

BARCOS CONTRA A CORRENTE: A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE DILMA ROUSSEFF A MICHEL TEMER

Fabio de Sá e Silva¹

1 INTRODUÇÃO

A partir de 2015 e, em especial, de 2016 – ano marcado pelo impedimento da presidenta Dilma Rousseff e a chegada de Michel Temer à Presidência da República –, as políticas federais entraram em ciclo de profundas mudanças. A *agenda* foi radicalmente alterada, refletindo a ascensão de uma nova coalizão política ao poder, da qual a agenda de reformas (fiscal, trabalhista e previdenciária) é apenas a face mais evidente. As estruturas de *governança* foram igualmente alteradas, com a fusão e a eliminação de ministérios (Ferreira *et al.*, 2016) e mudanças na relação entre Estado e sociedade.² Por fim, em diversos órgãos, emergiram novas práticas de *gestão*, as quais incidem diretamente sobre as expectativas dos cidadãos para o acesso a serviços e a efetivação de direitos.³

A Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) guarda relação ambígua com tal cenário. Por um lado, o setor já era palco de duradouro *impasse*, para o qual os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) tiveram capacidade limitada de dar respostas.⁴ Por outro lado, com a nomeação de Alexandre de Moraes para a Justiça logo da posse de Michel Temer, o setor entrou prontamente na rota das mudanças que marcaram o advento do novo governo. Este artigo busca consolidar uma compreensão da ação dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer em relação a este setor.

Para tanto, além de trabalhos anteriores (Sá e Silva, 2012; 2013; 2014), o texto apoia-se em dados reunidos pessoalmente por meio de acompanhamento, análise e mesmo assessoramento (algumas vezes informal) do Executivo Federal entre 2009 e 2016. Trata-se, assim, de narrativa até certo ponto autoral, mas que se pretende objetiva, e, em todo caso, é carregada de informações originais sobre um período até então pouco explorado da PNSP.

1. Professor assistente de estudos internacionais e professor *wick cary* de estudos brasileiros na Universidade de Oklahoma (Estados Unidos). Atuou como técnico de planejamento e pesquisa do Ipea de 2009 a 2016. *E-mail*: <fabio.desaesilva@ou.edu>.

2. Para a estrutura federal em geral, ver Avelino, Alencar e Costa ([s.d.]). Exemplo tópico na área deste artigo foi a renúncia coletiva de sete membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) em função de discordâncias sobre a forma pela qual o Ministério da Justiça (MJ) passou a relacionar-se com esse órgão, instituído pela Lei de Execução Penal como interface entre Estado e sociedade. Ver registro em: <<https://goo.gl/yAFNmn>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

3. Exemplo tópico em área relevante para este artigo foi o que ocorreu no Ministério da Justiça e Cidadania (MJC) – unidade criada logo após a posse de Temer, reunindo os antigos Ministério da Justiça, a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial –, em que, por meio da Portaria nº 611, de 10 de junho de 2016, o então ministro Alexandre de Moraes centralizou a execução de todas as despesas de convênios, diárias e passagens em seu gabinete. Essa medida impôs descontinuidades e instabilidades em várias áreas de políticas públicas, conforme registro em: <<https://goo.gl/4DacZ4>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

4. Esse *impasse* resulta: *i*) do aumento da violência e da criminalidade; *ii*) da ineficácia dos sucessivos *planos nacionais de segurança pública* adotados desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC); e *iii*) da incapacidade de nossas elites políticas e burocráticas para formularem e implementarem soluções de política pública mais aptas ao enfrentamento desses problemas – soluções essas que, na experiência brasileira pós-Constituição Federal (CF) de 1988, encontraram seu melhor formato nos *sistemas de política pública*, como ocorreu na saúde, na educação e na assistência social.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. As seções 2, 3 e 4 sistematizam as iniciativas levadas a efeito nos governos Rousseff 1 e 2, bem como as esboçadas no governo Temer, respectivamente. A seção 5 tece as considerações finais.

