ATLAS DA VIOLÊNCIA

2017

Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública

Daniel Cerqueira

Fabio de Sá e Silva

Renato Sérgio de Lima

Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci

Alberto Kopittke

Isabel Figueiredo

José Vicente Tavares dos Santos

Samira Bueno

Arthur Trindade M. Costa

Almir de Oliveira Junior

Helder Ferreira

ipea

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública

Daniel Cerqueira

Fabio de Sá e Silva

Renato Sérgio de Lima

Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci

Alberto Kopittke

Isabel Figueiredo

José Vicente Tavares dos Santos

Samira Bueno

Arthur Trindade M. Costa

Almir de Oliveira Junior

Helder Ferreira

Brasília, julho de 2017

Sumário

1. POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA ORIENTADA PARA A EFETIVIDADE E O PAPEL DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
Daniel Cerqueira 4

2. "BARCOS CONTRA A CORRENTE": A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA DE DILMA ROUSSEFF A MICHEL TEMER
Fabio de Sá e Silva 16

3. EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE FUNCIONA SEGUNDO AS BOAS PRÁTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS
Renato Sérgio de Lima 33

4. CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL
Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci 40

5. A (IN)CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA
Alberto Kopittke 48

6. A GESTÃO DE INFORMAÇÕES E O PAPEL DA SENASP
Isabel Figueiredo 59

7. INOVAÇÃO NO ENSINO POLICIAL: HISTÓRIA E LIÇÕES
José Vicente Tavares dos Santos 67

8. O PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA
Samira Bueno 79

9. A SENASP E AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA
Arthur Trindade M. Costa 89

10. A SENASP E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: O CASO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS
Almir de Oliveira Junior 94

11. CENÁRIOS PROSPECTIVOS E DESAFIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA
Helder Ferreira 102

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

Daniel Cerqueira

INTRODUÇÃO

Este Boletim de Análise Político-Institucional (Bapi) especial objetiva discutir os elementos essenciais para a construção de uma Política Nacional de Segurança Pública 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[1]. 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 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

[1]Estamos nos referindo, sobretudo, às restrições ditadas pelo artigo 144 da 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 policias 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.

possibilite 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 polícia[2] e o papel dos atores políticos locais tem sido a tônica para explicar as práticas mais efetivas na segurança pública[3], a importância dos governos centrais tem sido fortemente direcionada para a ação indutora, capacitadora e promotora do desenvolvimento institucional e informacional.

A menos que questões pontuais[4], 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.

Neste 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, como 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 capacitação federativa.

---

[2] Ver Bayley (2001) e Tonry e Morris (2003).

[3]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.

[4] Para além de questões legislativas, o emprego das Polícias Federal, 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 contrainteligência e na identificação de grupos de extermínio, entre outras.

No entanto, essa visão do papel do Governo Federal na Política Nacional de Segurança Pública (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, frustrados 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"[5], 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.

[5] Os princípios que nortearam o Pacto foram debatidos com vários especialistas, sob a mediação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto ao MJ.

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

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 jovens; ii) o estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; iii) e, 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 da América (EUA) 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 estatais[6] que possibilitassem a boa gestão das políticas de Estado. Nesse sentido, foram criados vários órgãos e instituições não apenas para impulsionar a pesquisa científica no setor, mas para aperfeiçoar os sistemas estatísticos, para induzir novas políticas e estratégias de prevenção e para 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 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 ano[7] 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 pudesse orientar as políticas indutoras, capacitadoras e que possibilitassem o monitoramento e a avaliação das ações.

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

[6] Melhor do que investimentos em programas de um ou outro governo.
[7] Quando a Senasp organizou a primeira oficina de trabalho nacional sobre indicadores de criminalidade.

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 da Dilma Rousseff[8]. 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 *online* 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 não cumpre essa missão, ditada no artigo 129 da CF, o que é reconhecido, inclusive, por significativa parte dos promotores. Por outro lado, 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 para que se crie outra instância de controle como o Conselho Nacional de

[8] Além do investimento financeiro apontado acima, foi sancionada a Lei Nº 12.681, de 4/07/2012, que instituía o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP.

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 a 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.

CAPACITAÇÃO

A capacitação para desenvolvimento de ações e políticas públicas efetivas no âmbito federativo se dá 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.

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 garantias de direito do cidadão, onde 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 retrocessos, nas últimas décadas, das ações e 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 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 capacitação de mecanismos de governança local, Arthur Trindade 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, o investimento em segurança pública é financiado, substancialmente, pelo GF, uma vez que os orçamentos estaduais se encontram quase integralmente comprometidos com os gastos para custeio e pagamento de pessoal. Por outro lado, o mesmo autor apontou uma grande lacuna nessa atuação uma vez que o MJ se restringe a financiar, basicamente, o reequipamento das polícias estaduais, num processo burocrático e não estratégico, bem diferente do que ocorre em outros países, em que o GF se ocupa 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 no fracasso de vários projetos estaduais.

Oliveira Junior, por outro lado, apontou a forte influência exercida pela Senasp para a centralidade e 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 Pronasci. Por outro lado, não obstante a sanção do "Estatuto Geral das Guardas Municipais"[9], o autor entende que haveria ainda um papel mais proativo no sentido do 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. Nesse 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.

FINANCIAMENTO DA PAZ

O tema sobre o financiamento da segurança pública é crucial não apenas no que se refere à 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.

[9] Lei 13.022/2014.

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, assistência social e 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 junto a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e, mais recentemente, Força Nacional. Assim, a baixa dotação orçamentária para repasses, aliada à flutuação temporal dos recursos e à grande burocracia necessária para o fechamento e prestação de contas dos convênios constituem grandes óbices que precisam ser superados.

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 décimo primeiro 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 se relaciona ao principal tópico debatido neste artigo acerca da governança deficitária nas instituições de segurança[10]. O segundo se relaciona 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 diz respeito ao aumento da criminalidade, expansão do mercado de drogas ilícitas e 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. 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.

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 superencarceramento[11] não apenas se mostrou ineficaz, mas tem contribuído para dinamizar os ciclos de violência na sociedade, com alto número de vítimas civis e policiais.

[10] 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.

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

Nesse contexto, o papel da Senasp é crucial e passa pela estratégia de indução, capacitação e financiamento de ações inovadoras, visando 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 Secretaria Nacional de Segurança Pública, hoje totalmente obsoleta.

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David (2001). Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa. São Paulo. Editora USP.

TONRY, Michael; MORRIS, Norval (2003). Policiamento Moderno. São Paulo. Editora USP.

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

Fabio de Sá e Silva

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[12]. 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[13].

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 PT tiveram capacidade limitada de dar respostas[14]. Por outro lado, com a nomeação de

[12] Para a estrutura federal em geral, ver Avelino, Alencar e Costa (no prelo). Exemplo tópico na área deste texto foi a renúncia coletiva de sete membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) em função de discordâncias sobre a forma pela qual o Ministério da Justiça passou a se relacionar com esse órgão, instituído pela Lei de Execução Penal como interface entre Estado e Sociedade. Ver registro em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-01/integrantes-do-conselho-de-politica-penitenciaria-pedem-renuncia-coletiva, acesso em 10 Jul. 2017.

[13] Exemplo tópico em área relevante para este texto foi o que ocorreu no Ministério da Justiça e Cidadania – unidade criada logo após a posse de Temer reunindo os antigos Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – onde, por meio da Portaria n. 611 de 10/06/2016, 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 http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/portaria-do-ministerio-da-justica-afeta-politica-de-direitos-humanos.html, acesso em 10 Jul. 2017.

[14] Esse impasse resulta: *1.* Do aumento da violência e da criminalidade, *2.* Da ineficácia dos sucessivos *planos nacionais de segurança pública* adotados desde o governo FHC, e *3.* 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-CF/1988,

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 texto busca consolidar uma compreensão da ação dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer em relação a esse setor.

Para tanto, além de trabalhos anteriores (Sa e Silva 2012, 2013 e 2014), o texto se apoia 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.

O texto está organizado em quatro seções, além desta Introdução. As seções dois, três e quatro sistematizam as iniciativas levadas a efeito nos Governos Rousseff I e II, bem como as esboçadas no Governo Temer, respectivamente. A seção cinco tece considerações finais.

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 *fisicamente,* no lugar que ocupam nos recintos, nos anúncios de cerimonial, nos aplausos da plateia), outros perdem espaço ou mesmo se retiram de cena. Rápidas

encontraram seu melhor formato nos *sistemas de política pública,* como ocorreu na saúde, na educação e na assistência social.

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, 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[15]. Ao mesmo tempo, Cardozo alocou na Secretaria Nacional de Segurança Pública, a 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

[15] 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...".

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 como assessor de Tarso Genro, havia atuado com 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 PRONASCI[16]. Cada qual ao seu modo e em seu lugar, portanto, ambos vinham sendo agentes de transformação da PNSP[17] – 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* (Ministério da Justiça 2011). O *Plano* tinha quatro componentes: 1) Informação; 2) Investigação; 3) Polícia e Comunidade; e 4) 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.

[16] O PRONASCI ou Programa Nacional de Segurança com Cidadania foi a forma adotada pela PNSP no Governo Lula 2.

[17] Esse juízo leva em conta certas características problemáticas e históricas da PNSP, as quais configuram os maiores entraves para avanços neste setor. São elas: *1.* 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; *2.* A centralidade da atuação repressiva e ostensiva ("Rota na Rua"), em detrimento da preventiva; *3.* 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 *4.* A manutenção intocada das formas organizacionais (polícias) herdadas do período pré-1988, em especial a dualidade entre polícia civil e militar.

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 (CRAS, CREAS, postos de saúde e escolas) e também com os "Grupos Especializados...". Tais ações seriam implementadas em um subconjunto de 400 municípios brasileiros, priorizados por concentrarem número significativo de mortes violentas ("79,17% dos homicídios haviam ocorrido em 7,18% dos municípios" brasileiros, 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 marcara o período Lula –, suas proposições soavam bem mais sólidas e maduras que as do *Plano* implementado no governo Lula 1[18] ou as do PRONASCI[19].

[18] 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 (reformar as polícias e construir o SUSP).

O descompasso entre essas proposições e as expectativas de Dilma Rousseff foi, porém, logo e definitivamente explicitado – e decidido, obviamente, em 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".

Sendo ou não exata essa descrição, fato é que os eventos ao qual Soares se referiu deixaram marcas profundas na PNSP do governo Dilma 1. Koptikke deixou o Ministério e retornou ao Rio Grande do

[19] 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.: *Protejo* 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.

Sul[20]. 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 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[21].

As iniciativas programáticas que se seguem bem ilustram 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: 1. Um *Plano Estratégico de Fronteiras;* 2. O *Programa "Crack, é Possível Vencer";* 3. Ações de *Combate às Organizações Criminosas;* 4. Um *Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional;* 5. Um *Plano Nacional de Segurança para Grandes Eventos;* 6. O mencionado *SINESP;* e 7. Um *Programa de Enfrentamento à Violência* (Ministério da Justiça 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 (Ministério da Justiça 2011, 2013 e s.d.).

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

[21] A expressão "comando" é nativa da burocracia federal para se referir às orientações do (a) presidente (a).

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 (itens 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 lócus de gestão organizações federais como Exército, Polícias Federais e Ministério Público Federal, 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 programas de prevenção ou projetos sociais, cujos lócus 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 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"[22]. 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 (Ministério da Justiça 2011, 2013 e s.d.).

[22] Cenas do Brasil (TV NBR), Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional. Disponível eletronicamente em https://youtu.be/EHYhXq1c1rk, acesso em 7 Jul. 2017.

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 a mediante ações *pontuais* e *fragmentadas.*

A consolidação conceitual dessa virada, aliás, veio registrada em artigo da própria Miki (2014, sem destaques no original), 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:

"(...) 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 Controle[23] 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".

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

A esta 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").

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 intersetorialidade 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 se deu 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. Na primeira, em 29 de dezembro de 2014, os especialistas[24] 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 (Godinho e Lima 2015):

"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".

Para então apresentar (Godinho e Lima 2015):

"(....) 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".

O Pacto proposto continha apenas três eixos: *1.* Novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas programas e

[24] 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, Silvia Ramos, Rodrigo Ghiringelli de Azevedo, Luís Flavio Sapori, Michel Misse e José Luiz Ratton.

ações; *2.* Conhecimento, informação e prestação de contas; e *3.* 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 nessa *cartela* projetos de tipo mais tradicional e com baixo potencial de efetividade.

Em outras palavras, fato é que a SENASP – e o MJ como um todo – não foram capazes de sair de sua "zona de conforto" e se abrir para processos decisórios mais compartilhados e estrategicamente orientados. O resultado, conforme registrou um documento que

analisou a formação do *Pacto* (Macêdo, Silva e Dutra 2016, p. 4), 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…".

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.

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

Como bem observa Ferreira (no prelo), 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 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". No dia 17 de agosto, Moraes

afirmou que o Brasil precisava de "menos pesquisa e mais armamento", 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 05 de janeiro de 2017, em meio a 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 *1.* Gerais; *2.* Visando redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; *3.* Visando a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e *4.* Visando o 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: *1)* na proposta de construção de mais cinco presídios federais; e *2)* 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 repressiva-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[25], seja porque alguns de seus componentes já começam a revelar fragilidades: reportagem de abril deste ano indicava a

[25] Em 7 de fevereiro de 2017, Moraes se licenciou do Ministério após ter sido indicado para uma vaga no STF. Em seu lugar, assumiu Osmar Serraglio (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.

dificuldade de encontrar até mesmo terrenos para a construção dos presídios federais anunciados[26]. 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 ostensivas-repressivas e preventivas. Retrocessos, pois, ainda que no plano conceitual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou resgatar e analisar eventos recentes da construção da PNSP, visando compreender a atuação dos governos Dilma e Temer neste 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 a uma orientação pouco 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 novo, 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

[26] https://oglobo.globo.com/brasil/estados-rejeitam-construcao-de-novos-presidios-federais-21183600, acesso em 7 Jul. 2017.

decisionismo e insulamento, seja por demogogia e autoritarismo. “E assim”, como disse Fitzgerald (2011, p. 132), “prosseguimos, barcos contra a corrente, arrastados incessantemente para o passado”.

REFERÊNCIAS

Avelino DP, Alencar JLO, Costa PCB. Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Época de Incertezas Democráticas: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência. Brasília: Ipea (no prelo).

Cardozo J E. Discurso de posse no cargo de Ministro da Justiça. Brasília, 02/01/2011. Disponível eletronicamente em: https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/2524181/discurso-de-posse-do-dr-jose-eduardo-cardozo-integra, acesso em 7 Jul. 2017.

Ferreira HRS. 2016. Reformas Ministeriais Recentes e Impactos na Agenda das Políticas Públicas Brasileiras: Breve Relato a Partir dos Debates no Observatório de Direitos e Políticas Públicas. In Boletim de Análise Político-Institucional nº 10, julho - dezembro 2016. Brasília: Ipea.

Ferreira HRS. Plano Nacional de Segurança Pública: primeiras análises. Brasília: Ipea (no prelo).

Fitzgerald FS. 2011. O Grande Gatsby. Trad. De William Lagos. São Paulo: LP&M.

Godinho L e Lima RS (Orgs). 2015. Considerações sobre a Formulação e Implementação de um Pacto Nacional de Redução de Homicídios (Apresentação de Power Point).

