

# A (IN)CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

Alberto Winogron Kopitkke<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A busca por uma capacidade estatal adequada, uma combinação de gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros que permitam ao Estado formular e implementar política públicas eficientes para resolver os problemas sociais, em conjunto com a sociedade, é o grande desafio dos regimes democráticos. Um Estado com baixa capacidade estatal<sup>2</sup> não consegue interferir nos problemas sociais de forma eficiente e perde legitimidade, enfraquecendo a democracia. Um Estado forte demais provoca uma intervenção excessiva e autoritária, também enfraquecendo a democracia.<sup>3</sup>

Ao longo dos últimos trinta anos, o Brasil vivenciou uma escalada de violência sem precedentes, que tem sido respondida com iniciativas fragmentadas e efêmeras, as quais, em sua imensa maioria, não conseguiram produzir redução nos índices de violência. No debate sobre os problemas e as soluções, pouca atenção tem sido dada para a falta de capacidade estatal do governo federal na área da segurança pública, na contramão inclusive do que ocorre em países desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Inglaterra, em que os índices de violência são muito menores. Às portas de uma nova eleição, é fundamental que essa perspectiva seja compreendida pela sociedade brasileira, para que, antes da promessa de ações ou de um novo plano nacional, sejam criados os meios institucionais necessários para formular, induzir e implementar uma política de Estado coerente com os meios e os fins de um regime democrático.

## 2 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Ao longo das últimas décadas, os governos nacionais das principais democracias avançadas do mundo aumentaram fortemente a sua capacidade institucional na segurança pública. Não se tratou de nacionalização do tema, mas sim do fortalecimento da capacidade dos governos federais na produção de conhecimento baseado em evidências, no estabelecimento de parâmetros de funcionamento dos órgãos policiais e na orientação de políticas de segurança para estados e municípios, com o objetivo de desenvolver uma doutrina de caráter civil (não militar), democrática e eficiente para a redução da violência.

Os Estados Unidos, por exemplo, criaram, ao longo das últimas décadas, diversos órgãos federais sobre segurança pública, cada um deles com pessoal próprio altamente especializado e recursos

---

1. Foi secretário municipal de Segurança Pública da cidade de Canoas (Rio Grande do Sul), diretor de Políticas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e coordenou a primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009. Atualmente é diretor executivo do Instituto Cidade Segura. *E-mail*: <albertopoa2012@gmail.com>.

2. Capacidade estatal: “[n]a medida em que intervenções de agentes estatais em recursos não estatais existentes, atividades e conexões interpessoais alteram as distribuições existentes de recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições” (Tilly, 2007, p. 16).

3. Sobre o conceito de capacidade estatal, ver o trabalho precursor de Almond e Powell (1966).

financeiros para o desenvolvimento de suas ações, como o Instituto Nacional de Justiça (1968),<sup>4</sup> voltado para impulsionar a pesquisa científica sobre causas e soluções para a violência; a Agência Nacional sobre Delinquência Juvenil (1974);<sup>5</sup> o Escritório de Estatísticas Judiciais (1979);<sup>6</sup> o Órgão Federal para Apoio a Vítimas de Crimes (1988);<sup>7</sup> a Agência Federal, para induzir a inovação em estratégias de policiamento e gestão das polícias (1994);<sup>8</sup> uma Agência Nacional de Violência Contra a Mulher (1995);<sup>9</sup> uma Agência Federal voltada para Crimes Sexuais (2006); além de ter criado o Departamento de Segurança Interna (2002), para controle de fronteiras e imigração. Isso tudo sem contar o papel do Federal Bureau of Investigation (FBI), que desde 1935 forma centenas de líderes policiais na Academia Nacional,<sup>10</sup> não apenas em técnicas e conteúdos operacionais, mas em gestão de segurança pública, e desde 1930 padroniza e centraliza os registros policiais de criminalidade.<sup>11</sup>

É importante frisar que não se trata de programas eventuais, que se desfazem a cada novo governo, mas de instituições que têm tido um papel central para induzir e qualificar as ações dos estados e municípios e que perduram ao longo do tempo, mesmo com a troca de governos e partidos à frente do governo.

Em 1994, o governo federal dos Estados Unidos recebeu poderes inéditos para realizar intervenções nas polícias com os mais elevados índices de violência e letalidade policial, com o objetivo de remodelar a formação e os padrões de atuação dessas polícias, por meio de um qualificado aparato de recursos humanos e financeiros. Essa autorização já foi exercida dezesseis vezes desde então, em polícias de grande porte como aquelas de Los Angeles, New Orleans e Detroit.