2 REFORMULAÇÕES, RESISTÊNCIAS E REPOSICIONAMENTOS: A PNSP NO GOVERNO DILMA 1

Para o acompanhamento e a análise de políticas federais, cerimônias de posse são sempre fonte privilegiada de informação. Por um lado, elas são os espaços nos quais, por excelência, as autoridades enunciam sua visão sobre um setor: que problemas enxergam, como pretendem atacá-los, que iniciativas imediatas pretendem adotar e sob que limites, eventualmente, parecem operar. Por outro lado, elas trazem sinais de importantes reconfigurações da burocracia pública. Enquanto alguns ascendem (o que às vezes se expressa até *fsicamente*, no lugar que ocupam nos recintos, nos anúncios de cerimonial, nos aplausos da plateia), outros perdem espaço ou mesmo se retiram de cena. Rápidas avaliações das trajetórias e redes dos indivíduos e grupos representados em cada uma dessas posições nas cerimônias de posse permitem antecipar, com alguma segurança, as rupturas e continuidades vindouras em uma política pública.

A posse de José Eduardo Cardozo como ministro da Justiça do primeiro governo Dilma Rousseff não escapou a essa condição. Mais que isso, entre a agenda que enunciou e as reconfigurações burocráticas que promoveu, esse evento revelou os novos estágios do histórico *impasse* vivenciado na segurança pública.

Em seu discurso, Cardozo incorporou os dois principais elementos do que, nos bastidores de Brasília, era dito ser a abordagem da presidenta Dilma Rousseff para o setor. Primeiro, um entendimento mais rígido das competências federativas de que prevenir e combater a violência era tarefa, por excelência, dos estados. Segundo, uma *concessão* em favor da maior atuação da União (e dos municípios), mas apenas nas hipóteses bastante específicas do “crime organizado”, do combate ao “consumo de drogas” e da promoção da segurança de grandes eventos.⁵ Ao mesmo tempo, Cardozo alocou, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a advogada Regina Miki, que, por sua vez, convidou para atuar como um de seus principais diretores o também advogado Alberto Koptikke. Juntos, Miki e Koptikke traziam acúmulo em sentido bastante diverso do que parecia ser o “comando” da presidenta e do ministro.

Miki havia sido secretária municipal de Segurança Pública em Diadema, posição na qual se destacara por desenvolver, com sucesso, iniciativas locais para a prevenção de crimes violentos, tais como homicídios e violência doméstica. Depois disso, atuou como secretária executiva do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) e do Comitê Organizador Nacional da I Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), ocasiões nas quais demonstrou bastante destreza na promoção do diálogo entre Estado e sociedade civil e entre as várias corporações da segurança pública. Já Koptikke, jovem ávido vindo ao Ministério da Justiça (MJ) como assessor de Tarso Genro, havia atuado com

5. Disse Cardozo (2011): “é sabido que no âmbito da repartição das nossas competências federativas, a segurança pública, em sentido estrito, é uma tarefa acometida aos estados. Todavia... é chegada a hora de articularmos e executarmos um verdadeiro pacto nacional de combate ao crime organizado, à violência e ao consumo de drogas... O Brasil terá diante de si, em breve, a realização de eventos internacionais de grande envergadura, onde estaremos sob os holofotes de todo o mundo (...)”.

Miki na reformulação do Conasp e coordenado a Conseg. Em 2010, assumiu a Secretaria Municipal de Segurança Pública de Canoas, no Rio Grande do Sul, onde esteve à frente da implementação local de diversos projetos que compunham o portfólio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci).⁶ Cada qual ao seu modo e em seu lugar, portanto, ambos vinham sendo agentes de transformação da PNSP⁷ – orientação que, aparentemente, não era a mesma que guiara suas nomeações para a Senasp.

Em meados de 2011, Miki e Koptikke ofereceram a Cardozo um Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (Brasil, 2011). O plano tinha quatro componentes: *i*) informação; *ii*) investigação; *iii*) polícia e comunidade; e *iv*) prevenção. Com o primeiro componente, objetivava-se estruturar o Sistema Nacional de Informações Estratégicas de Segurança Pública (Sinesp), uma ferramenta de gestão para o plano, gerando insumos para o diagnóstico da situação, o planejamento das ações e o monitoramento e a avaliação destas. Com o segundo componente, objetivava-se estruturar 473 unidades de preservação da vida, formadas por 1.117 equipes multidisciplinares, intersetoriais e interagenciais, que atuariam na resolução de casos de homicídio de acordo com padrões internacionais. Com o terceiro componente, objetivava-se estruturar grupos especializados de policiamento e ações comunitárias, em que agentes da polícia, do Executivo e da comunidade conceberiam conjuntamente estratégias para prevenir e reprimir a violência. Com o último componente, pretendia-se estruturar 1.300 núcleos de prevenção da violência, que incidiriam sobre fatores de risco, em articulação com sistemas e equipamentos de política social – Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), postos de saúde e escolas – e também com os grupos especializados. Tais ações seriam implementadas em um subconjunto de quatrocentos municípios brasileiros, priorizados por concentrarem número significativo de mortes violentas (79,17% dos homicídios haviam ocorrido em 7,18% dos municípios brasileiros, como destacava a apresentação do plano).