Macêdo AO, Silva MD e Dutra WZ. 2016. Pacto Nacional pela Redução de Homicídios: Análise Inicial e Recomendações (Sumário Executivo). Brasília: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Mimeo.

Miki R. União pela segurança do país. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 10/09/2014. Disponível eletronicamente em: http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/09/1513544-regina-miki-uniao-pela-seguranca-do-pais.shtml

Ministério da Justiça. 2011. Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (Apresentação de Power Point).

Ministério da Justiça. 2012. Plano Nacional de Segurança Pública (Apresentação de Power Point).

Ministério da Justiça. 2013. Repactuação da Matriz de Responsabilidades (Plano de Trabalho do Programa Brasil Mais Seguro, 2013-14). Brasília: Mimeo.

Ministério da Justiça. 2015. Pacto pela Redução de Homicídios e Agenda de Fortalecimento Institucional (Apresentação de Power Point).

Ministério da Justiça. S.d. Programa Brasil Mais Seguro: Pacto pela Redução de Crimes Violentos. Brasília: Mimeo.

Sa e Silva F. 2012. 'Nem isto, nem aquilo': trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 6, p. 412.

Sa e Silva F. 2013. Entre o Plano e o Sistema: o impasse da segurança pública. Boletim de Análise Político-Institucional, v. 3. Brasília: Ipea, p. 37-44.

Sa e Silva F. 2014. Violência e Segurança Pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Soares LE. Tranquila e infalível como Bruce Lee. Folha de São Paulo, Tendências/Debates, 25/10/2011. Disponível eletronicamente em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2510201107.htm, acesso em 5 Jul. 2017.

3. EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: O QUE FUNCIONA SEGUNDO AS BOAS PRÁTICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS[27]

Renato Sérgio de Lima

Em um momento de crise política e institucional, pode parecer difícil pensarmos em alguma iniciativa exitosa de sucesso na redução da violência e no controle do crime no Brasil, ainda mais com o Atlas da Violência 2017, publicado pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ter apontado que tivemos cerca de 60 mil assassinatos em 2015. Porém, se olharmos em perspectiva, várias são as Unidades da Federação que optaram, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 2000, por adotar programas que visavam melhorar a efetividade das políticas de segurança pública. São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Ceará e outros foram desenhando projetos e ações que, em maior ou menor grau, focaram na redução dos homicídios e outros crimes violentos como meta prioritária e conseguiram, em um primeiro momento, reverter taxas de criminalidade.

Contudo, no médio prazo, a violência e o crime voltaram a ser um problema cuja solução mostra-se distante na medida em que o Brasil vive uma profunda crise republicana e federativa de implementação e coordenação de ações na segurança pública, já que há uma série de ruídos muito mal encaminhados entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entre Polícias Civil e Militar e Ministério Público. De igual modo, também há confusão de papéis entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios na área. E é a partir desta constatação que, mais do que nunca, avalia-se como fundamental olhar para o que pode servir de exemplo para a modernização do setor. Se não nos mobilizarmos em torno de pontos de fortaleza, o cenário do crime e da violência tende a se agravar ainda mais.

[27] Texto que aproveita, de forma adaptada, insumos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para a estruturação do Plano de Ações Estratégicas do Pacto Por um Ceará Pacífico, em execução desde o início de 2015.

Assim, ao analisarmos os exemplos citados no primeiro parágrafo, percebemos que os projetos de prevenção e redução da violência, especialmente os com ênfase em homicídios colocados em prática no Brasil e no mundo nos últimos 15 anos, permitem a reafirmação de alguns pontos que já são quase que senso comum entre os operadores da segurança pública brasileira e que dizem respeito à necessidade de concentrar esforços na focalização territorial e na institucionalização de ações e programas que visem articular e coordenar iniciativas de prevenção e repressão da violência. Porém, entre os aprendizados já acumulados pelas políticas de segurança no Brasil nos últimos 30 anos, as ações que mais tiveram êxito em reduzir homicídios têm sido aquelas concentradas sobre o tripé: "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 jovens); ii) o estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseada no uso intensivo da informação e na inteligência policial; iii) e mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas".

No processo de institucionalização do pacto, conforme foi aprendido no programa desenvolvido em Pernambuco, há a necessidade de uma definição muito clara e sintética dos objetivos pretendidos[28]. De igual modo, a comparação entre as experiências indicou que a baixa institucionalização, entendida como falta ou insuficiência de regulação e padronização, seja do programa seja de seus processos e procedimentos, é um problema a ser evitado tendo em vista garantir continuidade da política. Sem regulação, não se esclarecem as diretrizes e não se oferecem processos e procedimentos claros e padronizados para os gestores e operadores envolvidos, dificultando o planejamento e a articulação de ações assim como ensejando comportamentos arbitrários. Daí a importância da formalização por meio de leis, normas,

[28] Por exemplo, nos dois primeiros anos do Pacto pela Vida de Pernambuco, avaliou-se que houve falta de direcionamento no plano de ações, resultando em 138 projetos com escopos abrangentes. Daí a necessidade de eleger focos prioritários e defini-los claramente no plano de ações, evitando o risco de adotar um plano abrangente demais e pouco eficaz na mobilização social.

portarias assim como da clara comunicação sobre a proposta, visando sua disseminação e apropriação entre os agentes e a população. Contudo, mais do que isso, políticas públicas não se fazem apenas por meio de leis, decretos e portarias, mas também com a criação das condições políticas para que a burocracia envolvida absorva estas regras em seu cotidiano, de modo que qualquer governo fique constrangido a descontinuá-las.

Em relação aos eixos do tripé mencionado, o fortalecimento de sistemas de gestão da segurança pública, com a criação de mecanismos rigorosos de metas e indicadores de avaliação de desempenho, representa uma tendência crescente no Brasil, que deve ser fortalecida e constitui-se em um dos mecanismos do eixo de modernização da gestão mais usados nas experiências nacionais. Esse processo provou-se fundamental em lugares como Estados Unidos e Colômbia não apenas para a redução dos indicadores de criminalidade, como também para a transformação da cultura e melhoria das práticas policiais. Entretanto, vários são os percalços que devem ser evitados, sobretudo no que diz respeito ao "gaming" e à descaracterização do sistema em direção apenas na sua lógica de reforço financeiro. Cabe destacar ainda a atenção necessária quando da definição da meta anual de redução dos homicídios, de forma que seu cálculo esteja fundamentado em uma análise bastante específica da situação do Estado. Desse modo, procura-se evitar a definição de uma meta muito além das possibilidades de execução, como ocorreu no caso de Pernambuco com a meta inicial de redução de 12% ao ano, que foi avaliada posteriormente como resultado de uma estimativa descolada de análise da conjuntura do Estado.

Para viabilizar o cumprimento de metas, os programas analisados também partem de propostas de articulação entre as agências envolvidas. Entre os principais desafios identificados, é preciso romper as dificuldades de articulação entre ações desenvolvidas por diferentes secretarias e organizações, visto que estas tendem a seguir a rotina de

seus projetos e processos. Outra questão observada é a tendência de priorização das ações de repressão qualificada em relação à mobilização para ações de prevenção, assim como a centralidade da instituição policial como protagonista da política. Se, por um lado, é preciso reconhecer o impacto positivo da melhora na gestão policial com a implementação dos programas – resultando em operações pautadas em inteligência e focalizadas em áreas críticas e, portanto, provocando um efeito mais imediato de redução do homicídio –, por outro lado é preciso avançar para a efetiva articulação com as áreas e atores da prevenção.29 O grande desafio é implementar mecanismos para garantir a integração entre os diferentes atores.

Outro eixo do tripé de iniciativas comuns a todos os Estados que tiveram quedas significativas na redução da criminalidade é o investimento na gestão da informação. Estes Estados seguiram, de alguma forma, modelos parecidos ao CompStat de Nova York, implantando sistemas de informação vinculados a técnicas de gestão por resultados. Nesse sentido, é necessário construir e consolidar sistemas de coleta de dados consistentes, de modo a garantir um fluxo constante de informações confiáveis, assim como instituir uma rotina de análise e avaliação dessas informações voltada ao planejamento estratégico e operacional. No entanto, uma ressalva muito importante: em termos de atuação político-institucional, mais do que a estruturação de uma matriz de indicadores em si, faz-se necessário reforçar a legitimidade da ideia de transparência, monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública no Brasil. Este é um aspecto fundamental, porém ainda muito frágil quando se considera o panorama nacional. É preciso estabelecer uma rotina de prestação de contas para a sociedade sobre os resultados do programa. Nesse sentido, deve-se garantir a disponibilidade de informações sobre a

[29] Um dos efeitos dos programas é a centralidade das ações policiais em relação às demais, mas deve-se evitar que apenas elas ditem os rumos do projeto. Esse foi o caso das UPP, que agora perderam força, e do Pacto pela Vida de Pernambuco.

execução dos projetos e ações, incluindo suas dotações orçamentárias, caso contrário se torna inviável a avaliação dos impactos da política.

Por fim, o eixo participação social foi, nos programas analisados, abordado a partir da estratégia de fortalecimento do policiamento de proximidade, na ideia de criar espaços de escuta e mobilização da população. Contudo, o policiamento de proximidade/comunitário ainda não é visto no país como um padrão operacional e está circunscrito a determinadas situações e aplicações. Embora isoladamente não seja suficiente para dar conta do cenário de violência letal, é um dos dispositivos relevantes na busca pela prevenção e na promoção da aproximação entre polícia e população em contextos difíceis, elementos estes constituintes de uma política de redução da violência letal. Assim, há que se superar a resistência corporativa que não raramente manifesta-se quando da proposição do policiamento comunitário, por meio do investimento na formação e treinamento policial e, antes, da clara definição de seu status: trata-se de um grupamento específico da corporação que atuará em situações e públicos determinados? Quais? Ou de uma filosofia ou diretriz que deve abranger todo o efetivo? Se sim, em que nível é formalizado e como é disseminado junto às corporações e à sociedade? Basta olharmos a experiência cearense do Ronda no Quarteirão, com suas tensões e virtudes, que fica claro os dilemas postos à participação social na segurança pública.

Em suma, é na relação entre focalização/institucionalização de ações com as estratégias de implementação baseadas no tripé citado que vários dos ruídos e/ou ineficiências de tais iniciativas afloraram e chamaram a atenção para a importância da liderança política como elemento catalisador dos programas bem-sucedidos. Por tudo isso, é que a liderança política é um elemento essencial. A coordenação das reuniões do comitê gestor por uma figura com autoridade e liderança, seja o governador, vice-governador ou o secretário de estado com autoridade política, além de sinalizar comprometimento com a pauta e

com a gestão estratégica, é um meio de quebrar resistências organizacionais e corporativas à execução do programa.

Porém, se em um primeiro momento esse é um fator de sucesso, torna-se necessário o desenho de estratégias de redução da dependência dos programas em relação aos dirigentes políticos, na medida em que, nos exemplos de Pernambuco, do Espírito Santo ou de Minas Gerais, a troca da gestão parece significar a perda de prioridade e a descontinuidade de ações que a literatura confirma como de médio e longo prazos para a obtenção de resultados duradouros. E, pelas lições aprendidas, essas estratégias passam pela criação e normatização formal de protocolos de ação conjunta e por matrizes e mecanismos de auditoria e corresponsabilização (positiva e corretiva) de todas as instituições e instâncias envolvidas. Programas "top-down" são menos eficientes do que projetos do tipo "bottom-up", que são construídos coletivamente com todos os parceiros.

Disso deriva que ações de mobilização e comunicação precisam ser pensadas desde o início do desenho do programa

Em conclusão, identifica-se que alguns requisitos são fundamentais à implementação de um projeto bem-sucedido de prevenção e redução da violência. Em primeiro lugar, recomenda-se a observância da relação entre focalização/institucionalização de ações e ações sumarizadas pelo tripé aproximação com a população; uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação; e ações de articulação e integração das agências de segurança pública e justiça. Já em segundo lugar, um fator que foi inicialmente negligenciado nos vários planos nacionais e que tem impacto secundário direto no movimento da criminalidade deve ser levado em consideração. Trata-se, no eixo da gestão, da inclusão da realidade do sistema prisional no planejamento estratégico e tático de operações e de metas. Faz-se necessário sensibilizar polícias, Ministério Público e Judiciário para uma pactuação/abordagem diferente em termos de política criminal e que priorize homicidas. Em terceiro lugar,

recomenda-se que a comunicação sobre a implementação de um programa efetivo de segurança pública não condicione sua arquitetura e modelo de governança logo de início, pois um dos principais fatores para planos bem-sucedidos é a consolidação de um formato de gestão que seja visto como resultante de um processo participativo de construção; seja dos vários órgãos e instituições públicas, seja da sociedade civil e da universidade. E, por fim, transparência e controle precisam ser valorizados como instrumentos-chave transversais de transformação.

4. CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

Julita Lemgruber e Leonarda Musumeci

Segundo dados compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as polícias brasileiras mataram 17.688 pessoas entre 2009 e 2015, uma média de sete por dia.[30] Herdeiras de longos períodos de ditadura, essas instituições deveriam ter sido completamente refundadas para tornarem-se aptas a prover segurança numa sociedade democrática. Mas a Constituição de 1988 não só não alterou o formato e as atribuições dos órgãos de segurança como atribuiu ao Ministério Público a responsabilidade exclusiva pelo controle externo das atividades policiais, o que impede até hoje que outras instituições desfrutem da autoridade e da independência necessárias para fazê-lo.

Pesquisa nacional recente do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) mostrou que os próprios membros do MP avaliam como pífia sua atuação na área de controle externo da polícia: 88% dos promotores e procuradores não a veem como prioritária para a entidade e 70% não se envolvem nem exclusiva nem parcialmente com essa área. Ademais, 42% dos membros reconhecem que o desempenho do órgão no controle externo da polícia é ruim ou péssimo e outros 35% consideram-no apenas regular. Dos 27 websites mantidos pelos MPs estaduais, 15 sequer mencionam essa atividade entre suas linhas de trabalho. A pesquisa ressalta, em suma, que a enorme amplitude de poderes outorgada ao Ministério Publico pela Constituição de 1988 não se traduziu em atuação efetiva para mudar o quadro crônico de violência, arbitrariedade e ilegalidade em que estavam e continuam mergulhadas as nossas polícias.[31]

[30] FBPS, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016*. [Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf]

[31] LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC: 2016b. [Disponível em: http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/]

No vácuo deixado pela inoperância do MP, surgiram, a partir de meados dos anos 1990, as *ouvidorias de polícia* estaduais, instituições com poderes muito mais restritos, cuja atribuição básica é receber denúncias sobre a conduta de policiais, encaminhá-las para investigação pelas corregedorias das polícias civis e militares, e acompanhar os procedimentos de apuração até o desfecho. Trata-se, mais propriamente, de uma supervisão do controle interno da polícia, pois, não tendo autonomia para investigar, as ouvidorias dependem visceralmente do trabalho dos órgãos de investigação das próprias polícias. Ainda assim, o modelo aposta no controle externo exercido pela sociedade civil, que, ao denunciar abusos, participaria da defesa da cidadania e ajudaria a reduzir a impunidade para os desvios policiais.

