de 1960, a descentralização do poder de polícia³ e o papel dos atores políticos locais têm sido a tônica para explicar as práticas mais efetivas na segurança pública,⁴ a importância dos governos centrais tem sido fortemente direcionada para a ação indutora, capacitadora e promotora do desenvolvimento institucional e informacional.

1. Doutor em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), mestre em economia pela Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (EPGE/FGV) e bacharel em economia pela Universidade Santa Úrsula (USU). Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

2. Estamos nos referindo, sobretudo, às restrições dadas pelo Artigo 144 da Constituição Federal (CF): *i*) que prevê a divisão do ciclo policial estadual entre duas organizações policiais, militar e civil; *ii*) que não reconhece o papel dos municípios e das guardas municipais na segurança pública; e *iii*) que atrela as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército brasileiro. A ênfase sobre mudanças incrementais na gestão e na capacitação institucional explicitadas no presente boletim não deve significar, contudo, nenhum desestímulo ou perda de ênfase às necessárias reformas constitucionais, cujas questões centrais foram discutidas na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 51/2013.

3. Ver Bayley (2001) e Tonry e Morris (2003).

4. Curiosamente, contra todas as evidências internacionais sobre o processo de descentralização da segurança pública e ainda tendo em vista o papel pífio que o governo federal brasileiro veio desempenhando na segurança pública, está em trâmite no Congresso Nacional uma PEC nº 6/2017, que objetiva federalizar a segurança pública, incorporar as polícias civis à Polícia Federal, unificar as polícias militares em uma Polícia Militar da União e unificar os corpos de bombeiros militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União.

A menos que questões pontuais,⁵ não acreditamos que a operacionalização direta pelo governo federal nas ações de segurança pública possa render resultados efetivos e duradouros. Confiamos que o papel central do governo federal, no campo da segurança pública, de modo a gerar maior efetividade e sustentabilidade, deva ser baseado no tripé indução, capacitação e financiamento de entes federativos.

Nesse ponto, o papel da Senasp é central não apenas no sentido de promover, por meio de indução aos entes federativos, as políticas que funcionam, mas ainda por garantir um intercâmbio de tecnologia, conhecimento e capacitação tanto no que concerne ao treinamento das forças policiais quanto em termos de conhecimento sobre mecanismos de gestão da segurança pública. Neste contexto, o “financiamento” amarra a estrutura, criando os incentivos para a indução e a capacitação federativa.

No entanto, essa visão do papel do governo federal na PNSP não é consensual no aparelho de Estado e veio sofrendo avanços e retrocessos desde a criação da Senasp, em 1997. Sobre esse ponto, no segundo artigo deste boletim, Fabio de Sá e Silva pontuou os esforços do Ministério da Justiça (MJ) e, em particular, da Senasp, em 2011, para formular um Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios, o qual apresentava avanços em relação aos pressupostos defendidos nos artigos desta publicação. Tais iniciativas foram, contudo, frustradas por relutância da própria presidenta Dilma Rousseff, para quem a segurança pública era matéria essencialmente estadual, devendo a União entrar apenas de maneira subsidiária e em casos como “crime organizado”, “uso de drogas” e “grandes eventos”. Para acomodar essa visão, o MJ e, em particular, a Senasp, formularam o plano Brasil Mais Seguro e a operação Brasil Integrado, que nem de longe foram capazes de gerar a inovação necessária à conformação de uma PNSP mais robusta.

Já em 2015, houve nova reversão na direção da política pública, quando o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, determinou a formulação do que seria um Pacto Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios,⁶ em que ações mais abrangentes e de cunho preventivo deveriam estar no centro das atenções. Conforme lembrou Sá e Silva, por diversas razões – em especial a resistência da Senasp –, as aspirações foram frustradas. Ao final de 2016, havia uma impressão generalizada, por parte de especialistas, que o “pacto” repetiria diversos equívocos de processos passados, como a multiplicidade e a desarticulação de ações. Pouco depois, o país mergulharia de vez na crise política e o debate sobre o pacto seria descontinuado. Mais que isso, iniciado o governo Temer, a PNSP passaria por uma brusca reorientação, cuja direção sepultou de vez as aspirações pela adoção de respostas consistentes ao complexo problema da violência letal no país pelo governo federal.

