

## ENTRE O PLANO E O SISTEMA

### O IMPASSE DA SEGURANÇA PÚBLICA\*

Fabio de Sá e Silva\*\*

Os episódios sistemáticos de violência em São Paulo (SP) e Santa Catarina (SC) no ano de 2012 recolocaram a segurança na agenda de debates públicos, ao mesmo tempo em que evidenciaram as (precárias) condições para que o problema seja enfrentado de maneira consistente. Enquanto mortes, atentados e o medo da população cresciam a taxas galopantes, dirigentes se debatiam com dificuldades (quando não indisposições) para a cooperação entre níveis federativos e suas organizações policiais ou sistemas penitenciários. Neste processo, parece ter ficado claro que, no país, um esforço conjunto dos órgãos e níveis de governo visando à promoção da segurança depende, talvez excessivamente, de convergências idiossincráticas ou alinhamentos políticos casuais.

Diante desse problema e em uma seção de periódico dedicada a *reflexões sobre a dimensão político-institucional do desenvolvimento brasileiro*, torna-se apropriado questionar se há, no atual horizonte da segurança, alguma alternativa estrutural factível de ser perseguida – ou, ao contrário, se o direito à vida e à integridade física, em geral tidos como pertencentes à primeira das sucessivas gerações de direitos humanos, ficará, entre nós, sempre como um resultado das circunstâncias.

A princípio, parece haver boas razões para ser otimista diante dessas questões. A experiência recente de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil consagrou um modelo que soa bastante adequado para embasar os avanços possíveis e necessários no setor, já tendo sido até mesmo cogitado por alguns de seus dirigentes: o modelo dos sistemas de política pública.

A noção de “sistema” nasce em resposta a duas características do contexto posterior à Constituição Federal de 1988, as quais afetam diretamente a formulação de políticas públicas no Brasil: a forma federativa, que implica a divisão de competências e recursos, mas também a necessidade de buscar equilíbrio entre iniciativas locais e padrões nacionais; e a condição democrática, que impõe o compartilhamento das decisões com a sociedade e o controle, por meio de mecanismos da burocracia, oficiais ou não. Frente a estes desafios, os sistemas estruturaram-se como *bases institucionais* que permitem a *identificação de problemas e a construção de soluções de maneira sempre contingente, porém legítima, em áreas específicas de política pública e em escala nacional* (Abrucio, Franzese e Sano, 2010). O caso mais bem-sucedido e que aparece sempre como exemplar é o do Sistema Único de Saúde (SUS), um arranjo baseado em instru-

---

\* Este artigo baseia-se em Sá e Silva (2012).

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

mentos de coordenação federativa, fontes de financiamento, sistemas de informação e canais de participação social.

A adoção dessa lógica no campo da segurança implicaria, como implicou na saúde, que diferentes atores, em diferentes níveis, tivessem de interagir, segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente. Este novo modo de operação seria fundamental, por exemplo, para gerar senso compartilhado de prioridade entre agências no tocante à investigação e à repressão de crimes, situar com mais clareza o papel dos municípios no combate à violência, ou definir o que conta como investimento legítimo em segurança e o que é matéria de outros setores, tais como infraestrutura urbana ou políticas sociais.<sup>1</sup>

Contudo, cabe perguntar se o país disporia de boas condições para migrar, também nesse terreno, para a lógica dos sistemas. A história recente da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) não oferece uma resposta seguramente positiva, mas dá pistas sobre os caminhos que podem ser percorridos pelos formuladores da política, no Executivo e no Legislativo.