Outros países desenvolveram nas últimas décadas variados mecanismos governamentais e não governamentais de controle externo das polícias.[32] Se não é possível apontar nenhum desses modelos como o ideal, pois cada um responde a realidades políticas e socioculturais particulares, algumas condições para a eficácia do controle podem ser inferidas da comparação dos resultados alcançados em diferentes nações. A primeira delas é de que os órgãos responsáveis pelo controle não estejam sujeitos a manipulação política e tenham efetiva independência em relação às instituições que monitoram. A segunda, de que disponham de mandato abrangente, de recursos adequados e de apoio da sociedade civil. A terceira, de que trabalhem o mais proativamente possível, com foco na prevenção de desvios, não apenas na punição, buscando influir nos padrões geradores de condutas irregulares, não apenas nas condutas isoladas. E a quarta, de que atuem o mais possível em cooperação com as instituições policiais,

[32] Para uma análise detalhada dos modelos de controle externo existentes em outros países, ver LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003; SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. *Guia de referência para ouvidorias de polícia*. Brasília: SEDH/União Europeia, 2008. [Disponível em http://www.ucamcesec.com.br/wp-content//uploads/2011/06/guia_sedh_referencia_ouvidorias.pdf]

compartilhando com elas a responsabilidade pela resolução dos problemas.

Passados mais de vinte anos do surgimento das ouvidorias de polícia no Brasil – algumas das quais denominam-se hoje ouvidorias de segurança pública e/ou de defesa social – não se pode dizer que tenham preenchido essas condições; ao contrário, são órgãos engessados por uma legislação que restringe excessivamente a independência e a autonomia dos ouvidores, por recursos materiais, técnicos e humanos insuficientes ou inadequados, e por falta de apoio político. Salvo poucas exceções, não vêm cumprindo minimamente o papel para o qual foram criadas.

Desde o início dos anos 2000, diversas avaliações do funcionamento das ouvidorias vêm apontando sérios problemas e indicando caminhos para superá-los.[33] Tanto os diagnósticos quanto as recomendações foram consolidados em 2008 no *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia* (2008), fruto de um convênio entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e a União Europeia, que deveria orientar o apoio do Governo Federal à melhoria da atuação das ouvidorias estaduais. Entretanto, uma avaliação realizada pelo CESeC em 2013, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a Senasp,[34] constatou que não só o *Guia* não foi adotado pela maior parte das entidades, como não se avançou na garantia das condições legais e funcionais para que a melhoria pudesse de fato ocorrer. Nove Unidades da Federação sequer dispunham ainda de ouvidorias de polícia e, nas que as tinham,

[33] Ver, por exemplo, LEMGRUBER, MUSUMECI, e CANO. *Quem vigia os vigias?*, *op. cit.*; FECCHIO, Fermino. Controle externo e participação social. In: *Arquitetura institucional do Susp*,. Rio de Janeiro/Brasília: Senasp/SNJ, Pnud e Firjan, 2004; COMPARATO, Bruno Konder. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP, 2005. [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/pt-br.php; NEV/USP. *Ouvidorias de Polícia e redução da letalidade em ações policiais no Brasil*. Brasília: NEV, SEDH e União Europeia, 2008.

[34] LEMGRUBER, Julita (coord.); MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 138-163, Ago/Set 2014 [http://www.ucamcesec.com.br/textodownload/panorama-das-ouvidorias-estaduais-de-seguranca-publica-e-defesa-social/]

continuavam a existir graves problemas, inviabilizadores de uma ação efetiva de controle das atividades policiais, mesmo depois das iniciativas empreendidas pela SEDH em 2006-2008.[35] Como não há evidência de que esse quadro tenha se alterado substancialmente de 2013 para cá, é importante destacar alguns dos problemas levantados pela pesquisa:

Das 18 ouvidorias existentes em 2013, 16 estavam vinculadas à mesma estrutura a que pertenciam os funcionários que lhes cabia controlar, ou seja, às secretarias estaduais de segurança pública ou defesa social, implicando subordinação dos ouvidores aos secretários de segurança e falta de autonomia financeira e administrativa.

11 das 18 ouvidorias tinham titulares indicados pelo(a) governador(a), seja por escolha direta ou por sugestão do(a) secretário(a) de segurança; somente um estado realizava processo seletivo para o acesso ao cargo e em apenas cinco estava prevista a indicação por entidades civis de direitos humanos em listas tríplices encaminhadas ao poder executivo, havendo ainda um estado em que a indicação era feita pelo Conselho Estadual de Defesa Social.

Tampouco estavam legalmente padronizados em todas as Unidades da Federação os requisitos básicos para ocupar o cargo. Quatro ouvidores provinham de órgãos de segurança pública, em frontal agressão ao próprio conceito de controle *externo*.

Só duas das 18 ouvidorias tinham orçamento próprio e várias delas funcionavam com recursos financeiros, físicos e humanos muito precários, isso chegando a comprometer, em alguns casos, a privacidade das denúncias e a segurança dos denunciantes.

Em 16 dos 18 estados, as polícias e as secretarias de segurança não tinham obrigação de enviar às ouvidorias informações sobre mortes de civis por policiais e, embora 11 deles divulgassem indicadores de

[35] Vale ressaltar que essas iniciativas não se propunham a induzir alterações no arcabouço institucional ou no modelo de funcionamento das ouvidorias, mas sim a fornecer apoio para o seu fortalecimento e para a racionalização das suas formas de operação.

letalidade policial, somente em quatro era possível identificar padrões dos crimes e perfis dos perpetradores, elementos fundamentais para prevenir novas ocorrências. Em 10 das 18 ouvidorias, a principal fonte de informação sobre mortes e crimes graves praticados por policiais era o noticiário da mídia, no qual obviamente não se encontram dados suficientes para conhecer padrões e dinâmicas dessas ocorrências.

Quase todas as ouvidorias produziam relatórios periódicos de atuação, mas apenas três haviam adotado o modelo de banco de dados, o fluxo de processamento e as especificações do relatório recomendados pelo *Guia de Referência* da SEDH.

Segundo 16 dos 18 ouvidores, a maior parte da população continuava desconhecendo a existência da ouvidoria e, segundo 15 deles, não distinguiam ouvidoria de corregedoria, controle externo de controle interno.

A comunicação e a colaboração entre ouvidorias e corregedorias também era muito incipiente na maior parte dos casos. Como já dito, o modelo brasileiro de controle da polícia, para funcionar com um mínimo de eficácia, depende da colaboração das corregedorias. No entanto, apenas sete dos 18 ouvidores entrevistados em 2013 disseram manter contatos regulares com os corregedores das instituições fiscalizadas e, ainda assim, com frequência baixa ou indeterminada.

O exemplo de algumas poucas ouvidorias que conquistaram uma atuação mais independente e efetiva mostra que é possível melhor desempenho dentro do restrito modelo de controle externo da polícia em vigor no Brasil. Nesse sentido, uma das linhas de atuação voltadas a fortalecer tal controle seria a de prover apoio financeiro, técnico e político para a superação ou minimização dos problemas hoje enfrentados pelas ouvidorias e também pelas corregedorias, de cuja eficiência depende, em última análise, a redução da impunidade para abusos perpetrados por policiais. Em outras palavras, tratar-se-ia de melhorar as condições de atuação de ambos os controles, interno e

externo, a fim de que o conjunto das ouvidorias pudesse exercer com mais efetividade o que já está previsto atualmente nas suas atribuições. Essa é a linha que prevaleceu nos planos e programas do governo federal dos anos 2000, mas que, como se viu acima, praticamente não chegou a ser posta em prática.

O já mencionado *Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia*, elaborado por uma equipe de ex-ouvidores e especialistas, condensa grande parte das propostas nessa direção, tendo sido ele próprio concebido como instrumento didático para cursos de capacitação e como material de apoio para o desenvolvimento de métodos, rotinas e procedimentos para tornar mais eficaz o trabalho cotidiano das ouvidorias. A retomada das diretrizes nele apresentadas, sua disseminação, a oferta de condições para implantá-las e o monitoramento dos resultados está entre as atribuições que a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) deveria assumir, no âmbito de uma política nacional de segurança voltada para a efetividade e o respeito aos direitos básicos do cidadão, por meio do controle externo da atividade policial.

Mas o papel da Senasp e de outras instâncias federais não se encerra aí. Como têm apontado diversas avaliações feitas desde o início dos anos 2000, há que se questionar e debater amplamente o próprio modelo institucional de controle externo da polícia adotado no Brasil: de um lado a outorga de poder exclusivo ao Ministério Público, que jamais chegou a exercer efetivamente tal tarefa, como reconhecem seus próprios membros, e, de outro, um mecanismo essencialmente passivo e reativo, materializado nas ouvidorias e centrado na recepção e no encaminhamento de denúncias individuais. Este último mecanismo pode funcionar bem em ambientes de baixa ocorrência de desvios, quando a punição das poucas "maçãs podres" adquire um caráter exemplar, mas se mostra claramente insuficiente quando os abusos policiais são rotina, como ocorre em muitos estados brasileiros. Tal dispositivo ajusta-se bem, ademais, a contextos em que a atuação das

ouvidorias ou de órgãos similares apenas complementa o trabalho de outras poderosas instâncias de controle interno e externo das atividades policiais, como as corregedorias, os comandos das polícias, os governos, o Ministério Público, o Judiciário, o Legislativo, a sociedade civil e a mídia. Todavia, resulta visivelmente deficiente quando o trabalho de tais instituições é fraco, omisso, inoperante ou pouco isento; quando as próprias polícias têm baixa capacidade de investigar e solucionar delitos; quando as autoridades da área de segurança e justiça não demonstram grande empenho em reduzir a corrupção e a violência policiais; quando a sociedade civil e os meios de comunicação mobilizam-se pouco para a tarefa de controlar as polícias, quando não apoiam abertamente sua atuação truculenta e ilegal.

No Brasil, embora com diferenças entre os estados, a situação das instituições de segurança pública é calamitosa e em quase toda parte os mecanismos de controle da atividade policial, seja das ouvidorias, seja do MP ou de outras instituições, são extremamente precários ou inexistentes. Num tal quadro, parece claro que ouvidorias que funcionem apenas como "balcões de denúncias" não bastam para enfrentar os nossos graves problemas de violência e corrupção policiais. É fundamental aprofundar a discussão sobre a necessidade de instrumentos mais fortes e autônomos, capazes de reduzir a impunidade para os crimes e desvios, mas também de trabalhar na prevenção, ou seja, intervir nos contextos institucionais e culturais que vêm eternizando nossa convivência com polícias violentas, corruptas e ineficazes. Trata-se de uma tarefa árdua e complexa, que envolve, entre outras coisas, propostas legislativas e que enfrenta fortes resistências corporativas, conservadoras e autoritárias. Por isso mesmo, demanda liderança nacional e engajamento de órgãos como a Senasp. Se cabe ao Governo Federal formular políticas efetivas de redução da criminalidade no país, contribuindo para a modernização e racionalização das instituições de segurança pública e para a promoção dos direitos de

cidadania, o controle externo das atividades policiais tem de constar entre seus objetivos prioritários.

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

Alberto Kopittke

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[36] 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[37].

Ao longo dos últimos 30 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 EUA e a Inglaterra, onde 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 Pano 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.

---

[36] Capacidade estatal: "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, Charles. Democracy. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 16.

[37] Sobre o conceito de capacidade estatal, ver o trabalho precursor de Almond, Gabriel, POWELL, G. Bingham. Comparative Politics: a Developmental Approach, Little, Brown, 1966.

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 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 EUA, por exemplo, criaram ao longo das últimas décadas diversos órgãos federais sobre Segurança Pública, cada um deles com pessoal próprio altamente especializado e recursos financeiros para o desenvolvimento de suas ações, como o Instituto Nacional de Justiça (1968)[38], voltado para impulsionar a pesquisa científica sobre causas e soluções para a violência; a Agência Nacional sobre Delinquência Juvenil (1974)[39]; o Escritório de Estatísticas Judiciais (1979)[40]; o Órgão Federal para Apoio a Vítimas de Crimes (1988)[41]; a Agência Federal para induzir a inovação em estratégias de policiamento e gestão das polícias (1994)[42]; uma Agência Nacional de Violência Contra a Mulher (1995)[43]; 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 FBI, que desde 1935 forma centenas de líderes policiais na Academia Nacional[44] não apenas em técnicas e conteúdos operacionais, mas em

[38] National Institute of Justice - https://www.nij.gov/
[39] Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention - https://www.ojjdp.gov
[40] Bureau of Justice Statistics - www.bjs.gov
[41] Office for Victims of Crime - https://www.ovc.gov/
[42] COPS Office - https://cops.usdoj.gov/
[43] Office on Violence Against Women (OVW) - https://www.justice.gov/ovw
[44] National Academy - https://www.fbi.gov/services/training-academy/national-academy

gestão de Segurança Pública e desde 1930 padroniza e centraliza os registros policiais de criminalidade[45].

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 EUA 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, através de um qualificado aparato de recursos humanos e financeiros. Essa autorização já foi exercida 16 vezes desde então, em polícias de grande porte como àquelas de Los Angeles, New Orleans e Detroit.

No Reino Unido, a capacidade institucional civil do Governo Federal começou a se constituir logo depois da criação da polícia pelo Parlamento em 1829, com a criação da Inspetoria Nacional de Polícia em 1856[46]. 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[47], a Ouvidoria Nacional das Polícias[48] (2004), que centraliza todas as denúncias de violência policial e possui aproximadamente 900 servidores, sendo 50 investigadores

[45] Uniform Crime Reporting - https://ucr.fbi.gov/
[46] Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) - http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/
[47] Police Advisory Board for England and Wales - https://www.gov.uk/government/organisations/police-advisory-board-for-england-and-wales
[48] Independent Police Complaints Comission - https://www.ipcc.gov.uk/

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 órgão chamado "*College of Policing*" (2012)[49], dirigido por 10 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[50], encarregado de realizar e difundir pesquisas científicas na área. Em 2014 foi criado ainda um órgão nacional de Monitoramento da Remuneração dos Policiais[51] e em 2017 uma Agência Nacional de Prisões e Condicionais[52], voltada para qualificar os serviços de ressocialização prisional.

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, 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[53] ao longo dos últimos 30 anos deste ciclo democrático, além

[49] http://www.college.police.uk
[50] What Works Centre - http://whatworks.college.police.uk/About/Pages/default.aspx
[51] Police Remuneration Review Bodyhttps://www.gov.uk/government/organisations/police-remuneration-review-body
[52] HM Prison and Probation Service
[53] Dados entre 1988 e 2003: WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2016. Flaco Brasil, 2016. p. 21. Dados entre 2004 e 2014: IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Tecnica n. 17. Atlas da Violência, 2016. Dado 2015: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. E estimativa para 2016, considerando o mesmo valor de 2015.

de ter provocado a incapacitação ou ferimento grave de pelo menos o dobro desse número de pessoas, isso sem falar nas consequências psicológicas e econômicas.

Após 30 anos de vigência de Constituição democrática, a Segurança Pública restou como o único dos direitos sociais previstos no art. 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 durantes os regimes de exceção e criar uma doutrina civil e democrática[54] na área.

O primeiro órgão civil com responsabilidade sobre o tema da Segurança Pública no Brasil surgiu apenas em 1995, no Governo Fernando Henrique[55], transformada em 1997 na Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, dentro do Ministério da Justiça[56], ao lado de outros 15 órgãos responsáveis pelos mais diversos temas – todos de grande complexidade, como direito do consumidor, questão indígena, arquivo nacional, anistia, estrangeiros, entre outros.