No Reino Unido, a capacidade institucional civil do governo federal começou a constituir-se logo depois da criação da polícia pelo Parlamento em 1829, com a criação da Inspetoria Nacional de Polícia em 1856.<sup>12</sup> A Inspetoria realiza até hoje inspeções anuais em cada polícia do país, publicando relatórios detalhados sobre a efetividade, a eficiência e a legitimidade de cada instituição, os quais embasam a distribuição do orçamento que o governo federal destina para as polícias.

Nas últimas duas décadas, começaram a surgir diversos outros órgãos em nível federal, como o Conselho Nacional de Polícias (1996), voltado para estabelecer padrões de gestão e qualificar métodos de policiamento,<sup>13</sup> e a Ouvidoria Nacional das Polícias (2004),<sup>14</sup> que centraliza todas as denúncias de violência policial e possui aproximadamente novecentos servidores, sendo cinquenta investigadores independentes. O Reino Unido, que já possuía a Academia Nacional de Polícia desde 1948 – um centro de alto nível para o aperfeiçoamento de gestores das polícias –, criou, em 2012, um novo

4. National Institute of Justice, disponível em: <<https://www.nij.gov/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

5. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, disponível em: <<https://www.ojjdp.gov/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

6. Bureau of Justice Statistics, disponível em: <[www.bjs.gov/](http://www.bjs.gov/)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

7. Office for Victims of Crime, disponível em: <<https://www.ovc.gov/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

8. COPS Office, disponível em: <<https://cops.usdoj.gov/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

9. Office on Violence Against Women (OVW), disponível em: <<https://www.justice.gov/ovw/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

10. National Academy, disponível em: <<https://www.fbi.gov/services/training-academy/national-academy/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

11. Uniform Crime Reporting, disponível em: <<https://ucr.fbi.gov/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

12. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), disponível em: <<http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

13. Police Advisory Board for England and Wales, disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/police-advisory-board-for-england-and-wales/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

14. Independent Police Complaints Commission, disponível em: <<https://www.ipcc.gov.uk/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

órgão chamado College of Policing (2012),<sup>15</sup> dirigido por dez grandes especialistas da área, com o objetivo de estabelecer padrões operacionais e de formação para as polícias e gerenciar o novo Centro de Segurança baseada em Evidências,<sup>16</sup> encarregado de realizar e difundir pesquisas científicas na área. Em 2014 foi criado ainda um órgão nacional de Monitoramento da Remuneração dos Policiais,<sup>17</sup> e, em 2017, uma Agência Nacional de Prisões e Condicionais,<sup>18</sup> voltada para qualificar os serviços de ressocialização prisional.

### 3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil, o governo federal possui um papel-chave na indução de praticamente todas as políticas públicas. Mesmo com o advento do processo de municipalização, ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988, a relevância do governo federal nas mais diversas políticas, como saúde, educação e assistência, permaneceu central, seja na definição das tipologias dos serviços e equipamentos, seja no processo de escolha das tecnologias e metodologias de atuação, na estruturação dos sistemas de dados, na padronização dos atos profissionais, no fomento de pesquisas e no modelo de financiamento.

Infelizmente, o mesmo não ocorre em relação à segurança pública, uma temática que já consumiu nada menos do que 1,3 milhão de vidas<sup>19</sup> ao longo dos últimos trinta anos desse ciclo democrático, além de ter provocado a incapacitação ou o ferimento grave de pelo menos o dobro desse número de pessoas, isso sem falar nas consequências psicológicas e econômicas.

Após trinta anos de vigência de Constituição democrática, a segurança pública restou como o único dos direitos sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal a não ter um ministério e órgãos institucionais de gestão e um sistema federal de financiamento e de regulação de responsabilidades.

Durante os regimes autoritários (Estado Novo e Ditadura Militar), o governo federal criou estruturas de grande porte e mobilizou grandes recursos humanos e institucionais para atuar diretamente na segurança pública, a partir de uma concepção de segurança nacional, induzindo concepções doutrinárias e operacionais. No entanto, nos regimes democráticos o governo federal praticamente se retira do tema, ocorrendo uma perda da capacidade estatal para modificar os modelos criados durante os regimes de exceção e criar uma doutrina civil e democrática<sup>20</sup> na área.

O primeiro órgão civil com responsabilidade sobre o tema da segurança pública no Brasil surgiu apenas em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC),<sup>21</sup> transformado, em 1997, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), dentro do Ministério da Justiça (MJ),<sup>22</sup>

15. Disponível em: <<http://www.college.police.uk>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

16. What Works Centre, disponível em: <<http://whatworks.college.police.uk/About/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

17. Police Remuneration Review Body, disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/police-remuneration-review-body>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

18. HM Prison and Probation Service.

19. Dados entre 1988 e 2003: Waiselfisz (2016, p. 21). Dados entre 2004 e 2014: Ipea e FBSP (2016). Dado de 2015: FBSP (2016). E estimativa para 2016, considerando o mesmo valor de 2015.