Assinalados os avanços e os retrocessos na história recente das políticas nacionais de segurança pública, cabe voltarmos ao tripé para o qual as energias do governo federal deveriam se voltar na construção de alternativas eficazes a favor da paz social que deve envolver a indução, a capacitação e o financiamento de entes federados.

5. Para além de questões legislativas, o emprego das Polícias Federal e Rodoviária Federal, além, eventualmente, do Exército, é fundamental para coibir determinadas dinâmicas criminais, com consequências sobre a criminalidade urbana, como o controle de fronteiras e de crimes transnacionais, bem como pelo apoio no trabalho de inteligência e contra-inteligência e na identificação de grupos de extermínio, entre outras.

6. Os princípios que norteariam o pacto foram debatidos com vários especialistas, sob a mediação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto ao MJ.

2 INDUÇÃO E CAPACIDADES ESTATAIS DO GOVERNO FEDERAL

Para falarmos sobre “indução” e conseguirmos aprofundar a agenda institucional do governo federal na segurança pública, urge, em primeiro lugar, destacar os elementos presentes nas boas práticas internacionais e nacionais que lograram êxito e que, portanto, deveriam servir de parâmetro para definir a direção das políticas a serem induzidas.

No terceiro artigo deste boletim, Renato Sérgio de Lima apresentou os três pilares presentes nas experiências bem-sucedidas que conseguiram diminuir de forma substancial e duradoura a criminalidade violenta, sendo eles: *i)* articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas, sobretudo, nas crianças e nos jovens; *ii)* estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; e *iii)* mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas.

Demarcada a direção das políticas, cabe a reflexão sobre a arquitetura institucional que capacitaria o governo federal a induzir estados e municípios a perseguirem os objetivos supramencionados. No quinto artigo, Alberto Kopitkke descreveu o desenvolvimento dos arranjos institucionais na gestão da segurança pública nos Estados Unidos e no Reino Unido, e comparou com o arcabouço totalmente deficiente e insuficiente do governo federal no Brasil, e, em particular, da Senasp. Naqueles países, houve o forte investimento para gerar capacidades estatais⁷ que possibilitassem a boa gestão das políticas de Estado. Neste sentido, foram criados vários órgãos e instituições não apenas para impulsionar a pesquisa científica no setor, mas para aperfeiçoar os sistemas estatísticos, induzir novas políticas e estratégias de prevenção e garantir o controle institucional e a efetividade das polícias, entre outros objetivos. De fato, a comparação com o Brasil chega a ser chocante ao notar que a Senasp conta com pouquíssimos servidores próprios, além de pertencer a um ministério altamente complexo que trata desde a questão indígena, passando pelo processo de nomeação de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e chegando a questões de justiça, exilados políticos e direito do consumidor.

Em particular, destacaremos dois pontos centrais que se referem aos sistemas informacionais necessários para amparar a tomada de decisão dos gestores federais e aos mecanismos de controle externo da atividade policial.

Não obstante as limitações apontadas anteriormente, devemos reconhecer que há, no MJ, desde o ano⁸ 2000, uma percepção acerca da importância de se produzir indicadores e estatísticas nacionais de criminalidade. Isabel Figueiredo, no sexto artigo deste boletim, analisou os percalços nessa trajetória pela constituição de um sistema informacional no âmbito da Senasp, desde o Infoseg ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Quase duas décadas depois e mais de R\$ 100 milhões investidos apenas no Sinesp, lamentavelmente, não dispomos de um sistema minimamente qualificado que possa orientar as políticas indutoras e capacitadoras e que possibilite o monitoramento e a avaliação das ações.