---

[54] Sobre a não construção de uma doutrina civil e democrática na área de Segurança Pública no Brasil, ver entre outros: MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os Rumos da Construção da polícia democrática. Boletim IBCCRIM, ano 14, no. 164, Julho/2006: 4 e 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 set.-dez. 2008.
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 Jan.–Jun. 2015.
BATTIBUGLI, Thaís. Democracia e segurança Pública em São Paulo (1946-1964). Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

[55] Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995.

[56] Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997.

Apenas a título de comparação, enquanto as Forças Armadas possuem a estrutura referente a cinco Ministérios (considerando o Ministério da Defesa, 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[57], 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 ter 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[58], sem nenhum tipo de vinculação orçamentária, diferentemente dos demais Fundos Nacionais, fazendo com que o seu valor, com exceção do período do Pronasci, em 2007 e 2008, tenha sido inclusive reduzido ao longo dos anos[59], caindo de R$ 187 milhões, em 2005, para R$ 143 milhões, em 2015[60].

Ao longo desse período, foram lançados quatro Planos Nacionais de Segurança Pública[61] (2001, 2003, 2007 e 2016), sendo que nenhum criou estruturas institucionais permanentes para a execução dos seus

[57] Secretaria Nacional de Segurança Pública. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Ministério da Justiça, 2015. p. 126

[58] Lei 10.201 de 14 de fevereiro de 2001.

[59] Sobre o orçamento federal destinado para a Segurança Pública ver SALVARREY, Gabriela. A política de segurança públicas em perspectiva orçamentária. 2015. Trabalho de conclusão (especialização em segurança pública com cidadania. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS. Porto Alegre, 2015.

[60] SALVARREY, Gabriela. A política de segurança públicas em perspectiva orçamentária. 2015. Trabalho de conclusão (especialização em segurança pública com cidadania. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS. Porto Alegre, 2015.

[61] Sobre os Planos Nacionais de Segurança ver MADEIRA, Ligia Mori e RODRIGUES, Alexandre Bem. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):3-21, jan./fev. 2015 e KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron. Democracia e Segurança Pública: uma História de Desencontros. Dissertação de Mestrado. PUCRS: 2015.

objetivos e nenhum conseguiu produzir impactos duradouros na redução de homicídios.

O primeiro Plano Nacional de Segurança[62] foi lançado na fase final do governo FHC, em 2001, composto de 15 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 se efetivar, 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[63], que efetivamente teve como prioridade o fortalecimento institucional da Segurança Pública através da apresentação do Projeto de Lei 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.

Durante a segunda gestão do presidente Lula, com o lançamento do terceiro Plano, o Pronasci[64], houve um salto no volume de recursos destinado pelo Governo Federal para induzir as políticas de Segurança,

[62] BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000.
[63] INSTITUTO CIDADANIA / FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo, 2002.
[64] Lei 11.530, de 24 de outubro de 2007.

com o aporte de R$ 1,2 bi ao ano, entre 2007-2011. O Programa tinha como prioridade o papel dos municípios na Segurança através 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 através da Bolsa Formação e da implementação de programas de diversos órgãos, como os Ministérios da Saúde, Educação, Cultura e 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[65].

Destaque-se ainda do período do Pronasci a remodelação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)[66], através da Conferência Nacional de Segurança Pública[67], 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 criação do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (Sinesp) e do Estatuto

[65] Sobre uma análise das ações desenvolvidas pelo Governo Federal na Segurança Pública ao longo das duas últimas décadas ver KOPITTKE, Alberto. Segurança Pública e Democracia, uma história de desencontros. Dissertação de Mestrado. PUCRS, 2015. Capítulo 2.

[66] Decreto nº 7.413, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010.

[67] Sobre a Conseg e o Conasp ver: SOUZA, Letícia Godinho. Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 7. Ago/Set 2010. E Kopittke, Alberto, ANJOS, Fernanda. Oliveira, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 6 Fev/Mar 2010.

das Guardas Municipais, ambos também sem nenhuma estrutura institucional e que por essa razão também não produziram nenhuma mudança estrutural.

UMA AGENDA MÍNIMA

Em meio a mais grave crise de confiança nas instituições do atual ciclo democrático, o país se encaminha 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 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: 1) um Ministério que tenha como responsabilidade exclusiva o tratamento do tema da Segurança Pública; 2) 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; 3) um Instituto para a gestão de dados, avaliação das políticas, produção e difusão do conhecimento baseado em evidências; 4) um órgão nacional de controle externo das polícias e padronização de métodos operacionais; 5) um órgão voltado à indução de políticas de prevenção baseadas em evidência; e 6) um órgão voltado à valorização e qualidade de vida dos policiais.

Independente de concepções sobre o papel e o tamanho do Estado na vida econômica, não parece haver dúvida dentre 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, G. Bingham. Comparative Politics: a Developmental Approach, Little, Brown, 1966

BATTIBUGLI, Thaís. Democracia e segurança Pública em São Paulo (1946-1964). Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 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.

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 set.-dez. 2008.

INSTITUTO CIDADANIA / FUNDAÇÃO DJALMA GUIMARÃES. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo, 2002.

IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Nota Tecnica n. 17. Atlas da Violência, 2016

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016

MADEIRA, Ligia Mori e RODRIGUES, Alexandre Bem. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):3-21, jan./fev. 2015

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os Rumos da Construção da polícia democrática. Boletim IBCCRIM, ano 14, no. 164, Julho/2006: 4

KOPITTKE, Alberto Liebling Winogron. Democracia e Segurança Pública: uma História de Desencontros. Dissertação de Mestrado. PUCRS: 2015.

_____, ANJOS, Fernanda. Oliveira, Mariana Siqueira de Carvalho. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 4 Edição 6 Fev/Mar 2010

SALVARREY, Gabriela. A política de segurança públicas em perspectiva orçamentária. 2015. Trabalho de conclusão (especialização em segurança pública com cidadania. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS. Porto Alegre, 2015.

Secretaria Nacional de Segurança Pública. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Ministério da Justiça, 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 Jan.–Jun. 2015.

SOUZA, Letícia Godinho. Segurança pública, participação social e a 1ª Conseg. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 4. Edição 7. Ago/Set 2010.

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

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2016. Flaco Brasil, 2016

6. A GESTÃO DE INFORMAÇÕES E O PAPEL DA SENASP

Isabel Figueiredo

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos objetos de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp desde sua criação. Se, inicialmente, a atuação do governo federal na pauta nasceu de forma tímida, com a previsão dentre as atribuições da Secretaria de "ampliar o sistema nacional de informações de justiça e segurança pública (Infoseg)"[68], a partir da institucionalização da lógica de se formular planos e programas para a área da segurança, a questão passou a ser assunto de atenção mais ou menos detalhada desde o governo FHC até Temer. Muito se falou, muito se previu, algo se investiu, mas ainda assim o país carece de uma política de gestão da informação em segurança pública mais estruturada e que de fato sirva para orientar a formulação, a implementação e avaliação das políticas, dos programas e dos projetos para a área.

Apesar de alguns avanços, seguimos no mesmo cenário descrito por Beato em 2000, no qual a ausência de indicadores de criminalidade que mensurem a relação entre as percepções sociais (sensação de segurança) e a criminalidade real "tem levado agências e formuladores de política a manterem uma agenda de trabalho pautada mais pela mídia, do que pela identificação de padrões e tendências verificadas através da análise minuciosa de dados" (p.88).

A gestão da informação em segurança pública é um bom exemplo do processo incremental de implementação de políticas públicas. O plano FHC tratava de ações básicas, como cadastro de veículos, integração nacional de informações, criação das primeiras bases de dados e realização de pesquisa de vitimização. Estas ações foram sendo desenvolvidas em sua própria gestão e nas seguintes, ainda que algumas delas tenham formalmente saído dos programas de governo. O

[68] Decreto 2315/1997,

que entrou de novo foram sistemas mais aprimorados, a produção de conhecimento a partir de diagnósticos específicos e temáticos e, ao final, a implantação do Sinesp[69], grande aposta inconclusa do governo Dilma, mas que segue na pauta do plano Temer. De todo o previsto nos diversos planos de segurança elaborados pelo governo federal restam implementados, ainda que com diversas fragilidades, o Infoseg e o Sinesp, além de ter sido fomentada, de forma assistemática, a produção de conhecimento qualitativo e analítico a partir de parcerias com Universidades e outros órgãos de pesquisa.

As características dos processos incrementais são verificadas na análise evolutiva desta pauta, em especial a ausência de força do governo federal para lidar com as resistências dos Estados acerca da articulação de um sistema nacional de informações. Às dificuldades internas do governo soma-se sua restrita capacidade de construção de consensos, o que faz com que a pauta siga avançando lentamente e de forma dispersa. Além das dificuldades do governo, os tradicionais problemas de coordenação federativa se apresentam com grande intensidade na questão da gestão da informação em segurança, fundamentalmente em decorrência do desenho constitucional da repartição de competências, que dá aos Estados e ao Distrito Federal protagonismo na área.

Em uma abordagem inicial, identificamos quatro entraves principais relacionados à lógica interna do Governo Federal para se construir um sistema de informações em segurança pública minimamente efetivo.

Primeiramente há que se mencionar a histórica ausência de prioridade política do tema. Conforme mencionado, a questão da produção da informação, especialmente das informações quantitativas, só assumiu lugar relevante na agenda da política de segurança pública no primeiro mandato da Presidenta Dilma. Neste período foi aprovada a

[69] Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas. Um embrião do Sinesp já durante o governo Lula, mas não havia sido informatizado.

lei que institucionalizou o Sinesp e foram investidos mais de 70 milhões[70] de reais, considerando tanto repasses para os Estados quanto um contrato com o Serpro para desenvolvimento do Sistema. Apesar disso, o Sinesp não tem lastro orçamentário assegurado para o final de seu (longo) desenvolvimento e está sujeito a cortes e contingenciamentos;

Um segundo problema diz respeito falta de clareza sobre os objetivos do sistema. As funções de um sistema de informações em segurança pública podem ser completamente diferentes de acordo com a perspectiva de cada cliente. No caso do governo federal, o principal objetivo do sistema deveria ser fornecer informações para tomada de decisão na elaboração e execução da política pública de segurança. O Sinesp, porém, mistura esse objetivo essencial com demandas mais caras a outros clientes[71], resultando em um desenho jurídico e tecnológico que terminou por transformá-lo em um mega sistema, que visa contemplar informações não apenas necessárias à governança da política, mas também informações de inteligência e até mesmo de suporte ao planejamento e à atuação operacional[72] das forças de segurança.

[70] Em 2016 o orçamento executado pelo Sinesp foi de cerca de 78 milhões, mesmo valor previsto para ser investido em 2017.

[71] Além de clientes externos, outros clientes do próprio governo federal tinham demandas estranhas ao objetivo principal do sistema. Assim, a estruturação das ferramentas de coleta de estatísticas criminais se deu de forma simultânea ao desenvolvimento, por exemplo, de ferramentas de atendimento de ocorrências e despacho de viaturas, sistema para gerir comunidades terapêuticas, mecanismos possibilitar informações e controle do funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Estados e Municípios. Parte do desenho do Sinesp está disponível nos Relatórios de Gestão da Senasp. A propósito, vale consultar especificamente o Relatório de 2014, que aponta o desenvolvimento de módulos estranhos a pauta estatísticas, como, por exemplo, o SINESP BCMV, que monitora o funcionamento das Bases Comunitárias Móveis com Videomonitoramento (ver p. 33, 60 e 95).

[72] Além de prever a coleta de informações estatísticas, que possibilitem a elaboração de indicadores de criminalidade, a ideia que permeia a arquitetura do Sinesp é transformá-lo em um mega ambiente capaz de disponibilizar, por exemplo, os bancos anteriormente existentes no Infoseg (mandados de prisão em aberto, antecedentes criminais, dados da receita federal, cadastro de armas e de veículos, dentre outros), além de bancos periciais (DNA, impressões digitais, perfil balístico) e ferramentas de inteligência (Sisme, Cintepol etc). Ainda que vários desses bancos já existam e sua manutenção evolutiva seja responsabilidade de outros órgãos, como a Polícia Federal, a diversidade de funções e clientes do Sinesp prejudica seu desenvolvimento. Assim, concretamente, do ponto de vista de indicadores úteis para subsidiar a governança da política, o que se tem hoje são algumas (poucas) estatísticas criminais, apresentadas de forma bastante agregada e defasadas (o último dado disponível publicamente é de

Em terceiro lugar, cabe ressaltar a falta de clareza sobre quais dados coletar. Se o governo Dilma teve como marco dar importante input ao Sinesp, por outro lado foi marcado, também, por uma confusão até então inédita na Senasp sobre quais os dados são importantes para o tipo de governança política exercida pela União. Assim, criou-se uma ilusão de que o Ministério da Justiça precisaria ter acesso online aos dados e que seria relevante que a Senasp tivesse acesso imediato aos registros criminais feitos pelos Estados. Isso decorreu de certa confusão entre planejamento estratégico, que é de responsabilidade do governo federal e dos governos estaduais e até municipais, e planejamento tático, que certamente não é atribuição da União, a quem não cabe a pronta-resposta operacional senão em casos de competência da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Essa demanda por dados online e por detalhes minuciosos das ocorrências fez com que a arquitetura do Sinesp esteja desenhada, no que diz respeito às estatísticas criminais, a partir do acesso aos bancos de registro de ocorrências dos Estados e do Distrito Federal. Assim, passou-se ao desenvolvimento de módulos de registro de boletins de ocorrência e módulos de inquérito policial eletrônico que serão disponibilizados para os Estados que ainda não contam com essa ferramenta e que serão o canal de coleta de dados sobre estatísticas criminais.

Por fim, os obstáculos na cooperação e coordenação federativa também foram relevantes para a timidez do avanço na implementação de um sistema de informações em segurança pública efetivo nestes 17 anos. Independente de questões próprias dos Estados, com seus sistemas policiais que nem sempre se aperceberam da necessidade de produção de informações estatísticas e que raramente contam com profissionais habilitados para trabalhar com esse tema, não há exatamente um grande interesse relacionado ao compartilhamento de

2014 e a última alimentação do sistema se deu em agosto de 2016). Sua principal entrega até agora, o aplicativo "Sinesp Cidadão", é uma ferramenta importante do ponto de vista operacional, mas, do ponto de vista gerencial, não tem muita utilidade.

dados com a União. Transparência ainda é conceito relativamente estranho às forças de segurança que são fortemente marcadas por uma cultura organizacional fundada no sigilo. Se compartilhar informações, quaisquer que sejam, ainda é um problema para a maioria das forças de segurança, no caso específico dos dados estatísticos há um receio de exposição de insucessos traduzidos em índices crescentes e rankings comparativos que geram cobrança não apenas da população em geral, como da imprensa, das organizações da sociedade civil e, eventualmente, do próprio governo federal.

As dificuldades atinentes ao compartilhamento de informações quantitativas são eventualmente mais graves no que tange aos dados qualitativos, cuja produção é absolutamente incipiente, vez que a área da segurança pública ainda não institucionalizou a cultura de produção de diagnósticos e avaliações. Os dados qualitativos são esparsos, não contam com nenhuma periodicidade e nem com metodologias de produção minimamente semelhantes.