O plano também dispunha de uma estrutura de *governança* complexa, mas adequada aos seus propósitos. Esta envolvia Comitês de Governança, Comitês Gestores e Câmaras Técnicas na União, nos estados e nos municípios, aos quais também se ligavam estruturas de consulta e participação. O orçamento total para o período de 2011 a 2014 era de R\$ 3,35 bilhões.

O plano oferecia, assim, contribuições razoáveis para a superação de alguns dos limites que marcavam a trajetória da PNSP desde a redemocratização. Se é verdade que não propunha maiores alterações no arcabouço institucional do setor – apostando, pois, na estratégia *incremental* que

6. O Pronasci foi a forma adotada pela PNSP no governo Lula 2.

7. Esse juízo leva em conta certas características problemáticas e históricas da PNSP, as quais configuram os maiores entraves para avanços nesse setor. São elas: *i*) a repartição rígida das competências federativas, com a prevalência do Estado como unidade federada responsável pela segurança, o que impede a um só tempo a elaboração de soluções nacionais e a incidência sobre dinâmicas locais de reprodução da violência e da criminalidade; *ii*) a centralidade da atuação repressiva e ostensiva (Rota na Rua), em detrimento da preventiva; *iii*) a prevalência de agentes e organizações de segurança (policiais) na formulação de políticas para o setor, em detrimento de outros profissionais (multidisciplinaridade) e de organizações da sociedade civil (participação social); e *iv*) a manutenção intocada das formas organizacionais (polícias) herdadas do período pré-1988, em especial a dualidade entre Polícia Civil e Militar.

marcara o período Lula –, suas proposições soavam bem mais sólidas e maduras que as do *plano* implementado no governo Lula 1⁸ ou as do Pronasci.⁹

O descompasso entre essas proposições e as expectativas de Dilma Rousseff foi, porém, logo e definitivamente explicitado – e decidido, obviamente, a favor desta última. Por algum tempo, os detalhes desse processo foram apenas objeto de conversas de corredor em Brasília. Coube a Luiz Eduardo Soares, secretário nacional de Segurança Pública no primeiro governo Lula, enunciar publicamente os termos nos quais ele teria se dado. Em artigo para o jornal Folha de São Paulo, Soares (2011) registrou que:

uma equipe qualificada do ministério trabalhou todo o primeiro semestre na elaboração de um plano de articulação nacional para a redução dos homicídios dolosos, valorizando a prevenção, mas com ênfase no aprimoramento das investigações.

Um plano consistente e promissor, que não transferia responsabilidades à União, mas a levava a compartilhar responsabilidades práticas. Em meados de julho, chegou a data tão esperada: o encontro com a presidente. O ministro passou-lhe o documento, enquanto o técnico preparava-se para expô-lo.

Rápida e eficaz, tranquila e infalível como Bruce Lee, a presidente antecipou-se: homicídios? Isso é com os estados. Pôs de lado o documento e ordenou que se passasse ao próximo ponto da pauta (Soares, 2011).

Sendo ou não exata essa descrição, fato é que os eventos ao qual Soares referiu-se deixaram marcas profundas na PNSP do governo Dilma 1. Koptikke deixou o ministério e retornou ao Rio Grande do Sul.¹⁰ Miki continuou à frente da secretaria, em que permaneceria até a deposição da presidenta Dilma. Sua gestão, porém – e a de Cardozo, como um todo –, seria incapaz de articular saltos qualitativos como os que haviam sido propostos no plano rejeitado por Dilma.