7. Melhor do que investimentos em programas de um ou outro governo.

8. Quando a Senasp organizou a primeira oficina de trabalho nacional sobre indicadores de criminalidade.

Segundo Figueiredo, além do difícil conflito federativo que envolve o compartilhamento de informações por organizações fundadas na cultura do sigilo, existem três percalços que obstaculizaram a construção de um sistema federal de informações criminais efetivo. O primeiro deles refere-se à ausência de prioridade política, com exceção do período compreendido pelo primeiro governo de Dilma Rousseff.⁹ O segundo diz respeito à falta de objetivos claros para o qual o sistema deveria servir: se para fornecer informações para a tomada de decisão e execução da política pública de segurança ou se para atender a outros objetivos e demandas operacionais e de inteligência. Por fim, houve uma falta de foco sobre quais seriam as informações relevantes e os protocolos de alimentação de informações em que se pensou até em coletar informações *on-line* dos sistemas estaduais.

Ou seja, a experiência dos últimos anos partiu de uma ênfase em investir em tecnologia sem saber muito bem quais são os dados relevantes, para que eles serviriam e quais os critérios de alimentação e validação dos dados necessários.

Outro tema de extrema importância, que tange à capacidade do Estado brasileiro para fazer funcionar adequadamente as instituições policiais na garantia dos direitos de cidadania, diz respeito aos mecanismos de controle externo das polícias, que foi o objeto das análises de Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci, no quarto artigo deste Bapi.

Conforme apontado pelas autoras, existe uma grande lacuna institucional sobre a questão, uma vez que o Ministério Público (MP) não cumpre essa missão, ditada no Artigo 129 da CF, o que é reconhecido, inclusive, por significativa parte dos promotores. Contudo, as ouvidorias de polícia, que, desde meados da década de 1990 tentaram ocupar o vácuo deixado pelos MPs, não lograram atingir os objetivos desejados por conta de inúmeras restrições políticas e materiais. Portanto, há uma clara necessidade de articulação e tensionamento político para que ou o MP cumpra a sua missão constitucional ou se crie outra instância de controle, como o Conselho Nacional de Polícias ou a Ouvidoria Nacional de Polícia, para tomar emprestado o exemplo britânico. Neste quesito, cabe destacar a importância que teria a participação do GF e da Senasp nesse debate e articulação.

Com base nas boas experiências internacionais, Lemgruber e Musumeci avaliaram que algumas condições seriam desejáveis no arranjo institucional proposto à agência controladora: *i*) independência política e em relação às agências reguladas; *ii*) existência de um mandato abrangente, com a provisão de recursos adequados e apoio da sociedade civil; *iii*) trabalho proativo não apenas no desvio individual de conduta, mas nos padrões institucionais de trabalho; e *iv*) atuação cooperativa com as organizações policiais, no sentido de compartilhar responsabilidades e solução de problemas.

3 CAPACITAÇÃO

A capacitação para desenvolvimento de ações e políticas públicas efetivas no âmbito federativo dá-se em dois planos: no plano operacional, que envolve a capacitação de policiais e guardas municipais, e no plano de elaboração e gestão das políticas públicas estaduais e municipais, que compreende o apoio e a capacitação de gestores e de mecanismos de governança local.

9. Além do investimento financeiro apontado acima, foi sancionada a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que instituiu o Sinesp.

No que concerne ao primeiro plano, a ênfase do trabalho deveria ser voltada para mudar a concepção militarista da segurança pública, que privilegia o confronto e o uso da força, para uma abordagem que entende o ofício do policial como um agente voltado, precipuamente, para a segurança e as garantias de direito do cidadão, em que o processo de capacitação deveria aliar teoria e prática para auxiliar o dia a dia do profissional.