Este panorama geral nos leva à fundamental questão acerca de qual deveria ser o papel da Senasp na gestão de informações em segurança pública. Para responder esta indagação, é impossível não considerar, ainda que brevemente, qual deveria ser o papel geral da Senasp na gestão de uma política nacional de segurança pública. Essa resposta fundamental ainda não foi formulada com clareza e o cardápio de temas a que a Secretaria se dedica vem aumentando ao longo dos anos e sem o correspondente aumento de recursos humanos, materiais e orçamentários. A atuação da Senasp como agência financiadora da segurança pública nem sempre esteve atrelada à sua função indutora. A criação da Força Nacional de Segurança Pública abriu uma linha de atuação voltada ao reforço operacional que fez com que o papel da Senasp ficasse ainda mais confuso. Em alguns momentos a função operacional chegou a se sobrepor à função de articulação de políticas públicas, como, por exemplo, durante a implantação do Programa

Brasil Mais Seguro em Alagoas e no papel central que a Força assume no plano de segurança do governo Temer[73].

Avançar na implementação de uma política nacional de segurança pública orientada para a efetividade demanda resgatar o papel central da Senasp na condução de estratégias de indução à adoção de boas práticas pelos demais entes federados. Adicionalmente, a Senasp deveria ter seu principal foco de atuação no desenvolvimento de capacidades organizacionais das estruturas estaduais e municipais de segurança, seja através do financiamento responsável[74] de sua modernização, suas práticas e equipamentos, seja através da execução direta de ações de apoio técnico ou, e este é um ponto essencial, da capacitação dos profissionais de segurança.

A atuação da Senasp na gestão de informações em segurança pública pode ser estruturada de modo a atender cada um desses propósitos. Aprimorar a produção, a organização e o uso da informação é ação que alimenta tanto a formulação e condução estratégica da política nacional, quanto o fortalecimento das capacidades organizacionais.

O primeiro desafio que se coloca para tanto é ter clareza do que produzir, para que produzir e para quem produzir[75]. Imaginar a construção de um sistema de informações ideal e que sirva a todos os propósitos possíveis não nos parece razoável e, em certa medida, é um equívoco no desenho e na implementação do Sinesp. Os recursos são limitados e buscar desenvolver, simultaneamente, um sistema de

[73] Entendemos que o impacto da criação da Força Nacional na atuação da Senasp enquanto condutora de uma política nacional de segurança pública nunca foi devidamente analisado. A capacidade de atuar com pronta-resposta em auxílio imediato aos Estados fez com que a Senasp mudasse suas dinâmicas políticas interna e externamente e, pelo menos desde o final do primeiro mandato da Presidenta Dilma, não é raro encontrar atores que afirmam que "a Senasp se resumiu à Força Nacional".

[74] Entendemos como financiamento responsável aquele que está vinculado, no mínimo, a um planejamento estratégico que esteja alinhado à política nacional de segurança.

[75] No âmbito do projeto "Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública, Beato (2004) desenvolveu detalhadamente aspectos sobre que informações produzir e para quem, sobre como é importante contar com dados de outras fontes além das agências de justiça criminal, como *surveys* populacionais,

estatísticas criminais e diversas ferramentas de suporte à atuação operacional pode se transformar em um jogo de tudo ou nada, o que é sempre arriscado, ainda mais em um cenário de severas restrições orçamentárias.

Aprimorar a política de gestão da informação demanda, ao menos: criar mecanismos de financiamento que assegurassem a continuidade da política; estabelecer prioridades e trabalhar com cronogramas públicos que prevejam entregas de curto, médio e longo prazo; e incluir as Universidades e demais agências e atores especializados no trabalho com informações e indicadores no processo de elaboração da política de gestão da informação[76].

Por fim, mas talvez o mais importante, é fundamental compreender que sistemas são apenas ferramentas e tão relevante quanto eles é o desenvolvimento de capacidades e competências que possibilitem seu uso. Assim, se há uma tarefa a ser desempenhada simultaneamente ao desenho de quais as informações quantitativas e qualitativas são mais relevantes, essa tarefa é começar, de imediato, a composição de uma equipe altamente qualificada tanto no uso da informação para formulação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança, quanto na análise de tendências e na assistência técnica estratégica aos Estados e ao Distrito Federal.

[76] Veja-se aqui, por exemplo, que atualmente o Conselho Gestor do Sinesp é composto por sete representantes do governo federal e cinco representantes dos Estados (Decreto 8075/2013). Não há nenhuma espécie de participação social nem de atores/agências especializados na pauta.

REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio C. Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais. In: Anais do 1º Encontro do Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Cesec/IPEA, 2000. Disponível em: http://www.comunidadesegura.org.br/files/forumdebates2002_0.pdf

_____ Gestão da Informação. In: Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública. Senasp/Firjan/Pnud, 2004. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/arquiteturainstitucionaldosistemaunicodesegurancapubl.pdf

JANUZZI, Paulo. A Importância dos Indicadores na Elaboração de Diagnósticos para o Planejamento no Setor Público. In: Revista Segurança, Justiça e Cidadania 5 – Indicadores de Desempenho em Segurança Pública. Brasília: Senasp, 2011.

LIMA, Renato Sérgio. Entre palavras e números - - Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil. São Paulo: Alameda Editorial, 2011.

VALENTINI, Luísa. Incrementalismo. Dicionário de Políticas Públicas. 2ª edição, 1ª reimpressão. São Paulo: Editora Unesp/Fundap, 2015.

7. INOVAÇÃO NO ENSINO POLICIAL: HISTÓRIA E LIÇÕES

José Vicente Tavares dos Santos

A questão do modo de segurança emerge na transição do regime militar para o regime civil, principalmente após a Constituição de 1988. Se observarmos as funções do Estado democrático de direito, temos a impressão de que os avanços científicos e tecnológicos, incluindo as tecnologias sociais, foram incorporados à área da educação, da saúde, da habitação e da alimentação. Entretanto, neste que seria um dos direitos fundamentais da pessoa humana, a segurança da vida, parece ter havido um atraso em relação às tecnologias sociais e às próprias tecnologias periciais e policiais.

Paradoxalmente, há um imenso campo de produção de sentido acerca do que significa a segurança, havendo muitas contradições, tensões e transições; ou, o que o Durkheim chamava de efervescência. Porém, qual o sentido da efervescência?

No Século XXI, assistimos a profundas transformações nas sociedades contemporâneas, configuradas por novas formas do social, novos agentes e diferenciadas representações sociais. Não por outras razões, a década de 1990 foi marcada por uma sucessão de reuniões internacionais discutindo a questão das violências e da segurança pública. Desde a Conferência Mundial dos Direitos Humanos da ONU, em Viena, em 1993, pode-se localizar mais de 100 reuniões mundiais nas quais a questão da crise da polícia e da atuação policial tem sido discutida. Recentemente, houve a Conferência "*Global trends in law enforcement training and education*", organizada pelo Colégio Europeu de Polícia (CEPOL), em Budapeste, em outubro de 2016.

Estamos vivenciando na América Latina um paradoxo: um ciclo de inclusão social acompanhado de uma consciência social punitiva, a qual produz e acompanha a configuração de Estado de Controle Social repressivo. Em outras palavras, estamos diante de formas contemporâneas de controle social, com as características de um

Estado repressivo acompanhando a crise do Estado-Providência. Por outro lado, o policial tem sido proposto como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade.

A educação policial no Brasil Contemporâneo encontra-se diante de uma série de problemas do campo do controle social, os quais poderiam ser resumidos nas seguintes indagações: Como a formação integrada poderá ajudar a superar as disputas de competências entre os policiais de segurança pública – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Guardas Municipais – propiciando um patamar inovador acerca do significado e das funções das organizações policiais? Como resolver o problema da formação das guardas municipais, neste cenário de "municipalização"? Como um sistema de formação policial poderia contribuir à regulação e controle público das empresas privadas de segurança? Em que medida a educação policial poderá ajudar a superar uma cultura organizacional militarista nas Polícias Militares, marcada pela presença da arbitrariedade e da exaltação de um tipo de disciplina e de hierarquia militar reprodutora de privilégios? Em que medida a educação policial poderá ajudar a mudar a ênfase em uma cultura burocrática e juridicista existente na Polícia Civil? Qual a contribuição da educação policial no sentido de aumentar a eficiência do desempenho policial e da gestão da segurança pública? Como a educação policial pode explicitar os efeitos da mundialização no campo da violência, do crime e do controle social, e discutir a internacionalização dos modelos de polícia e os desafios da integração regional, na busca de um relacionamento soberano e democrático entre as polícias dos países da América do Sul e de outros continentes? De que maneira a educação policial pode assegurar o respeito aos direitos humanos em todas as atividades policiais?

Existe uma história das inovações brasileiras no ensino policial. Inicia nos anos de 1980, com o professor Antônio Luiz Paixão, seus estudos criminais e a relação com a Polícia Militar de Minas Gerais, por

meio da Fundação João Pinheiro (FJP). Depois, Teotônio dos Santos organizou os primeiros cursos de direitos humanos para policiais no segundo governo Brizola.

Nas universidades federais, no caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), esse diálogo começou em 1993 com um seminário nacional[77]. Entre 1995 e 1996, foi realizado o primeiro curso de especialização em violência, segurança pública e cidadania. Na Universidade Federal Fluminense (UFF), na mesma época, Kant de Lima iniciou cursos para policiais. Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) começou a elaborar uma Matriz Disciplinar Nacional, com ampla participação de policiais, de gestores e de acadêmicos.

Desde 2003, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), afirmava:

"A formação deve estar comprometida com a paz e a cidadania e conectada com os avanços da ciência. Só assim será possível desenvolver a construção de conceitos teóricos e práticos de segurança pública, de Polícia Militar, de Polícia Civil, dentre outras instituições, que expressem os valores, as garantias e o sentido de ordem para o Estado Democrático de Direito e para a sociedade organizada".

Enfim, o PNSP formula uma concepção de Educação Policial orientada para a proteção dos direitos constitucionais e fundamentais do cidadão brasileiro:

"A formação unificada das polícias é fator imprescindível para a integração coordenada, profissional e ética do trabalho preventivo e investigativo, tendo sempre como destinatário o cidadão, a sua defesa e a proteção de seus direitos".

[77] Cf. os trabalhos constantes no livro: TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Violência em tempo de globalização. São Paulo, HUCITEC, 1999.

Há uma década, partimos da concepção do ofício de policial como um agente voltado para a segurança do Estado e a proteção da sociedade. Como a função do Estado é servir à sociedade, devemos, através da educação, fazer com que o policial reconheça que o Estado é um meio e não um fim: o policial deve ser um profissional que trabalha em favor da sociedade, garantindo a segurança do cidadão[78].

Neste processo histórico, podemos registrar alguns acontecimentos que deixaram marcas, desilusões e esperanças. Primeiro, observamos as experiências interessantes de "escolas integradas", tanto no Instituto de Ensino de Segurança Pública (IESP), no Pará, como no Rio Grande do Sul, no Governo Olívio Dutra. As experiências de formação integrada que houve no Brasil foram muito importantes, como também foram fundamentais as experiências de convênios com universidades. No Rio Grande do Sul, começamos, em 1993, uma relação, com a Brigada Militar e, ao longo dos anos 1990, foram se espraiando essas experiências. Talvez o melhor legado dos anos 1990 tenha sido esse relacionamento institucional. Esse processo possibilitou, por exemplo, que a SENASP firmasse convênios com universidades para colaboração sobre Laboratórios Periciais, de genética forense, biologia forense e medicina legal, tentando a incorporação da ciência e da tecnologia ao trabalho policial.

A segunda experiência inovadora no ensino policial consistiu em cursos de especialização envolvendo a temática Segurança Pública e Cidadania, desde 1995 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na Universidade Federal Fluminense. Mediante uma estratégia educacional competente, orientada por valores pedagogicamente inovadores, coordenada pelo poder público, segundo as políticas federais da matriz curricular e aproveitando, mediante convênios, o

[78] TAVARES-DOS-SANTOS, José-Vicente; ZAVERUCHA, J.; LIMA, R. K.; BALESTRERI, R.; QUEJADA, J. A. J. Educação policial: limites e possibilidades para a democracia ampliada. In: MARTINS, Paulo Henrique; MEDEIROS, Rogério de Souza (Org.). América Latina e Brasil em PERSPECTIVA. Recife: Editora Universitária, 2009, p.379-404

saber das instituições universitárias que têm desenvolvido pesquisas e construído interpretações críticas acerca do papel das organizações policiais na sociedade contemporânea. Outras instituições realizaram convênios análogos: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal Fluminense (UFF), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Candido Mendes (UCAM), a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Recentemente, a UFF criou um Curso de Bacharelado em Segurança Pública e um Instituto de Segurança Pública.

A terceira experiência foi a implementação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp), pela SENASP do Ministério da Justiça (MJ), desde 2005. O objetivo da RENAESP foi:

"o credenciamento de Instituições de Ensino Superior (21, em vários Estados) para a promoção de cursos de especialização em Segurança Pública para difundir entre os profissionais de segurança pública e, deste modo, entre as instituições em que trabalham, o conhecimento e capacidade crítica, necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, compromissado com a cidadania, os Direitos Humanos e a construção da paz social e articulado com os avanços científicos e o saber acumulado"[79].

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) da SENASP/MJ, consiste em um programa de fomento de cursos de especialização em segurança pública para difundir entre os profissionais de segurança pública:"[...] o conhecimento e capacidade

[79] Site do Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública: http://www.mj.gov.br/senasp

crítica, necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, compromissado com a cidadania, os Direitos Humanos e a construção da paz social e articulado com os avanços científicos e o saber acumulado"[80].

Nesse quadro, a SENASP desencadeou um processo de elaboração da Matriz Curricular para a área da Segurança Pública, envolvendo policiais e acadêmicos, de 2003 a 2014, cuja finalidade foi estabelecer:

"Ferramenta de gestão educacional e pedagógica, com ideias e sugestões que possam estimular o raciocínio estratégico-político e didático-educacional necessários à reflexão e ao desenvolvimento das ações formativas na área da segurança pública" (SENASP, 2014)

Na mesma linha de estimular a reflexão sobre a área, foram publicados vários volumes de pesquisas na Coleção Pensando a Segurança Pública, de 2013 a 2016, e a revista Segurança, Justiça e Cidadania, de 2008 a 2014, ambas pela SENASP.

No ano de 2010, funcionavam 85 Cursos de Especialização em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, em 63 Instituições de Ensino Superior, tendo como alunos profissionais da segurança pública e do público em geral. Alguns conteúdos eram obrigatórios, dentro das 360 horas regulares: Sociologia da Violência, Direitos Humanos, Violência contra a mulher e a criança, Análise da violência homofóbica e Administração pública. Os conteúdos restantes foram organizados pelas universidades, com ênfase nas Ciências Sociais e na mediação de conflitos. Este programa aproximou os setores de segurança pública dos estados e as universidades no Brasil: de um lado, a tradicional formação técnica e operacional e o estudo das leis; de outro, incorporou a enraizada formação acadêmica, com a compreensão científica dos fenômenos sociais, históricos, econômicos e culturais. Deste modo, construiu-se um processo de diálogo entre universidades e órgãos de segurança pública, configurando um debate sobre novos

[80] http://portal.mj.gov.br

rumos aos modelos de policiar, orientados no sentido de democratização das relações sociais. Estima-se que, entre 2005 e 2015, foram diplomados 8.000 especialistas em 150 cursos, nas várias regiões brasileiras.