20. Sobre a não construção de uma doutrina civil e democrática na área de segurança pública no Brasil, ver, entre outros: Muniz e Proença Júnior (2006), Costa (2008), Sinhoreto e Lima (2015) e Battibugli (2006).

21. Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/t5pNra>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

22. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/fUaWCv>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

ao lado de outros quinze órgãos responsáveis pelos mais diversos temas – todos de grande complexidade, como direito do consumidor, questão indígena, arquivo nacional, anistia, estrangeiros, entre outros.

Apenas a título de comparação, enquanto as Forças Armadas possuem a estrutura referente a cinco ministérios (considerando o Ministério da Defesa – MD, o Gabinete de Segurança Institucional e a estrutura institucional das três armas), a segurança pública continua sob a responsabilidade de uma Secretaria Nacional que, em 2014, tinha tão somente 56 servidores próprios entre cargos administrativos e técnicos (Brasil, 2015, p. 126), com a responsabilidade de gerirem centenas de contratos e o Fundo Nacional de Segurança, a Política Nacional de Segurança, pesquisas, atividades de formação, gestão dos indicadores e muitas outras atividades, sem nenhum órgão técnico especializado em sua estrutura.

Do ponto de vista do financiamento, que, embora não seja o único indicador de capacidade estatal, possui uma grande relevância para demonstrar a mobilização de esforços e a capacidade de indução por parte do governo federal, houve poucos avanços. O Fundo Nacional de Segurança só veio a surgir em 2001,<sup>23</sup> sem nenhum tipo de vinculação orçamentária, diferentemente dos demais Fundos Nacionais, fazendo com que o seu valor, com exceção do período do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007 e 2008, tenha sido inclusive reduzido ao longo dos anos,<sup>24</sup> caindo de R\$ 187 milhões, em 2005, para R\$ 143 milhões, em 2015 (Salvarrey, 2015).

Ao longo desse período, foram lançados quatro Planos Nacionais de Segurança Pública<sup>25</sup> (2001, 2003, 2007 e 2016), sendo que nenhum criou estruturas institucionais permanentes para a execução dos seus objetivos e nenhum conseguiu produzir impactos duradouros na redução de homicídios.

O primeiro Plano Nacional de Segurança (Brasil, 2000) foi lançado na fase final do governo FHC, em 2001, composto de quinze compromissos e 124 metas, coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o qual teve grandes dificuldades para construir uma agenda interinstitucional e efetivar-se, deixando como legado a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, que não possui nenhum tipo de vinculação orçamentária.

No início do governo Lula, em 2003, foi apresentado um segundo plano (Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2002), que efetivamente teve como prioridade o fortalecimento institucional da segurança pública, por meio da apresentação do Projeto de Lei (PL) do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e do aumento da capacidade de indução do governo federal junto aos estados. Ele conquistou avanços importantes, como a estruturação de critérios técnicos para a distribuição dos recursos do Fundo Nacional; a criação da Matriz Curricular Nacional; o Sistema Nacional de Estatísticas (Sinesp-JC); a criação da Coordenação de Prevenção; e a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada dos Estados, como órgãos centrais de governança. No entanto, o plano enfrentou resistências políticas e um ano depois foi abandonado. Apesar dos avanços programáticos, o plano não conseguiu efetivar a criação de nenhuma nova estrutura institucional para consolidar suas propostas, tendo algumas delas se mantido apenas em razão da permanência de determinadas pessoas dentro da Senasp.

23. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/oGrUCQ>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

24. Sobre o orçamento federal destinado para a segurança pública, ver Salvarrey (2015).

25. Sobre os Planos Nacionais de Segurança, ver Madeira e Rodrigues (2015) e Kopittke (2015).

Durante a segunda gestão do presidente Lula, com o lançamento do terceiro plano, o Pronasci,<sup>26</sup> houve um salto no volume de recursos destinado pelo governo federal para induzir as políticas de segurança, com o aporte de R\$ 1,2 bilhão ao ano (a.a.), entre 2007 e 2011. O programa tinha como prioridade o papel dos municípios na segurança, por meio da criação de gabinetes de gestão integrada dos municípios e de programas de prevenção, além da formação e valorização policial, do fortalecimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), da valorização dos policiais, por meio da Bolsa-Formação, e da implementação de programas de diversos órgãos, como os Ministérios da Saúde, da Educação, da Cultura e do Esporte. No entanto, novamente não se criou nenhuma estrutura permanente e os avanços conceituais e orçamentários do programa foram imediatamente desfeitos com o início do governo Dilma, em 2011, que girou o conteúdo da segurança pública novamente para concepções de segurança nacional.<sup>27</sup>