Por força do desenho constitucional da segurança pública – mas também das práticas vigentes no setor antes e depois do advento da Constituição –, sempre predominou um quadro de *fragmentação* (na formulação e execução) e *estreiteza* (na definição de objetivos e estratégias). Ao menos até 2000, os estados detinham grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas. A ação federal resumia-se basicamente à mobilização da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), não raro de maneira desarticulada das forças estaduais. No aspecto substantivo, a centralidade recaía sobre a ação ostensiva de organizações policiais, traduzida por bordões como “Rota na rua”, sob certa “vista grossa” do governo federal (Oliveira Jr., 2010a; 2010b).<sup>2</sup>

O governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) instituiu três condições importantes, mas ainda tímidas, para enfrentar aquele legado: a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no Ministério da Justiça (MJ), encarregada de coordenar as proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; a construção do I Plano Nacional de Segurança Pública, no ano 2000 (Brasil, 2001; 2002); e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual instituiu, no plano federal, maior poder de indução e articulação de iniciativas com as esferas subnacionais.

As possibilidades abertas pela criação da SENASP e do FNSP, no entanto, foram exercitadas muito lentamente. Alguns passos importantes foram dados a partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro plano nacional, a SENASP

---

1. Esta relação de itens prioritários não é exaustiva e, em grande medida, resulta de concepções pessoais do autor sobre o que deve ser feito no setor. Mesmo assim, é preciso que se diga que ela encontra forte ressonância na “comunidade epistêmica” da segurança, como se pode observar pelos debates travados no Fórum Brasileiro de Segurança Pública e no Conselho Nacional de Segurança Pública. Claro que nem sempre os participantes destes debates associam a resolução destes problemas à criação de sistema, como, de certa forma, procura-se fazer neste texto.

2. Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias deveriam ter menor importância na Política Nacional de Segurança Pública (PNSP). O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: *i)* a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e *ii)* estudos e experimentos no nível local – a esta altura, já amparados por extensa literatura internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes que o policiamento ostensivo.

enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes de atuação e mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas e armamento.

Um dos principais pressupostos desse plano era que a PNSP carecia de planejamento e gestão (Brasil, 2003a; 2003b). O modelo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, que alimentaria “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e da justiça criminal. Em vez de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas reformistas mais complexas, que envolviam componentes como: coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos.

Um dos mais altos pontos desse plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo. Os gabinetes de gestão integrada (GGIs) surgiam, assim, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (Brasil, 2003b).<sup>3</sup>

A indução desse modelo, por sua vez, demandava audaciosos programas de reforma nas instituições. Assim é que, como pano de fundo, o plano continha curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais dos serviços de segurança, em especial as polícias, mediante a flexibilização do modelo previsto na Constituição de 1988. Sem chegar a propor a extinção das organizações ali consagradas,<sup>4</sup> o plano previa a possibilidade de novos arranjos para a atuação delas, quer em termos de suas competências, quer em termos do escopo territorial de sua atuação. Neste sentido, por exemplo, seria possível criar uma polícia metropolitana ou mesmo municipal, ou as chamadas polícias de ciclo completo, com competência para investigar e reprimir crimes, superando a atual disjunção de especializações entre a polícia civil e a polícia militar.

A implementação desse plano ocorreu apenas em parte, com deslocamentos relevantes na agenda. As reformas institucionais, objeto de intensas disputas corporativas, foram retiradas completamente da pauta. A gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com pesquisas e coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção teve progresso, resultando na celebração de convênios com vários municípios em torno de projetos preventivos. A formação dos profissionais ganhou grande visibilidade, com iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. Estudos sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005 demonstram que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política (Costa e Grossi, 2007).

3. Supervisionados por comitês gestores nos estados e na União, os gabinetes de gestão integrada (GGIs) eram a base da estrutura de governança pensada pela primeira vez como um “sistema de política pública”, batizado, aliás, sugestivamente, como Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora qualquer proposição atual no sentido da adoção de uma lógica sistêmica na segurança seja necessariamente tributária destas formulações, estas apresentavam alguns *déficits* importantes. Por exemplo, não previam espaços de participação e não contemplavam a reflexão mais aprofundada sobre o papel dos municípios.

4. O Artigo 144 da Constituição Federal (CF) prevê serem órgãos da segurança a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis e as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Adicionalmente, estabelece as competências e jurisdições de cada uma destas organizações, tanto no plano da investigação como no da repressão.