Baseado nessa premissa, José Vicente Tavares dos Santos analisou, no sétimo artigo, os avanços e os retrocessos, nas últimas décadas, das ações e dos programas voltados para a educação policial, desde o trabalho pioneiro do professor Paixão, em Minas Gerais nos anos 1980, passando por inúmeras experiências locais e chegando à implementação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), em 2005. Contudo, ainda que esse “movimento” tenha aproximado a comunidade acadêmica do universo dos agentes de segurança pública, Santos concluiu que, a despeito de avanços individuais, os programas e as políticas não lograram transformações nas culturas institucionais das polícias e em uma mudança da rotina do policial em sua atividade diária. O autor lembra ainda de uma proposta apresentada em 2016 pela Senasp, mas nunca implementada, da criação de uma Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Enaesp), que contemplaria, inclusive, um centro de excelência em ensino e valorização dos profissionais de segurança pública no Brasil.

No que se refere à indução e à capacitação de mecanismos de governança local, Arthur Trindade M. Costa e Almir de Oliveira Junior analisaram o papel da Senasp nas políticas de segurança pública estaduais e municipais nos artigos nono e décimo, respectivamente. Ambos os autores concordaram sobre a importância da Senasp nesse contexto, ainda que reconheçam que a sua atuação é bastante limitada e longe de um patamar que se considerasse minimamente desejável.

Costa lembrou que, para a maioria das Unidades Federativas (UFs), o investimento em segurança pública é financiado, substancialmente, pelo GF, uma vez que os orçamentos estaduais encontram-se quase integralmente comprometidos com os gastos para custeio e pagamento de pessoal. Contudo, o mesmo autor apontou uma grande lacuna nessa atuação, uma vez que o MJ restringe-se a financiar, basicamente, o reequipamento das polícias estaduais, em um processo burocrático e não estratégico, bem diferente do que ocorre em outros países, em que o GF ocupa-se de oferecer assessoria técnica para planejar, implementar e avaliar projetos inovadores. O autor descreve, inclusive, vários exemplos de como a falta de uma atuação proativa, estratégica e capacitadora em termos de mecanismos de governança por parte do GF pode ter influenciado decisivamente o fracasso de vários projetos estaduais.

Oliveira Junior, contudo, apontou a forte influência exercida pela Senasp para a centralidade e a maior participação dos municípios na segurança pública, bem como para o crescimento na criação de guardas municipais, a partir dos anos 2000, e, sobretudo, após o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Entretanto, não obstante a sanção do Estatuto Geral das Guardas Municipais,¹⁰ o autor entende que haveria ainda um papel mais proativo no sentido de o GF buscar trabalhar um modelo de atuação preventiva das guardas municipais que transcendesse a visão mais simplória de se reproduzir meramente um modelo policial coercitivo nos municípios à imagem da atuação das polícias militares. Neste ponto, caberia à Senasp investir fortemente não apenas na orientação, mas em assessoria técnica para facultar um maior nível de governança nas políticas municipais de segurança pública.

10. Lei nº 13.022/2014. Disponível em: <<https://goo.gl/57RCuC>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

4 FINANCIAMENTO DA PAZ

O tema sobre o financiamento da segurança pública é crucial não apenas no que se refere a uma perspectiva estratégica de sustentabilidade financeira de programas preventivos em um horizonte temporal maior, mas também por servir de mecanismo indutor de políticas efetivas de segurança pública por estados e municípios. Ou seja, o financiamento pelo GF seria pensado como um instrumento não de atendimento às demandas no varejo por recursos pelos entes federativos para compra de viaturas e equipamentos, mas para induzir as mudanças para a paz, a partir do investimento direcionado para o fortalecimento dos três pilares das políticas efetivas de segurança pública, descritas por Renato Sérgio de Lima e apontadas no início deste artigo.

Samira Bueno, no oitavo artigo, problematizou a questão do financiamento da segurança pública no Brasil. Um primeiro ponto destacado pela autora diz respeito à “falta de coordenação de um projeto nacional com foco na redução dos crimes violentos, em especial os crimes contra a vida, (...) que resultou na baixa capacidade de indução e coordenação do governo federal”. A autora contrasta esta falta de foco claro de atuação e de mecanismos de coordenação da segurança pública com os arranjos institucionais e de financiamento em outras áreas de políticas públicas, como na saúde, na assistência social e na educação, que conta com ministérios estruturados e mecanismos de repasse fundo a fundo para estados e municípios.