O período 2011-2014 é, com efeito, marcado por relativa *inércia* em relação às soluções de política pública adotadas desde o primeiro governo Lula, com a manutenção e a renovação de inúmeros *convênios* para projetos de *prevenção*, *reaparelhamento das polícias*, *capacitação das forças de segurança e pesquisas*. Há ainda algum grau de *inovação*, em especial com a aprovação de lei que instituiu o Sinesp e determinou que a alimentação do sistema seria um requisito essencial para a liberação de verbas de fundos federais a Estados – medida, porém, relativamente inócua pelo insuficiente poder de indução programática que sempre acometeu a União. Todavia, e talvez o mais importante, há considerável *reposicionamento* da PNSP em conformidade com os “comandos” emitidos por Dilma.¹¹

8. O Plano Nacional de Segurança Pública do governo Lula 1 tinha contornos bastante ambiciosos, chegando a propor profundas reformas nas polícias e a reconfiguração do setor na forma de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Entre seus resultados positivos, destaca-se a celebração de convênios com municípios e organizações da sociedade civil em projetos preventivos e a incidência nas práticas de formação de policiais e outros agentes da segurança, com a criação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp). No entanto, o plano não foi capaz de alterar os padrões de investimento federal – nos quais a maior parte dos recursos era destinada a compras de equipamentos para as polícias – nem de promover as alterações institucionais que prometeu para o setor (reformular as polícias e construir o Susp).

9. O Pronasci é a marca da PNSP no governo Lula 2, tendo como mote a prevenção e como público-alvo jovens residentes em áreas vulneráveis. Tais ações contribuíram para a mudança do paradigma repressivo-ostensivo da PNSP, mas foram ofertadas na forma de soluções preconcebidas (ex.: Proteção e Mulheres da Paz), às quais estados e municípios simplesmente “aderiam”. Ademais, o Pronasci contava com nada menos que 94 ações, o que tornava difícil compreender, monitorar e avaliar o sentido do que estava sendo “transferido” aos estados e municípios. O plano proposto por Miki e Koptikke criava melhores condições de pactuação, monitoramento e avaliação de soluções no âmbito local, até porque tudo isso seria feito de maneira mais bem alinhada com outras políticas, equipamentos públicos e iniciativas de polícia de proximidade.

10. Em 2012, Koptikke seria eleito vereador em Porto Alegre, e, em 2016, tornaria a responder pela pasta da Segurança em Canoas.

11. A expressão “comando” é nativa da burocracia federal para se referir às orientações do(a) presidente(a).

As iniciativas programáticas que se seguem ilustram bem esse fato. Em meados de 2012, sem cerimônia de lançamento, o MJ passou a divulgar um novo Plano Nacional de Segurança Pública, que tinha como componentes: *i)* um Plano Estratégico de Fronteiras; *ii)* o programa Crack, é Possível Vencer; *iii)* ações de combate às organizações criminosas; *iv)* um Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional; *v)* um Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos; *vi)* o mencionado Sinesp; e *vii)* um Programa de Enfrentamento à Violência (Brasil, 2011). Este último adquiriria certa autonomia, receberia o rótulo de Brasil Mais Seguro e ensejaria um projeto-piloto no estado de Alagoas, cujo plano de ação também foi objeto de divulgações esparsas pelas autoridades do MJ (Brasil, 2011; 2013; [s.d.]).

No conjunto, esse novo plano sugeriria três grandes novidades. A primeira dizia respeito à *agenda federal*, agora mais preocupada com *crime organizado*, *uso de drogas*, *sistema prisional* e *segurança de grandes eventos* (itens de 1 a 5 do plano supra) do que com prevenção e redução das manifestações mais cotidianas da violência urbana, como roubos e homicídios (item 7 do plano supra, na forma de projeto-piloto no estado de Alagoas).

A segunda dizia respeito à relação entre entes federados, na qual ganhavam destaque as competências executivas da União e dos estados. Componentes como *combate ao crime organizado*, *segurança nas fronteiras* e *segurança de grandes eventos* tinham como locus de gestão organizações federais como Exército, Polícias Federais e Ministério Público Federal (MPF), enquanto o Brasil Mais Seguro tinha como elemento crucial o fortalecimento da Polícia Civil e da perícia, organizações de caráter tipicamente estadual. Já as guardas municipais e os programas de prevenção ou projetos sociais, cujos locus de gestão são, em geral, municipais, ocupavam posição bem mais discreta do que tinham vindo a ocupar no passado recente, notadamente no Pronasci.