O capítulo subsequente é formado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010). Propondo intervir não nas consequências, mas nas causas da criminalidade e adotando como foco os jovens de 18 a 24 anos (Hamú, 2009), o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na PNSP. Para tanto, mediante aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais: *i)* financiou projetos voltados a “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania”(Hamú, 2009, p.81); *ii)* atribuiu a gabinetes de gestão integrada municipais (GGIMs) a tarefa de identificar, com o apoio de especialistas, os projetos a serem implantados no nível local, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que não existiam; *iii)* estimulou ações de polícia de proximidade, o que originou, por exemplo, os projetos de unidades de polícia pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs); e *iv)* aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP.

Embora tenha representado mudanças não desprezíveis na ação do governo federal (FGV, 2009), o Pronasci não passou imune a críticas. Uma destas era a que o programa seguia incorrendo em fragmentação, com nada menos que *94 ações*, cuja responsabilidade de execução estava dispersa entre vários órgãos de governo. Outra era a que, quando apropriado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais (Rodrigues, 2010; INESC, 2010). De fato, o Pronasci operava mediante a oferta de soluções preconcebidas aos municípios parceiros que aderiam ao pacote. Assim, era fundamental para o sucesso que os municípios aderentes não só avaliassem a adequação das soluções aos problemas que vivenciavam mas também partilhassem da visão que inspirou a formulação destas soluções em nível central.<sup>5</sup> Ademais, o Pronasci não dispunha de um adequado monitoramento de processos que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas. A terceira crítica, talvez a mais contundente, era a que o Pronasci não incorporou a agenda de reformas institucionais (Soares, 2007).

Como saldo desta história institucional curta, mas repleta de inovações, pode-se indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois merecem maior destaque: *i)* de um lado, a instalação de *maior capacidade de indução e coordenação da PNSP no âmbito federal*, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no Pronasci; *ii)* de outro lado, a mudança de paradigma representada pelo advento do mote “segurança com cidadania”, ou seja, uma nova maneira por meio da qual os atores relevantes do setor definem os problemas e selecionam alternativas de ação. Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três limites – especialmente quando se tem em mente a constituição de um sistema –, conforme indicado no quadro 1.

---

5. O caso mais bem-sucedido de implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), neste aspecto, parece ser o da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, cujo prefeito, não por acaso, trabalhou junto com o ex-ministro Tarso Genro. Mas quando se trata de construir uma política pública sustentável no tempo e no espaço, é evidente que não se pode ficar refém deste tipo de coincidência.

QUADRO 1

**Avanços e limites na formação da PNSP**

Avanços	Limites
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local, por parte do governo federal;</li> <li>• Construção de novo paradigma para o setor, o da "segurança cidadã".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento;</li> <li>• Limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnóstico ou prêmios;</li> <li>• Inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente proposto.</li> </ul>

Elaboração do autor.

O primeiro limite se refere à falta de condições adequadas de financiamento, governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na PSNP criam demanda por mais investimentos. O Pronaspi incrementou substancialmente os recursos federais, tendo previsto R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012. No entanto, trata-se de um *programa*, cujo orçamento – diferentemente do FNSP – não se beneficia de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronaspi devem ser negociados a cada ano junto ao Congresso e podem ser contingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interditado, por exemplo, debates sobre o piso salarial das polícias. Deste ponto de vista, a fórmula hoje existente pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

Paralelamente à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização destes recursos. A fragmentação na oferta de apoio federal e a distorção substantiva de projetos no nível local são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre os atores relevantes na PNSP, sobre os focos principais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias de pactuação – ou seja, espaços de governança bem informada. Isto não inviabiliza a construção de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória da PNSP, os espaços de participação não apenas têm sido escassos mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política (Soares, 2009). Neste aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PSNP, como a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG) e o novo Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), é, portanto, efetiva inovação no campo, com um potencial que, até o início de 2011, ainda não havia sido plenamente exercitado (Kopttike, Anjos e Oliveira, 2010; Saporì, 2010; Sá e Silva, 2010; Sá e Silva e Deboni, 2012).