Destaque-se ainda do período do Pronasci a remodelação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp),<sup>28</sup> por meio da Conferência Nacional de Segurança Pública,<sup>29</sup> realizada em 2009, com a participação presencial de mais de 250 mil pessoas. No entanto, apesar da reforma, incluindo a participação de atores da sociedade civil, trabalhadores da segurança e gestores, o Conasp não recebeu poderes deliberativos, nem vinculação à gestão do Fundo Nacional, mantendo-se tão somente como um órgão consultivo, também sem nenhuma estrutura institucional própria, e, portanto, sem nenhum poder de fato.

Durante o governo Dilma, priorizou-se uma estratégia sobre as fronteiras e de delegação de poderes às Forças Armadas na área da segurança pública, sendo importante destacar a aprovação da lei que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp) e do Estatuto das Guardas Municipais, ambos também sem nenhuma estrutura institucional e que, por essa razão, não produziram nenhuma mudança estrutural.

#### 4 UMA AGENDA MÍNIMA

Em meio à mais grave crise de confiança nas instituições do atual ciclo democrático, o país encaminha-se para uma nova eleição nacional, com o tema da segurança no topo das prioridades. Para evitar retrocessos populistas, é fundamental que as forças democráticas revisem o que foi feito, e, principalmente, o que não foi feito, e percebam a relevância de se criar, em nível federal, uma estrutura institucional dotada de capacidade legal, recursos humanos e financeiros para induzir as mudanças necessárias nas mais diversas áreas de gestão da segurança pública.

Seguindo a experiência das democracias mais avançadas, esse fortalecimento deve passar pela criação de, pelo menos, os seguintes órgãos: *i*) um ministério que tenha como responsabilidade exclusiva o tratamento do tema da segurança pública; *ii*) uma Escola Nacional de Gestão em Segurança Pública, que possa formar novas gerações de lideranças policiais com capacidade de induzir reformas organizacionais nas suas instituições; *iii*) um instituto para a gestão de dados, avaliação das políticas, produção e difusão do conhecimento baseado em evidências; *iv*) um órgão nacional de controle

26. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/YnPaes>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

27. Sobre uma análise das ações desenvolvidas pelo governo federal na segurança pública ao longo das duas últimas décadas, ver Kopittke (2015).

28. Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/2qurxT>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

29. Sobre a Conseg e o Conasp, ver: Souza (2010) e Kopittke, Anjos e Oliveira (2010).

externo das polícias e padronização de métodos operacionais; *v*) um órgão voltado à indução de políticas de prevenção baseadas em evidência; e *vi*) um órgão voltado à valorização e à qualidade de vida dos policiais.

Independentemente de concepções sobre o papel e o tamanho do Estado na vida econômica, não parece haver dúvida, entre as forças democráticas, que o Estado deve cumprir um papel fundamental na garantia da segurança. É fundamental, portanto, que se passe das intenções à prática, não lançando planos ou operações pontuais, mas criando capacidade estatal de fato, por meio de estruturas institucionais permanentes, com recursos humanos e financeiros, para formular e induzir as mudanças que o país precisa.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel; POWELL, Bingham. **Comparative politics: a developmental approach**. Massachusetts: Little, Brown and Company, 1966.

BATTIBUGLI, Thaís. **Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409-427, 2008.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2016.

INSTITUTO CIDADANIA; FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania; Fundação Djalma Guimarães, 2002.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: Ipea; FBSP, 2016. (Nota Técnica, n. 17).

KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron. **Democracia e segurança pública: uma história de desencontros**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron; ANJOS, Fernanda; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, v. 6, p. 146-159, 2010.

MADEIRA, Ligia Mori; RODRIGUES, Alexandre Bem. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-21, jan./fev. 2015.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os rumos da construção da polícia democrática. **Boletim IBCCRIM**, ano 14, n. 164, p. 4, 2006.

SALVARREY, Gabriela. **A política de segurança públicas em perspectiva orçamentária**. 2015. Monografia (Especialização em Segurança Pública com Cidadania) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

SINHORETO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio de. Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime. **Contemporânea**, v. 5, n. 1, p. 119-141, 2015.

SOUZA, Letícia Godinho. Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 4, v. 7, p. 104-119, 2010.

TILLY, Charles. **Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016**. Jijoca de Jericoacoara: Flaco Brasil, 2016.