Todavia, *o plano* era baseado na concepção de que o governo federal devia desempenhar apenas função de *apoio* aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações. Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, o então diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional afirmou, em entrevista de TV, que “o programa [era] de apoio. Os estados são responsáveis por esse assunto”.¹² No plano de ação do Brasil Mais Seguro para o estado de Alagoas, a mesma orientação estava consubstanciada, por exemplo, na mobilização de peritos da Força Nacional de Segurança Pública para dar apoio ao trabalho da Polícia Civil em matéria de investigação de homicídios (Brasil, 2011; 2013; [s.d.]).

Aos poucos, em suma, a segurança pública voltava a ganhar conotação de matéria precipuamente *estadual* e *policial*. A entrada da União assumia a condição de *subsidiária*, dando-se, ademais, em hipóteses *arbitrariamente selecionadas* e mediante ações *pontuais* e *fragmentadas*.

A consolidação conceitual dessa virada, aliás, veio registrada em artigo da própria Miki (2014), publicado no jornal Folha de São Paulo às vésperas das eleições de 2014. Após enumerar, no texto, as ações do governo federal na segurança dos Jogos Pan-Americanos, em 2007, e na Copa do Mundo, disputada aquele ano, a secretária anunciou o:

12. Cenas do Brasil (TV NBR), Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Disponível em: <<https://youtu.be/EHYhXq1c1rk>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

(...) Programa Brasil Integrado, que visa executar uma estratégia integrada de atuação com metas que serão monitoradas por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas.

O Brasil Integrado inicia-se pelo diálogo, avança com o uso agregador dos espaços físicos dos Centros Integrados de Comando e Controle¹³ e culmina em normativas comuns, acordos de cooperação, oficinas, alinhamento de estratégias e ações definidas, *com foco no enfrentamento às organizações criminosas* (...).

A bem-sucedida experiência de segurança na Copa do Mundo nas sedes do Nordeste credenciou a região receber a primeira ação do Brasil Integrado.

O governo federal deseja ampliar essas ações de modo permanente para todas as regiões do país, *inclusive interligando essa ação ao Plano Estratégico de Fronteiras, fortalecendo o controle das divisas que funcionem como rotas de fuga e transporte de ilícitos*, por meio do monitoramento terrestre, aéreo e marítimo para ampliar a presença de agentes do Estado nestas regiões (Miki, 2014, grifos nossos).

A essa altura, todavia, o *reposicionamento* da PNSP já havia sido bem percebido – e criticado – entre os especialistas em segurança pública e as próprias forças que competiam no mercado político. Nos debates eleitorais de 2014, as candidaturas rivais à da presidenta Dilma Rousseff reintroduziram muitos dos diagnósticos e propostas por esta rejeitados ao longo de seu primeiro mandato. A assessoria de Aécio, por exemplo, sinalizou que o candidato investiria em articulação com estados e *municípios* e no planejamento territorializado para a prevenção e a redução dos homicídios. A de Marina sinalizou que a candidata retomaria o debate sobre a reforma das organizações policiais.

Apurados os votos, Dilma Rousseff foi reeleita. Seus desafios para o segundo mandato eram imensos, mas não faltavam expectativas de novo *reposicionamento* na segurança pública. Como em outras áreas de política pública, seria crucial para o governo que se iniciaria demonstrar capacidade de aprendizado (governo novo, ideias novas).

3 UM GIRO EM FALSO: O ENSAIO DE ELABORAÇÃO DE UM PACTO NACIONAL PELA REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS E OS DEFINITIVOS LIMITES DA PNSP NO CURTO GOVERNO DILMA 2

Ao final de 2014, a Secretaria Executiva e o Gabinete do ministro Cardozo deram indicações de que estariam à altura de tais expectativas. De maneira informal, mas proativa, essas unidades fizeram contatos com alguns especialistas, demonstrando interesse em iniciar novo ciclo de formulação na PNSP que recuperasse a preocupação com a violência urbana e promovesse o uso da intersectorialidade no enfrentamento desse problema.