O terceiro limite, por fim, está relacionado à postergação do debate sobre reformas institucionais, ensejando um sistema de base excessivamente rígida, talvez incapaz de dar vazão às soluções criativas que os outros componentes seriam desenhados para produzir.

A superação desses limites dificilmente será alcançada por pacotes como o recente Brasil sem Violência, pois estes tendem mais a buscar respostas para problemas concretos e mais prementes na agenda pública – a baixa resolutividade nas investigações de homicídios ou o combate à “epidemia” de *crack*, por exemplo – que a refletir sobre as condições disponíveis para a oferta destas respostas e que, em vários aspectos, acabam por limitar seu alcance e efetividade.<sup>6</sup> Contudo, uma janela de oportunidades para mudanças de caráter mais estrutural foi aberta com a retomada da tramitação do Projeto de Lei nº 3.734/2012, de autoria do Poder Executivo, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora o projeto tenha vários *déficits*, seus debates levaram à formação de uma subcomissão especial na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos deputados, que, até 2014, deverá “formular um projeto de lei que represente a concepção de um novo modelo de segurança pública brasileiro”, conforme o Requerimento nº 189/2012, do deputado Efraim Filho (DEM/PB).<sup>7</sup>

Para as inúmeras vítimas da violência, fora ou dentro do Estado, uma possibilidade assim, ainda tão remota, pode parecer muito pouco. Mas, dado que a segurança pública desempenhou um papel tão nuclear nas estratégias de contenção social do período autoritário, era natural que permanecesse, na história, como uma das últimas fronteiras a serem desbravadas pelos ideais democratizantes da transição. Que as próximas cenas continuem apontando para progressos, levando cada vez menos na direção de planos e cada vez mais na direção de um sistema.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

BRASIL. Ministério da Justiça. **O Brasil diz não à violência**: resultado de um ano do plano nacional de segurança pública. Brasília: SENASP/MJ, 2001.

\_\_\_\_\_. **Segurança contra o crime e a violência**: Brasil 1994-2002, a era do real. Brasília: SECOM/PR, 2002.

\_\_\_\_\_. **Apresentação dos planos estaduais de segurança pública**. SENASP/MJ, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Secretaria nacional de segurança pública**: documento de apresentação. Brasília: SENASP/MJ, 2003b.

6. Isso tampouco significa dizer que as escolhas do Brasil sem Violência são as mais corretas. Como nos planos anteriores, há aspectos positivos e negativos. Em sintonia com o que parece ser uma característica estrutural do governo Dilma, o plano dá bastante ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento. Ao mesmo tempo, parece retomar uma perspectiva rígida para a divisão de competências federativas, ampliando o papel dos estados e das polícias – o que pode diluir a capacidade de indução pelo governo federal e o paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidado no setor – e, mais uma vez, abdica de discutir a adequação das formas organizacionais das polícias. Da mesma forma, o plano registra um esforço importante de priorização, mas arrisca empobrecer o repertório da política. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário, por exemplo, é centrado na geração de vagas, sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso. Em suma, ainda é cedo para prever o impacto deste plano na trajetória da PNSP, mas, como definiu Soares (2007), por ocasião de outro período de transição do setor, também há, aqui, “razões para otimismo e para cautela”. Alguns avanços do período recente, se não chegam a ser desconsiderados, são sucedidos por novas abordagens e proposições com as quais não necessariamente chegam a compor uma história coerente.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/1MFcV>>.

- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007. FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**: 2009. Brasília: SEMJ/MJ, 2009. Disponível em: <<http://www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf>>.
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.
- KOPITKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA; M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010.
- OLIVEIRA JUNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. p. 629-646.
- \_\_\_\_\_. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b. p. 277-314.
- RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, p. 761-778.
- SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627.
- \_\_\_\_\_. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-433, ago./set. 2012.
- SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.714).
- SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista brasileira de segurança pública**, ano 4, 6. ed., fev./mar. 2010.
- SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista estudos avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Gabinetes de gestão integrada da segurança pública**: gênese, implantação, desdobramentos. Brasília: MJ, 2009. p. 262-268.
-