Uma segunda questão levantada por Bueno diz respeito à flutuação nos montantes de recursos transferidos a estados e municípios, junto ao forte comprometimento orçamentário do MJ com a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e, mais recentemente, a Força Nacional. Assim, a baixa dotação orçamentária para repasses, aliada à flutuação temporal dos recursos e à grande burocracia necessária para o fechamento e a prestação de contas dos convênios, constituem grandes óbices que precisam ser superados.

5 CENÁRIOS PROSPECTIVOS E DESAFIOS FUTUROS

Em um projeto conduzido pelo Ipea, junto com dezenas de especialistas de inúmeras organizações, foram produzidos cenários prospectivos em segurança pública no Brasil. Helder Ferreira, no 11º artigo, elencou seis desafios futuros da nação embutidos nesses cenários, que deveriam estar no centro de preocupação de qualquer política nacional para a manutenção da paz.

O primeiro desafio relaciona-se ao principal tópico debatido neste artigo acerca da governança deficitária nas instituições de segurança.¹¹ O segundo relaciona-se à questão do financiamento, com a possibilidade de crises na segurança pública (como se observou mais recentemente no Espírito Santo e no Rio de Janeiro), oriundas da precarização das instituições de segurança e escassez de recursos financeiros. Em terceiro e quarto lugares, surgem dois fatores dinamizadores da violência letal, que vêm sendo observados há vários anos e dizem respeito ao aumento da criminalidade, à expansão do mercado de drogas ilícitas e ao fortalecimento das organizações criminosas (sobretudo dentro das prisões), e o fácil acesso e descontrole sobre a circulação de armas de fogo. Como consequência desses elementos, existe o desafio de mudar a percepção negativa da política de segurança pública e baixa confiança na polícia.

11. Ou seja, ausência de avaliação dos programas, descontinuidade política e financeira de programas e ações, baixa capacidade de execução de recursos federais por estados e municípios, falta de comprometimento dos atores políticos das diversas esferas de governo etc.

E, por último, há o desafio de alterar o elo de propagação da violência pela consolidação do Estado policial, com a criminalização de jovens negros e pobres nas periferias urbanas.

6 CONCLUSÕES

Uma política efetiva de segurança pública, no sentido de reverter o grave quadro de crise que vivemos, pode e deve ser liderada pelo governo federal. Para tanto, há que se mudar totalmente a direção do que vem sendo observado nos últimos anos, em que a ênfase baseada na abordagem de “comando e controle”, de repressão ostensiva e de superencarceramento¹² não apenas mostrou-se ineficaz, mas tem contribuído para dinamizar os ciclos de violência na sociedade, com alto número de vítimas civis e policiais.

Nesse contexto, o papel da Senasp é crucial e passa pela estratégia de indução, capacitação e financiamento de ações inovadoras, visando a três eixos: a refundação do atual modelo de atuação das polícias, para uma abordagem em que a repressão qualificada seja orientada pela inteligência e informação; o incentivo à construção de modelos de governança nos estados e municípios, em que os métodos gerenciais venham a substituir a improvisação e o voluntarismo; e a mobilização e articulação dos atores sociais, sobretudo para a prevenção, com ações voltadas para o desenvolvimento infanto-juvenil.

Contudo, não bastam boas cartas náuticas; temos que construir navios capazes de nos levar ao destino pretendido. E isso passa por um processo de reordenamento da arquitetura institucional do governo federal na área de segurança pública e por um processo de investimento nas capacidades estatais da Senasp, hoje totalmente obsoleta.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Editora USP, 2001.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Editora USP, 2003.

12. Sobretudo contra jovens negros e com baixa escolaridade, residentes nas periferias das regiões metropolitanas.