Se para fora do ministério essas movimentações eram vistas com bons olhos, para dentro eram motivo de conflitos organizacionais. O fato de que o contato com os especialistas deu-se por iniciativa do Gabinete do ministro e da Secretaria Executiva gerou reação da Senasp. Depois de entendimentos internos, esta unidade tomou a frente das conversas e canalizou-as para uma série de reuniões de trabalho.

13. Tais centros foram criados nas cidades-sede da Copa do Mundo e na capital federal e visavam integrar forças *policiais* no planejamento e na execução de ações de segurança.

Na primeira, em 29 de dezembro de 2014, os especialistas¹⁴ deduziram análises gerais sobre a PNSP no governo Dilma 1 e indicaram a importância de determinadas inflexões. Na segunda, em 28 de janeiro de 2015, foram mais propositivos e precisos. Afirmaram, assim, que a possibilidade de Dilma realizar um segundo governo bem-sucedido na área de segurança passava:

por um lado, por mobilizar o aprendizado obtido a partir dos últimos 12 anos em favor de ações de *maior densidade técnica* e de *maior impacto*, tanto em termos sociais – melhorando, efetivamente, a qualidade de vida dos cidadãos – quanto em termos políticos, afirmando o valor da vida e produzindo mudança no funcionamento das instituições. Por outro lado, por reorganizar o quadro político-institucional da segurança pública, reforçando os vínculos entre os entes federados e as organizações policiais para o planejamento e o desencadeamento de novas ações (Godinho e Lima, 2015).

Para, então, apresentar:

(...) não apenas um conjunto de *sugestões*, mas sobretudo uma *estratégia* para que essa rota comece a ser percorrida. Em torno do que denominamos um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, articulamos algumas propostas de ação coordenada entre ministérios, entes federados e entre Estado e sociedade civil, dando conta das várias dimensões teoricamente associadas à crescente onda de violência letal no Brasil – uma das formas de violência que mais preocupam os cidadãos em seu cotidiano (Godinho e Lima, 2015).

O pacto proposto continha apenas três eixos: *i*) novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas, programas e ações; *ii*) conhecimento, informação e prestação de contas; e *iii*) fortalecimento de capacidades institucionais. Sua maior novidade era o *modus operandi*, que envolvia forte priorização política e liderança federal, induzindo ações mais efetivas para a redução da violência letal (em função de novos instrumentos político-administrativos – como as transferências fundo a fundo – de melhores diagnósticos e processos de pactuação e monitoramento e dos crivos da transparência e da participação social).

Cardozo manifestou compreensão e concordância em relação a essa proposta e pediu especial aconselhamento sobre como estruturar mecanismos de diagnóstico e monitoramento das ações que viriam a compor o pacto. Decidiu-se que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Ipea apoiariam o MJ nessas tarefas.

Entre fevereiro de 2015 e o início de 2016, Cardozo, secretários e especialistas participaram de mais três reuniões e uma oficina. Nesse mesmo período, Cardozo chegou a anunciar ao público que o MJ lançaria o pacto. Concretamente, porém, era possível distinguir movimentos distintos e não convergentes. De um lado, a Senasp conduziu um primeiro diagnóstico nacional, a partir do qual propôs circunscrever a área de incidência do plano a apenas 81 municípios, que, juntos, somavam quase 50% dos homicídios no país. De outro, a especificação dos eixos do pacto foi caminhando em direção errática, repetindo a antiga fórmula de uma *cartela de projetos* (como sempre, muito numerosos e não necessariamente articulados uns aos outros) a serem apresentados aos estados e municípios. E o que era pior: com o tempo, ganharam espaço nesta *cartela* projetos de tipo mais tradicional e com baixo potencial de efetividade.

14. Participaram dessas reuniões iniciais: Cesar Barreira, Daniel Cerqueira, Eduardo Batitucci, Fabio de Sá e Silva, José Vicente Tavares dos Santos, Julita Lemgruber, Letícia Godinho, Renato Sérgio de Lima, Robson Sávio Reis de Souza, Sílvia Ramos, Rodrigo Ghiringelli de Azevedo, Luís Flavio Sapori, Michel Misse e José Luiz Ratton.