Uma criteriosa avaliação concluiu:

"Os principais efeitos encontrados apontam para mudanças de valores e percepção dos egressos e para uma maior integração de diferentes corporações e hierarquias em um espaço híbrido de discussão e troca de conhecimentos. Os resultados indicam, ainda, a aproximação da comunidade acadêmica e agentes de segurança pública e a promoção desta temática como área de conhecimento"[81].

Uma segunda avaliação pode salientar que houve avanços individuais sem que tenha havido uma incorporação ao trabalho institucional:

"Houve certa uniformidade em destacar que os cursos impactaram significativamente em sua vida profissional e pessoal, no sentido de lhes permitir um novo olhar sobre o sistema de justiça criminal e segurança pública, bem como a construção de um novo sentido para sua atuação profissional. Contudo, esse impacto ficou restrito à sua atuação, ou à forma de perceber sua atividade individual e pouco efeito teve sobre sua real possibilidade de alterar a rotina da atividade policial na qual está inserido."[82]

Em quarto lugar, há experiências de inovação curricular, de processos de ensino-aprendizagem, de metodologias didáticas e de integração institucional nas Escolas e Academias de Polícia. No Rio

[81]Renato Sérgio de Lima; Flávia Carbonari; Laís Figueiredo e Patricia Pröglhöf. Avaliação de resultados da Rede nacional de altos estudos em segurança pública. In: Pensando a Segurança Pública . Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. v. 4, p. 187-224

[82]Nalayne Mendonça Pinto; Haydée Caruso; Luciane Patrício; Elizabete Ribeiro Albernaz e Vanessa de Amorin Cortes. Cursos de pós-graduação em Segurança Pública e a construção da Renaesp como política pública: considerações sobre seus efeitos a partir de diferentes olhares. In: Pensando a Segurança Pública . Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014. v. 4, p. 225-260

Grande do Sul, em 1997, foi aprovada uma nova lei para a Brigada Militar, pela qual as pessoas entrariam para as academias somente com o curso de Direito, permanecendo por dois anos. Em Minas Gerais, foi aprovada lei nos mesmos termos, em 2010. Em São Paulo, há um debate sobre a questão, ainda inconcluso.

Em quinto lugar, houve a proposta de uma Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (ENAESP) apresentada em 2016 pela SENASP do Ministérios da Justiça, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação (MEC). Seria um estabelecimento localizado em Brasília, em articulação com as IFES que apresentassem projetos de Mestrado Profissional à CAPES; estava previsto o financiamento de 5 projetos. Também foi proposta uma parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) para apoiar cursos superiores de Tecnologia em Segurança Pública, a fim de qualificar os profissionais que ainda não tivessem curso superior. Seria constituído, ainda, um centro de excelência em ensino e valorização dos profissionais de segurança pública do Brasil, para aumentar a qualificação técnica e cultural. Foram identificadas algumas experiências de Mestrado Profissional nesta área em várias IFES (UFPA, IFNMT, UEA, UFBA, UFRGS e UFS). Entretanto, esta proposta ainda não foi implementada.

Em conclusão, as instituições de ensino policial estão vivenciando um processo de mudança, ainda que não lineares e nem deterministas, cujos resultados parecem ambivalentes. Ora assistimos à reprodução da cultura militarista e jurídico-dogmática, ora há mudanças importantes, a emergência de outras noções, de outros conceitos, de outras pedagogias. Observa-se um leque de experiências de inovação que, em vários lugares do Brasil, revela o quanto a sociedade brasileira tem sido capaz de propor um ofício de polícia como um construtor da cidadania e um promotor de direitos humanos.

Tais experiências parecem ter sido orientadas por uma concepção epistemológica da complexidade aplicada aos processos de educação

das polícias, tentando: superar um saber fragmentado e apenas instrumental e construir coletivamente conhecimentos, a partir de situações concretas e do estabelecimento de conexões da teoria com a prática; promover a reflexão ativa e reflexiva de todos os educandos; enfim, propiciar as condições para o desenvolvimento de hábitos, comportamentos e responsabilidades éticas referenciados aos direitos humanos.

As concepções, o processo, a metodologia e o sistema de educação policial realizados, em desenvolvimento ou projetados, possibilitarão a construção de um saber teórico-prático processual e reflexivo, fundado no princípio da complexidade e reconhecendo a multidimensionalidade do social.

Estas inovações de saber teórico-prático tem contribuído para a renovação das práticas policiais no Brasil, no sentido de fortalecer a justiça social, a equidade social, a eficiência e a eficácia. Caso sejam ampliadas as inovações, e enraizada enfim uma postura de respeito às diferenças sociais e culturais, haveria condições e possibilidades de ser ampliada a confiança e legitimidade às organizações policiais brasileiras, aprofundando o Estado Democrático de Direito. Este é o grande desafio da SENASP, pois precisaria deixar estabelecido seu papel de protagonista na necessária reforma do ensino policial no Brasil.

Esta esperança de futuro na educação policial mobiliza todos os homens e mulheres que almejam uma sociedade pacificada e garantidora dos direitos sociais e dos direitos humanos. Algum dia, as novas gerações de policiais, de cidadãos e de cidadãs, ficarão agradecidos por poder viver em uma cultura da paz.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. L. de & MACHADO, E. P. Sob o signo de Marte: modernização, ensino e ritos da instituição policial militar. Sociologias (Porto Alegre), n. 5 p.214-236, jan/jun1 2001.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Direitos Humanos: coisa de Polícia. Passo Fundo, CAPEC, 2003.

BALIEIRO, Almir. "Avaliação do Processo Ensino-aprendizagem: a concepção dos professores civis e militares da Academia de Polícia Militar Costa Verde". PPG em Educação, Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2003.

BARREIRA, César & ADORNO, Sérgio. "A Violência na Sociedade Brasileira". In: MARTINS, Carlos Benedito & MARTINS, Heloisa. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Sociologia. São Paulo, ANPOCS/Discurso Editorial, 2010.

BARREIRA, César. Cotidiano despedaçado: cenas de uma violência difusa. Campinas, Pontes, 2008.

BRASIL, Maria G. M. A segurança pública no "Governo das Mudanças": moralização, modernização e participação. São Paulo, 2000. 323p. Tese, PPG em Serviço Social. 2000. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CASTRO, Celso. O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

FERNANDES, Heloisa. Política e Segurança. São Paulo, Alfa - Omega, 1974.

GRANJEIRO, L.H.F, LIMA, M.S.L, MAGALHÃES, R. de C. B. P. A academia vai à academia: uma experiência de formação para policiais. Fortaleza: Demócrito Rocha/UECE, 2001.

KANT DE LIMA, Roberto "Tradição inquisitorial no Brasil, da Colônia à República: da devassa ao inquérito policial". Religião e Sociedade, 1992, p. 94-113.

KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. "Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia". In: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2.000, p. 45-123.

LINHARES, Carlos F. "Escola de Bravos: cotidiano e currículo numa Academia de Polícia Militar". PPG em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, 1999.

MARTINS, Paulo Henrique; MEDEIROS, Rogério de Souza (Org.). América Latina e Brasil em perspectiva. Recife: Editora Universitária, 2009

NUMMER, Fernanda V. Ser Policia, ser militar: o curso de formação na socialização do policial militar. Niterói, Editora da UFF, 2004.

Revista Segurança, Justiça e Cidadania / Ministério da Justiça. – N. 1 a 9, 2008-2014. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), 2014.

RONDON FILHO, E. B. Fenomenologia da Educação Jurídica na Formação Policial-Militar. Porto Alegre: Evangraf, 2011.

SÁ, Leonardo Damasceno de. Os filhos do Estado: auto-imagem e disciplina na formação dos oficiais da Policia Militar do Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política, UFRJ, 2002.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Coleção Pensando a Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, v. 1 a 7. 2013-2016.

SILVA, Suamy Santana da. Teoria e prática da educação em direitos humanos nas instituições policiais brasileiras. Porto Alegre: Editora CAPEC, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE E INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública 1 . Niterói, EDUFF, 2003.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Violência em tempo de globalização. São Paulo, HUCITEC, 1999.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Violência e Conflitualidade. Porto Alegre, TOMO, 2009.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente e BARREIRA, César. Paradoxos da Segurança Cidadã. Porto Alegre, TOMO, 2016.

ZALUAR, Alba. “Violência e Crime”. In: MICELI, S. (org.). O que ler na ciência social brasileira. São Paulo, ANPOCS/Sumaré, 1999, p. 13-107.

ZAVERUCHA, J., ROSÁRIO, M. DO E BARROS, N. (orgs.). Políticas de Segurança Pública: dimensão da formação e impactos sociais. Recife, Massangana, 2002.

8. O PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Samira Bueno

Os episódios recentes no campo da segurança pública no Brasil apontam para um cenário de fragilidade institucional e crescimento das diversas modalidades de crimes violentos, em especial o homicídio doloso. Para citar alguns exemplos, a crise no sistema prisional e a guerra entre facções criminosas que vieram a público com uma série de decapitações; a greve da Polícia Militar do Espírito Santo; a reversão dos indicadores de um dos principais programas de redução da violência letal do país, o Pacto pela Vida; e o colapso das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro são apenas algumas das evidências de que o modelo de segurança pública brasileiro falhou em garantir segurança e cidadania à população.

Neste contexto de crise, uma característica marcante do modelo organizacional da segurança pública no país tem sido a falta de coordenação de um projeto nacional com foco na redução dos crimes violentos, em especial os crimes contra a vida. A omissão do Governo Federal por décadas em relação ao tema, o modelo bipartido de organização policial e as dificuldades inerentes ao pacto federativo resultaram em um quadro de baixa capacidade de indução e coordenação governamental, no protagonismo das Unidades Federativas na implementação das políticas públicas de segurança e na indefinição do papel dos municípios na área, que só tornou-se objeto de reflexões mais sistêmicas nos últimos quinze anos (PERES; BUENO, 2013).

Este cenário diferencia-se bastante do observado em outras políticas públicas com a redemocratização do país nos anos 1980. Isto porque, ao longo dos anos 1990 e 2000, as áreas da Saúde e Educação viveram mudanças estruturantes no sentido de sua sistematização e controle de seu financiamento, o que possibilitou a coordenação e a indução de políticas públicas. É forçoso reconhecer que ainda há muito que avançar em ambas as áreas, porém, também é possível destacar

pontos de acerto e formas de operacionalização que caminharam no sentido de dar maior transparência e controle ao recurso público. Na educação, a reforma iniciada na década de 1990, com a criação do FUNDEF, e que continuou nos anos 2000 com o FUNDEB, inovou ao criar um sistema de fundos para repasses entre as três esferas de governo. Já no caso da saúde, o formato de repasses fundo a fundo foi estabelecido desde o início da década de 1990 (PERES *et al*, 2014).

No caso da Segurança Pública, não existe a operacionalização de repasses fundo a fundo entre o Governo Federal e as demais esferas federativas; o Fundo Nacional de Segurança Pública não conta com recursos vinculados, como nas áreas de educação e saúde; e não existe uma lei orgânica ou sistematização de competências entre União, Estados e Municípios, como a Lei de Diretrizes e Bases na Educação (LDBN), a Lei nº 8080 na Saúde e a Lei Orgânica na Assistência (LOAS). A autonomia dos Estados é muito maior nessa área relativamente às outras, bem como os orçamentos, ainda que boa parte dos recursos fique restrita ao pagamento dos salários das polícias.

Diante deste quadro, o protagonismo do Governo Federal no fomento à cooperação intergovernamental e no aprimoramento dos mecanismos de operacionalização de repasses e padronizações contábeis se mostra fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas mais efetivas e eficientes, e se coloca como eixo central para a implementação de uma política nacional de segurança pública. No entanto, como bem destaca acórdão produzido pelo Tribunal de Contas da União e divulgado em abril de 2017:

"Quanto aos estudos comparativos realizados com políticas e planos nacionais de outras sete áreas temáticas, observou-se que, em todas elas, o termo 'política nacional' consta entre as áreas de competência do respectivo ministério (item 164 deste relatório). Entretanto, na área de Segurança Pública, não se observou essa prática, ou seja, entre as competências do Ministério da Justiça e Segurança Pública, elencadas no art. 1º do Decreto 8.668, de 11 de fevereiro de

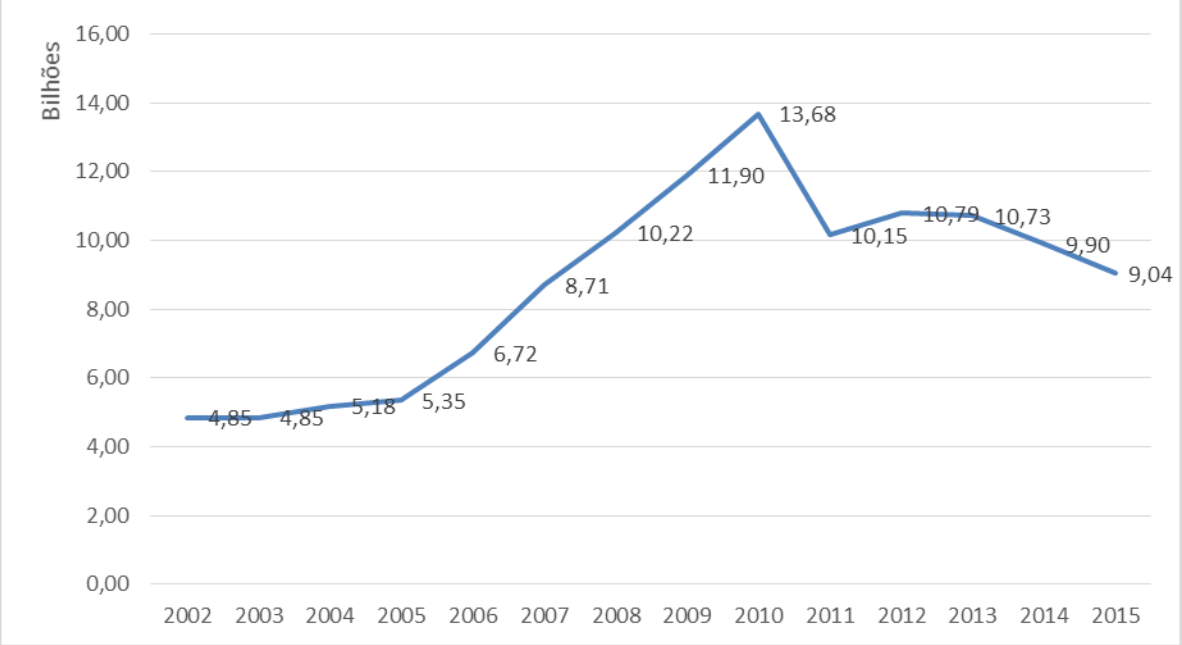
2016, não consta a 'política nacional de segurança pública'. Embora sua formulação esteja prevista no ordenamento jurídico nacional desde 1990 (Decreto 98.936), nunca existiu documento ou norma intitulado oficialmente 'Política Nacional de Segurança Pública', isto é, nunca houve uma Política Nacional de Segurança Pública formalizada" (TCU, p. 91).