Em outras palavras, fato é que a Senasp – e o MJ como um todo – não foi capaz de sair de sua “zona de conforto” e abrir-se para processos decisórios mais compartilhados e estrategicamente orientados. O resultado, conforme registrou um documento que analisou a formação do pacto, foi que:

(...) no portfólio de ações do Ministério da Justiça para o PNRH, as estratégias apresentadas [visavam], em sua maior parte, ao reaparelhamento ou à criação de estruturas policiais e de valorização de um caráter ostensivo da segurança pública. Ações consideradas pelos gestores da Senasp como inovadoras, por outro lado, normalmente não [consideravam] como foco mais específico o público vulnerável aos homicídios. Além disso, no processo de elaboração da proposta do PNDH, ainda não foram rotinizadas formas de interlocução e participação efetivas de representantes estaduais no processo de planejamento e implementação do pacto (...) (Macêdo, Silva e Dutra, 2016, p. 4).

Em 12 de maio de 2016, a presidenta Dilma Rousseff seria afastada, assumindo o vice-presidente Michel Temer (temporariamente e, definitivamente, em 31 de agosto daquele ano). Temer nomearia o advogado e ex-secretário de Segurança Pública de São Paulo, Alexandre de Moraes, como ministro da Justiça e a PNSP entraria, afinal, em uma nova fase.

4 DESCONTINUIDADES, RUPTURAS E UM IMENSO PASSADO À FRENTE: O PROVÁVEL LEGADO DO GOVERNO TEMER PARA A PNSP

Como bem observa Ferreira ([s.d.]), Moraes já teria dificuldades para liderar a formação de qualquer acordo político, eis que boa parte da sociedade brasileira contestava a legitimidade do governo então instalado. Algumas posições e posturas do ministro agravaram ainda mais essa condição. Em 9 de agosto, em meio a questionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca das medidas adotadas pelo governo para a implementação de um Programa Nacional de Redução de Homicídios, Moraes afirmou que essa era uma “proposta do governo anterior e não dizia respeito às ações do governo atual” (*op. cit.*). No dia 17 de agosto, ele afirmou que o Brasil precisava de “menos pesquisa e mais armamento” (*op. cit.*), em agressão direta a interlocutores do órgão no recente processo de formulação do pacto, cuja formulação, não obstante as cobranças do órgão de contas, foi efetivamente descontinuada.

Em 5 de janeiro de 2017, em meio à grave crise no sistema prisional nos estados do Norte e do Nordeste, Temer e Moraes lançaram um novo Plano Nacional de Segurança Pública. No seu conjunto, o plano repete erros (e, muito provavelmente, está fadado à mesma sina) da maior parte de seus antecessores. Entre ações: *i*) gerais; *ii*) visando à redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; *iii*) visando à racionalização e à modernização do sistema penitenciário; e *iv*) visando ao combate integrado à criminalidade organizada transnacional, suas frentes de ação são inúmeras e desarticuladas.

Há, porém, dois aspectos do plano que chamam atenção. Em primeiro lugar, está o fato de que ele amplia as capacidades executivas do governo federal, o que encontra exemplos: *i*) na proposta de construção de mais cinco presídios federais; e *ii*) na proposta de ampliação da Força Nacional de Segurança Pública para um total de 7.000 homens, inclusive a partir da contratação de militares aposentados. Em segundo lugar, está a ênfase na abordagem repressivo-ostensiva,

inclusive com tentativas de transferência de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (verbas que poderiam ir para o atendimento da população prisional) para financiar o aparato de segurança pública dos estados.

Em resumo, ainda é cedo para analisar a execução e os resultados de mais esse plano, seja por mudanças gerenciais e organizacionais,¹⁵ seja porque alguns de seus componentes já começam a revelar fragilidades: reportagem de abril deste ano indicava a dificuldade de encontrar até mesmo terrenos para a construção dos presídios federais anunciados.¹⁶ Mas as poucas mudanças que ele imprime na PNSP apontam para a direção oposta à que vinha sendo trilhada pelo setor – ao menos até o final do segundo governo Lula –, na qual a União buscava assumir maior capacidade de coordenação e indução e a gramática da atuação estatal buscava equilibrar dimensões ostensivo-repressivas e preventivas. Retrocessos, pois, ainda que no plano conceitual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou resgatar e analisar eventos recentes da construção da PNSP, visando compreender a atuação dos governos Dilma e Temer nesse setor. Suas conclusões não são as mais otimistas. No governo Dilma 1 um impulso inicial de criação do Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios foi interditado. No curto governo Dilma 2, foram elaboradas soluções que buscaram imprimir à PNSP uma orientação um pouco mais ousada. Contudo, o processo de formulação de um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios acabou girando em falso. No governo Temer, o processo de formulação desse pacto acabou descontinuado, e, naquilo que o novo Plano Nacional de Segurança Pública traz de inovação, há sinais não desprezíveis de retrocesso.

Mas a análise desse período também revela duas faces importante da PNSP no Brasil. De um lado, ela registra a existência de uma comunidade epistêmica mobilizada e capaz de oferecer alternativas e apoio em processos de formulação de políticas públicas – inclusive em diálogo com organizações da sociedade civil e setores das corporações policiais, com quem muitos de seus integrantes colaboram. Mas de outro lado, ela indica que tais contribuições têm sido pouco aproveitadas pelas nossas elites políticas e burocráticas, seja por decisionismo e insulamento, seja por demagogia e autoritarismo. “E assim”, como disse Fitzgerald (2011, p. 132), “prosseguimos, barcos contra a corrente, arrastados incessantemente para o passado”.¹⁷

15. Em 7 de fevereiro de 2017, Moraes licenciou-se do ministério após ter sido indicado para uma vaga no STF. Em seu lugar, assumiu Osmar Serraglio (Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Paraná – PMDB/PR), depois substituído por Torquato Jardim. O próprio ministério mudou duas vezes de nome depois da posse de Temer: inicialmente para Ministério da Justiça e da Cidadania, depois para Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

16. Disponível em: <<https://goo.gl/Bec6Rs>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

17. A mesma expressão foi empregada recentemente por Antunes (2016) para analisar a relação entre participação social e referenciais da criminologia crítica, trabalho no qual ele verifica que a inclusão de movimentos sociais trouxe oxigenação à política criminal e penitenciária, tendo havido, porém, limites político-institucionais consideráveis para que esse potencial pudesse ter sido adequadamente aproveitado pela Senasp e pelo MJ.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, F. L. C. **Criminologia e movimentos sociais**: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança pública e criminal. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- AVELINO, D. P.; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em época de incertezas democráticas**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Brasília: Ipea, [s.d.]. No prelo.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios**. Brasília: MJ, 2011. Apresentação de Power Point.
- _____. _____. **Repactuação da Matriz de Responsabilidades (Plano de Trabalho do Programa Brasil Mais Seguro, 2013-2014)**. Brasília: MJ, 2013.
- _____. _____. **Programa Brasil Mais Seguro: Pacto pela Redução de Crimes Violentos**. Brasília: MJ, [s.d.].
- CARDOZO, J. E. **Discurso de posse no cargo de Ministro da Justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/utoux1>>. Acesso em: 7 jul. 2017.
- FERREIRA, H. R. S. **Plano Nacional de Segurança Pública**: primeiras análises. Brasília: Ipea, [s.d.]. No prelo.
- FERREIRA, H. R. S. *et al.* Reformas ministeriais recentes e impactos na agenda das políticas públicas brasileiras: breve relato a partir dos debates no Observatório de Direitos e Políticas Públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 10, p. 21-27, 2016.
- FITZGERALD, F. S. **O grande Gatsby**. Tradução de William Lagos. São Paulo: LP&M, 2011.
- GODINHO, L.; LIMA, R. S. (Orgs.). **Considerações sobre a formulação e implementação de um Pacto Nacional de Redução de Homicídios**. [s.l.]: [s.n.], 2015. Apresentação de Power Point.
- MACÊDO, A. O.; SILVA, M. D.; DUTRA, W. Z. **Pacto Nacional pela Redução de Homicídios: análise inicial e recomendações (sumário executivo)**. Brasília: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- MIKI, R. União pela segurança do país. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 10 set. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ubclue>>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- SÁ E SILVA, F. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, p. 412, 2012.
- _____. Entre o plano e o sistema: o impasse da segurança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, p. 37-44, 2013.
- _____. **Violência e segurança pública**. São Paulo: FPA, 2014.
- SOARES, L. E. Tranquila e infalível como Bruce Lee. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 25 out. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/12TKMX>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2012. Apresentação de Power Point.

_____. _____. **Pacto pela Redução de Homicídios e Agenda de Fortalecimento Institucional**. Brasília: MJ, 2015. Apresentação de Power Point.