De fato, a entrada da União no tema da segurança pública ocorreu de modo bastante tardio, inaugurado pela criação da então Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública em 1997, atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Ações mais estruturadas passaram a ser implementadas a partir do início dos anos 2000, quando a Senasp criou o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), em um sinal da prioridade que o tema da segurança começava a assumir na esfera federal. O PNSP representou o primeiro esforço de indução e cooperação do Governo Federal com Estados e municípios (SOARES, 2007), mas correspondeu menos a uma política pública formulada com um propósito claro sobre o papel do governo nesta área e mais à necessidade de dar respostas a um contexto de crise[83]. O gráfico 1 apresenta a evolução das despesas com a função segurança pública por parte da União, que aumentaram consistentemente entre 2002 e 2010, auge de implementação do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), iniciado em 2008 na gestão do presidente Lula. A partir de 2011, os recursos voltaram aos patamares de gasto de 2008 e 2009 e, no ano de 2015, foram gastos R$9 bilhões com a área.

[83]O PNSP foi divulgado pelo Ministério da Justiça apenas após o sequestro do ônibus 174, episódio no qual um jovem sobrevivente da chacina da Candelária fez diversas pessoas de refém em um ônibus no Rio de Janeiro e, em uma ação desastrada da polícia, acaba com a morte do criminoso e de uma refém (SOARES, 2007)

GRÁFICO 1

Evolução das despesas realizadas com a função segurança pública. União, 2002-2015 (em reais constantes de 2015)

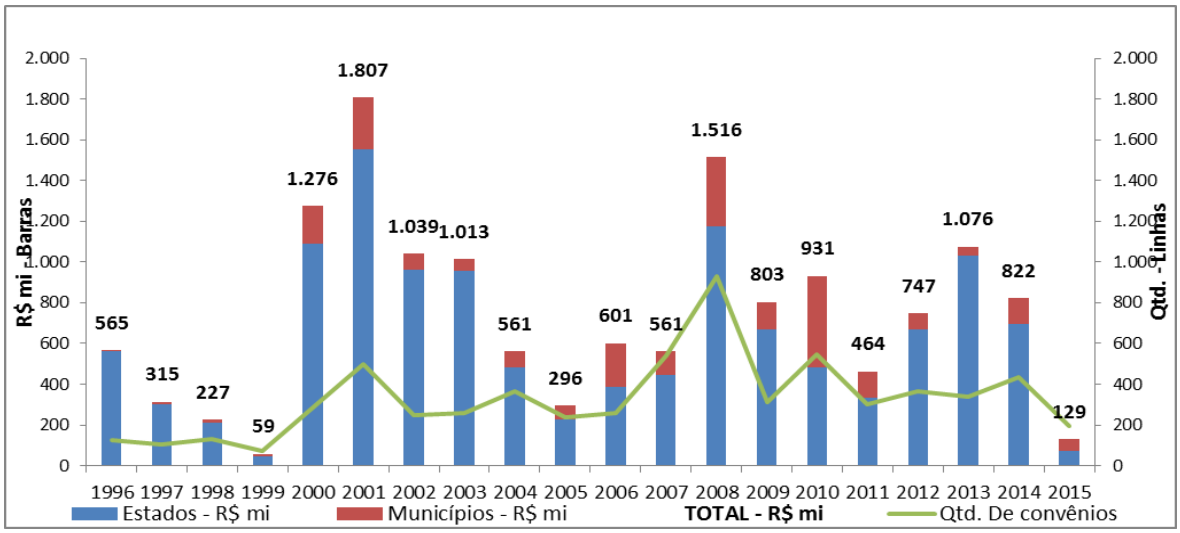


Fonte: Peres, Bueno e Tonelli, 2016. "Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990". Revista Brasileira de Segurança Pública, 2016; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Apesar do expressivo volume de recursos gasto com a área nos últimos anos pela União, verifica-se que o volume de convênios e o valor repassado a Estados e municípios reduziram substancialmente nos últimos anos, conforme gráfico 2. O ano de 2015 apresentou o segundo menor valor de repasse para estados e municípios da série histórica iniciada em 1996, com valor superior apenas aos R$ 59 milhões dispendidos em 1999.

GRÁFICO 2

Convênios do Ministério da Justiça - Despesas empenhadas por ano, conforme ente federativo, e quantidade total de convênios firmados - Despesas em valores de 2015 (IPCA) e em R$ Milhões



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Justiça.

Este movimento é reflexo da crise fiscal que assola o país, mas também evidencia algumas das prioridades assumidas pelo Ministério da Justiça nos últimos anos. A tabela 1 apresenta a execução orçamentária do Ministério da Justiça entre 2006 e 2015 por órgão/unidade orçamentária. Considerando o último ano disponível, verifica-se que, do total de recursos implementados pelo Ministério, 50% foram destinados à Polícia Federal, 31% à Polícia Rodoviária Federal e 6% foram utilizados para gestão da máquina. As principais fontes de recursos relacionadas ao apoio a implementação de ações nos Estados e municípios – o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) – representam, respectivamente, 2% e 3% do volume de recursos gastos pelo órgão. É de se destacar também o fato de que houve um aumento de 15% na execução orçamentária do Ministério da Justiça em dez anos, mas redução de 49,2% nos valores do FUNPEN e redução de 35,2% no FNSP.

TABELA 1

Execução Orçamentária do Ministério da Justiça por Órgão/Unidade Orçamentária/GND

Em reais constantes de 2015 (R$ milhões) (1)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variação (%)
Ministério da Justiça	**9.797,55**	**11.483,45**	**12.904,39**	**13.164,44**	**13.708,50**	**12.744,33**	**13.143,62**	**13.260,11**	**12.479,54**	**11.285,70**	**15,2**
MJ - Administração Direta	343,64	431,12	2.168,90	2.350,54	2.672,67	1.704,09	1.769,74	1.765,53	1.345,68	731,70	**112,9**
Depto. Polícia Rodoviária Federal	2.977,82	3.178,41	3.019,91	3.303,65	3.452,40	3.461,78	3.425,97	3.643,06	3.599,21	3.466,00	**16,4**
Depto. Polícia Federal	4.431,76	4.952,92	5.642,50	5.796,84	5.719,03	5.510,68	5.167,27	5.666,26	5.817,55	5.623,30	**26,9**
Funai	399,83	465,01	509,92	578,78	614,67	634,70	628,12	670,91	598,41	539,80	**35,0**
Funpen	521,48	330,79	352,11	150,84	127,10	120,39	519,36	392,75	354,60	265,00	**-49,2**
Fundo Nacional de Segurança Pública	582,81	1.375,95	494,23	319,39	291,45	350,88	463,98	429,37	400,31	377,40	**-35,2**
Fundo Nacional Antidrogas	-	-	-	-	-	22,18	86,68	190,19	212,71	150,30	**577,7**
Outros	540,20	749,25	716,81	664,39	831,18	939,63	1.082,50	502,03	151,07	132,20	**-75,5**

Fonte: Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Orçamento Federal; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

(-) Fenômeno inexistente.

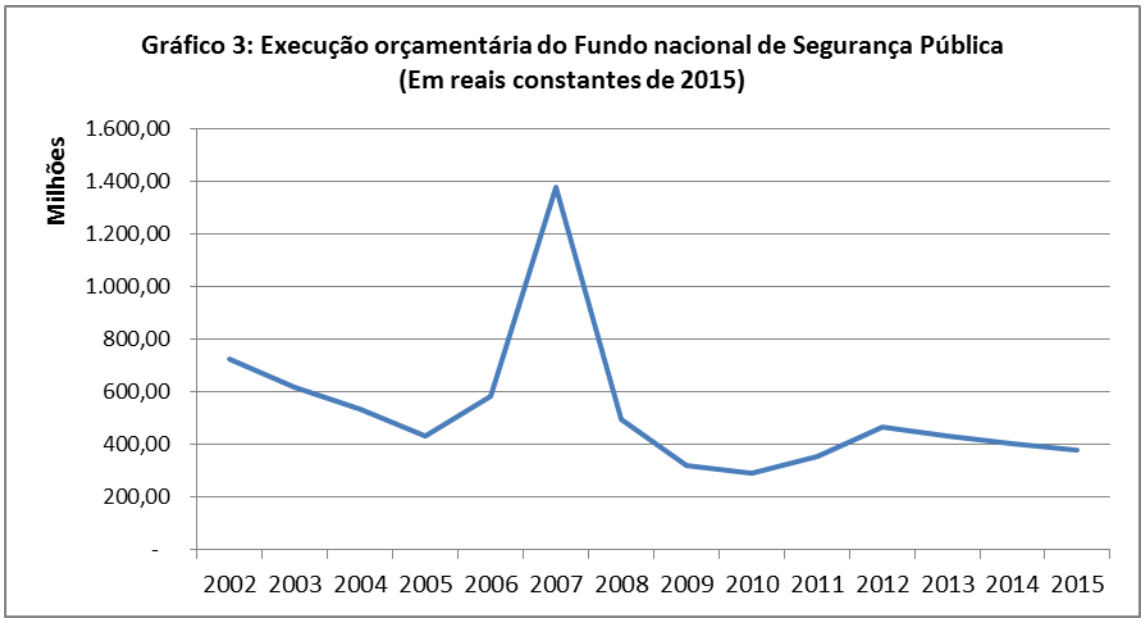
O Fundo Nacional de Segurança Pública foi criado em 2000 e significou um passo importante no fomento à cooperação intergovernamental em cinco áreas prioritárias de atuação: implantação de sistemas de informações e estatísticas policiais, reequipamento das polícias estaduais, treinamento e capacitação profissional e implantação de programas de policiamento comunitário (COSTA & GROSSI, 2007).

O gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos do FNSP entre 2002 e 2015. O auge dos recursos do fundo se dá em 2007, com R$ 1,3 bilhões disponíveis. Este é um período de significativa injeção de

recursos por parte do Governo Federal na área da segurança pública, e a redução nos anos subsequentes até 2010 se dá em função da implementação do Pronasci, cujo orçamento não estava alocado no fundo.

GRÁFICO 3

Execução Orçamentária do Fundo nacional de Segurança Pública (Em reais constantes de 2015)



Fonte: Peres, Bueno e Tonelli, 2016. "Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990". Revista Brasileira de Segurança Pública, 2016; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

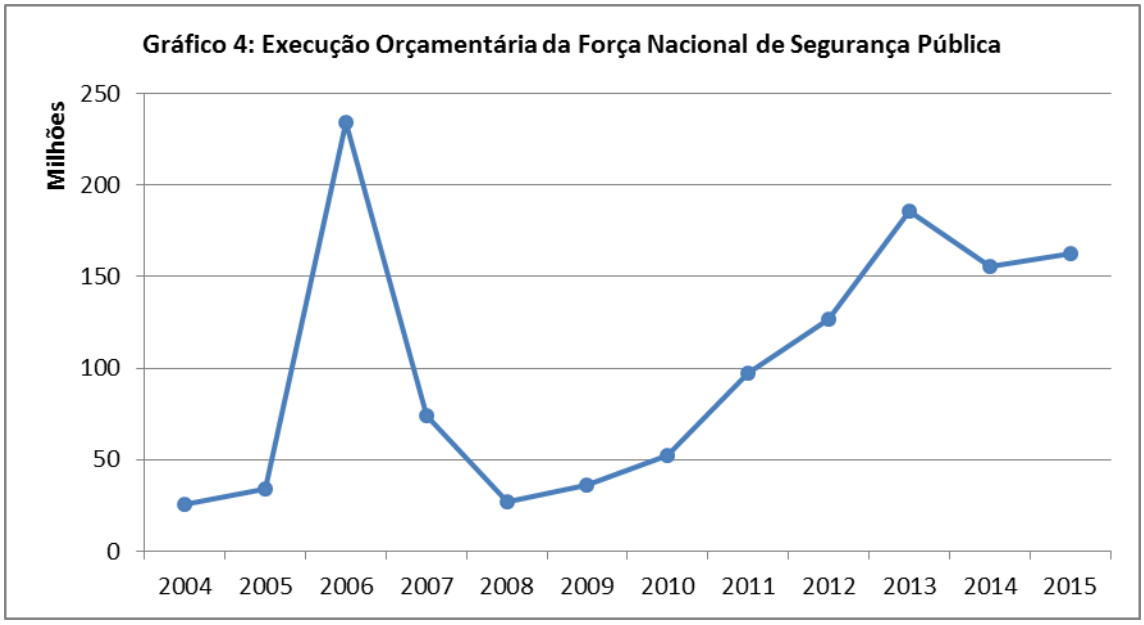
(1) Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

Nos anos mais recentes, o FNSP vai sendo paulatinamente esvaziado, atingindo o valor de R$377 milhões em 2015, redução de 48% ante os valores de 2002. Em paralelo a este processo, em 2004 é criada a Força Nacional de Segurança Pública, um programa de cooperação criado pelo governo federal que mobiliza profissionais de segurança pública dos estados. Estes profissionais ficam à disposição

da União no DF e, além dos salários em seus respectivos estados, recebem diárias do governo federal. A Força Nacional funciona como uma espécie de "polícia" a serviço do governo federal e é deslocada para os estados em casos de crises e calamidade pública, desde que solicitado pelo Executivo Estadual. Segundo dados do Ministério da Justiça, no ano de 2015, 1.446 profissionais estavam mobilizados pela Força Nacional de Segurança Pública com custo estimado em R$162 milhões.

GRÁFICO 4

Execução Orçamentária da Força Nacional de Segurança Pública



Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública; Ministério da Justiça; Fórum Brasileiro de Segurança Pública
(1) Valores atualizados pelo IPCA de dez./2015.

ALGUMAS REFLEXÕES...

Os dados apresentados neste artigo oferecem um panorama do financiamento da segurança pública por parte da União nos últimos anos. Verifica-se que é a partir do início do anos 2000, com a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de

Segurança Pública, que ações mais sistêmicas passam a ser incluídas na agenda do Ministério da Justiça. Neste período, observa-se um incremento nos valores repassados a Estados e municípios por meio de convênios, a criação da Força Nacional de Segurança Pública, um breve período de bonança com a implementação do Pronasci, dentre outros. Mas a análise da série histórica demonstra também que, se a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública representou um passo importante no fomento à cooperação intergovernamental e a possibilidade de indução de ações por parte da União nos estados e municípios, à medida que os recursos foram ficando escassos, ele foi sendo esvaziado. A Força Nacional de Segurança Pública, cujo orçamento equivale à metade do orçamento do Fundo, firmou-se como prioridade da atuação do Ministério da Justiça em anos recentes e passou por um crescimento expressivo com o aumento de contingente em 2016, bandeira do então Ministro da Justiça, Alexandre de Moraes[84]. Ainda não se tem clareza do impacto em termos econômicos que essa medida ocasionou, mas o aumento desta força policial em relação a 2015, cujos dados estão disponíveis, implica num aumento substantivo dos recursos que não parecem estar disponíveis[85].

De modo complementar, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal foram sendo fortalecidas e ganharam prioridade no orçamento do MJ. É inegável o fundamental papel que ambas as forças desempenham no Brasil hoje, mas sua manutenção não deveria ocorrer em detrimento das iniciativas de cooperação intergovernamental com Estados e municípios.

Ao fim e ao cabo, o Brasil permanece sem uma política nacional de redução de homicídios, como se 60 mil assassinatos anuais não

[84] A Medida Provisória Nº 737, de 6 de julho de 2016, permite que policiais militares e bombeiros militares dos Estados e Distrito Federal inativos há menos de cinco anos possam compor a Força Nacional de Segurança Pública.

[85] A proposta do então Ministro da Justiça era a de aumentar o efetivo da Força Nacional para 7 mil homens. Disponível em: http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,contingente-adicional-da-forca-sera-formado-por-agentes-inativos-ha-5-anos-diz-moraes,10000085648.

fossem o suficiente para colocar o tema na prioridade de número um do governo. A julgar pelas tendências verificadas, os recursos destinados à indução de ações seguem sem força e caberá aos estados a implementação de toda e qualquer ação com foco na manutenção da segurança pública. A questão é se é possível alcançar resultados diferentes sem um protagonismo da União no processo de coordenação. Infelizmente a experiência mostra que não, e que seguiremos contando nossos mortos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, ano 1. v. 1, São Paulo, 2007.

PERES, U. D, BUENO, S. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: Guaracy Mingardi. (Org.). Política de segurança: os desafios de uma reforma. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v. 1, p. 125-144.

PERES, U. D, et al. Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 8, p. 132-153, 2014.

SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. Revista Estudos Avan- çados, 21 (61), 2007

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SEGUNDA ETAPA DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA (IGOVSEG II). TC 020.481/2016-0. Sessão Ordinária de 26/4/2017.

9. A SENASP E AS POLÍTICAS ESTADUAIS DE SEGURANÇA

Arthur Trindade M. Costa

INTRODUÇÃO

Deste a sua criação em 1996, a atuação da SENASP tem se pautado pelo respeito às autonomias federativas. Assim, seu principal papel tem sido a indução de políticas públicas e de cooperação intergovernamental. O principal instrumento utilizado para buscar seus objetivos tem sido o fomento de ações estaduais e municipais através da transferência de recursos federais. O fomento destas ações tem ocorrido principalmente através do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI). De fato, a criação destas duas fontes de fomento significou um considerável aumento nos gastos federais com Segurança Pública. Os gastos federais na área saltaram de pouco mais de R$ 1,5 bilhões, em 1992, para cerca de R$ 9 bilhões, em 2015, o que significou um aumento de 500%, conforme as várias edições do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.[86]

Não foram apenas os gastos federais com segurança pública que aumentaram. Os Estados também elevaram suas despesas com segurança. Entretanto, observou-se que, na esfera estadual, os investimentos cresceram bem menos que os gastos de pessoal e custeio. Isto se deveu ao aumento dos efetivos e da melhoria dos salários dos profissionais de segurança pública. Deste modo, observou-se que na maior parte dos estados, o investimento em segurança pública é financiado majoritariamente com recursos federais. Portanto, o governo federal desempenha um papel relevante nas políticas estaduais de segurança pública.

[86] http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario.

Quanto à qualidade do financiamento federal, observou-se que 86% do total de recursos repassados pela União aos Estados e Municípios destinaram-se à compra de equipamentos, viaturas, armamentos, material de comunicações, bem como construção de prédios. Somente 3% dos recursos foram utilizados no treinamento e formação dos policiais. Finalmente, apenas 7% foram aplicados na implantação de projetos inovadores, tais como policiamento comunitário, centros integrados de segurança e cidadania, ouvidorias de polícia, sistemas de informações criminais[87].

Ou seja, embora desempenhe papel relevante, a União tem se concentrado fundamentalmente no reequipamento das polícias estaduais, deixando de lado uma tarefa fundamental: o apoio aos projetos inovadores na área de segurança pública. O apoio tem sido raro e resume-se ao custeio dos projetos. Diferente de outros países, o governo federal não se ocupa em fornecer assessoria técnica para planejar, implementar e avaliar projetos inovadores. Essa é sem dúvida uma importante lacuna na atuação da SENASP.

INDUÇÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A partir da década de 2000, verificou-se o surgimento de inúmeras iniciativas baseadas na filosofia do policiamento comunitário. Isso foi resultado das políticas do governo federal que, através de apoio financeiro, incentivou a criação de programas de policiamento comunitário. O Estado de São Paulo implantou um sistema de bases fixas, seguindo o modelo japonês das *Koban*. No Ceará e Amazonas, criaram-se unidades de policiamento motorizado, com estreita comunicação com a vizinhança, chamadas de *Rondas do Quarteirão*. No Rio Grande do Sul e na Bahia, implantou-se a *Patrulha Maria da Penha*, destinada a zelar pela execução das medidas protetivas para as vítimas de violência doméstica. Mas certamente, a iniciativa mais importante foi

[87] http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario.

a implantação das *Unidades de Polícia Pacificadora* no Rio de Janeiro, que constituíram uma espécie de policiamento de proximidade implantados em algumas áreas de risco.[88]

Praticamente todas as Unidades da Federação apresentaram propostas para implantar algum tipo de policiamento comunitário. A variedade de iniciativas foi enorme, mas apesar dos esforços poucas tiveram sucesso. E dentre os programas que conseguiram sucesso relativo, foram raros aqueles que conseguiram se institucionalizar. Na maioria dos casos, os problemas foram resultado da precariedade de planejamento dos programas e da ausência de uma doutrina específica para este tipo de policiamento.

Foi o que aconteceu no Distrito Federal, que, a partir de 2007, implantou o Programa de Segurança Comunitária. O programa inicialmente foi apresentado nas eleições de 2006 como uma proposta da campanha de José Roberto Arruda (DEM-DF) ao governo do Distrito Federal. A ideia era implantar *Postos de Segurança Comunitários*. Cada posto teria sala de atendimento ao público, sistema de videomonitoramento e acomodações para os policiais. De acordo como o projeto, os *PSC's* serviriam como ponto de referência para a comunidade[89].

O projeto original previa 300 *PSC's* com uma guarnição de 30 policiais para cada posto, sendo quatro sargentos, sete cabos e 19

---

[88] Ver FERRAGI, César Alves. (2011). "*O Sistema Koban e a Institucionalização do Policiamento Comunitário Paulista*". Revista Brasileira de Segurança Pública, Vol. 8, pp.60-75. BARREIRA, César e RUSSO, Maurício. (2012). "*O Ronda do Quarteirão: relatos de uma experiência*". Revista Brasileira de Segurança Pública, Vol. 6, pp. 282-297. GERHARD, Nádia. (2014). *Patrulha Maria da Penha: impacto da ação da polícia militar no enfrentamento da violência doméstica*. Porto Alegre: Ed: PUCRS. CANO, Ignacio; BORGES, Doriam e RIBEIRO, Eduardo (Orgs.) (2014). *Os Donos do Morro: uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundo Brasileiro de Segurança Pública/LAV/UERJ. MISSE, Daniel G. (2014). "*Cinco Anos de UPP: um breve balanço*". Dilemas, Vol. 7, pp. 675-700.

[89] Ver SILVA, Gilvan Gomes. (2015). *Políticas de Segurança Pública: Um olhar sobre a formação da Agenda, das Mudanças do padrão de policiamento e da Manutenção do Policiamento Comunitário no Distrito Federal*. Universidade de Brasília. Tese de Doutorado.

soldados. Diferente da rotina da PMDF, as escalas seriam mensais e os policiais focariam suas atividades para o atendimento comunitário local. Além das rondas a pé, os policiais deveriam realizar palestras, encaminhar a solução de problemas para outros órgãos de governo e lavrar termos circunstanciados. O programa recebeu apoio da SENASP, que financiou a construção de 127 postos, além da aquisição de automóveis, equipamentos e mobiliário. O custo total do projeto foi de R$ 5.400.000,00.

O *Programa de Segurança Comunitário* era um projeto ambicioso, que iria alterar radicalmente as rotinas e doutrinas em vigor na PMDF. Isto certamente exigiria um planejamento complexo, com previsão de diversas ações tais como capacitação, elaboração de nova doutrina, redistribuição e contratação de efetivos, aquisição de novos equipamentos, elaboração de plano de comunicação, desenvolvimento de novas tecnologias, dentre outras. Uma vez que o programa iria mudar radicalmente a estrutura da PMDF, seu planejamento também deveria incluir a participação de vários setores da polícia.

Infelizmente, nada disso foi feito. O projeto previa poucas ações que se resumiram a uma breve capacitação e a construção dos Postos de Segurança Comunitários. Claro que um projeto com planejamento precário e com objetivos tão ambiciosos não poderia dar certo. Não havia efetivo suficiente para mobiliar os postos, outros setores da polícia não foram consultados, tampouco foi elaborada uma doutrina de policiamento comunitário e nem foi feita articulação com outros órgãos de governo. Como resultado, aos poucos os PCS foram sendo abandonados. Muitos foram depredados e incendiados. Assim, o Programa de Segurança Comunitária tornou-se uma enorme dor de cabeça para a PMDF.

PLANEJAMENTO, METAS E APOIO TÉCNICO

O caso do Distrito Federal mostra que a implantação de projetos inovadores não depende apenas de recursos financeiros e apoio político. É necessário assessoramento técnico especializado. Sem isso, iniciativas promissoras tendem a fracassar, colocando em descrédito a ideia de inovação em segurança pública.

Embora necessária, a capacitação de policiais estaduais em planejamento e gestão de políticas públicas não tem sido suficiente para melhorar a qualidade dos programas de segurança pública. Nem sempre os policiais capacitados nestes conteúdos irão ocupar funções de planejamento. Assim, os estados continuam se ressentindo da falta de capacidade de identificar problemas e formular projetos voltados para resolvê-los. Também há enorme dificuldade para construir indicadores e estabelecer metas de acompanhamento.

Nos raros casos em que os projetos inovadores são avaliados, a metodologia utilizada é precária. Via de regra, as avaliações são feitas a partir da simples comparação das taxas criminais antes e depois da implantação dos projetos. Como não há controle sobre a validade interna das avaliações, os projetos não podem ser aperfeiçoados e replicados em outros estados.

Em resumo, não basta que o governo federal financie a compra de armamento, viaturas e equipamentos dos estados. Cabe a SENASP induzir reformas e apoiar a inovação em segurança pública. Para isso, é necessária a criação de um órgão ou departamento específico para assessoria técnica aos estados.

10. A SENASP E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: O CASO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

Almir de Oliveira Junior

INTRODUÇÃO

Mesmo sem negar que o papel dos governos estaduais na segurança pública continua preponderante, ele tem passado por uma considerável relativização nos últimos quinze anos. A criação de secretarias municipais de segurança pública e a implantação de guardas municipais no país se deram com forte influência da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). O aumento da participação da União tem se dado ao mesmo tempo em que os municípios vão conquistando um novo espaço de atuação. Este artigo trata resumidamente da incursão dos municípios no campo da segurança pública, com foco na instituição dessas corporações municipais, e da relevância da Senasp nesse processo. O objetivo, contudo, não é meramente descritivo. Pretende-se ensejar uma discussão prospectiva a respeito da atuação dos municípios na construção de uma política nacional no setor, notadamente no que diz respeito ao papel a ser assumido por suas guardas civis.

A SENASP E A PROMOÇÃO DA INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

A Senasp foi criada em 1997 com o objetivo de sanar problemas de coordenação e articulação entre os órgãos de segurança pública, acompanhando suas atividades e prestando apoio à sua modernização[90]. Já em 2000 anunciou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP. Nesse documento se reconheceu a necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais, em todos os níveis, no desafio de implementar ações que surtissem efeito na diminuição das taxas de violência e criminalidade, almejando-se o

[90] Decreto 2.315/1997.

estabelecimento de um Sistema Nacional de Segurança Pública. A ideia era criar, em âmbito nacional, um sistema de gestão voltado para resultados, englobando inclusive a participação dos entes municipais. A consolidação efetiva de um sistema de gestão dessa magnitude ajudaria a Senasp na tarefa de aumentar a racionalidade quanto à utilização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, o FNSP (constituído com recursos orçamentários da União e empregado em ações com o apoio dos Estados e Municípios)[91]. A partir de então, ocorreram sucessivas tentativas de formular e implantar políticas por meio da elaboração de planos orquestrados pelo Governo Federal. Em todas elas, o poder municipal aparece como instância relevante para atuar na prevenção da violência. Um exemplo paradigmático foi o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o Pronasci, que definia ações voltadas para recuperação de espaços públicos, incentivo à prática de esportes e programas educativos e profissionalizantes voltados para jovens[92]. Isto é, implementar ações justamente onde as prefeituras possuíam um espaço considerável para promoção de políticas inclusivas, com participação ampla das populações locais[93].

O Plano Plurianual 2016-2019, apesar de marcar uma redução de transferências de recursos e uma ausência de diretrizes claras que induzam a ação do poder municipal no setor, incluiu o programa

[91] O primeiro PNSP foi lançado em 20 de junho de 2000 pelo Governo Federal, enquanto o FNSP foi instituído pela Media Provisória 2.045-1, de 28 de junho de 2000, que foi depois reeditada e convertida na Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

[92] O PRONASCI foi um programa intersetorial lançado em 2007, instituído pela Medida Provisória n. 384, de 20 de agosto, alterada pela Lei n. 11.707 em junho de 2008. Envolveu vários ministérios e secretarias no âmbito da administração federal e uma série de ações com implementação coordenada por prefeituras.

[93] É interessante observar que o mesmo ocorreu no contexto da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora, as UPP´s, no Rio de Janeiro (modelo replicado em algumas outras cidades do país). Gerou-se a expectativa de que o investimento em assistência social, juntamente com atividades educativas e práticas associativas, ocorreria por meio da ação municipal, sucedendo a etapa "militarizada" (baseada em operações que articulavam polícias estaduais, Força Nacional e tropas das Forças Armadas para "recuperar" os chamados "territórios" para o Estado, uma vez que estariam em poder de quadrilhas e traficantes). Inclusive, apontou-se a ineficiência em disponibilizar serviços públicos e incentivar a participação social nessas áreas como um dos motivos do relativo fracasso das UPP´s (Ver *"Os Donos do Morro"*: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora UPPs no Rio de Janeiro. São Paulo, Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Laboratório de Análise da Violência-UERJ, 2012).

"Justiça, Cidadania e Segurança Pública", com alusão a um pacto nacional pela redução de homicídios que envolveria todos os entes federados, inclusive os municípios.[94]

Mesmo com a diminuição do protagonismo da Senasp no contexto atual, o fato é que já desempenhou um papel histórico fundamental no estímulo à criação das secretarias e guardas municipais, sendo indutora de uma reconfiguração na segurança pública desde o primeiro PNSP, quando passou a financiar e orientar a participação dos municípios nas políticas de segurança pública (PATRÍCIO, 2008; KAHN, ZANETIC, 2009; MISSE, BRETAS, 2010)[95].

Em suma, além dos recursos do orçamento da União para área de segurança pública deixarem de ser divididos apenas entre os entes estaduais, como ocorria anteriormente, a Senasp estipulou uma série de orientações baseadas em vários instrumentos de instrução que, ao final, defendem até mesmo a centralidade do papel do município na segurança pública. Alguns desses instrumentos são o "Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios" que, dentre outros objetivos, visou orientar a atuação das guardas municipais, a elaboração de planos municipais de segurança pública, a discussão da inclusão dos municípios no projeto de um Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, bem como estabelecer o propósito de formular uma matriz curricular para a formação e construção da identidade profissional das guardas municipais, vinculando-as a padrões comuns de organização, gestão e atuação (MJ/SENASP, 2005a, 2005b; BARROSO, MARTINS, 2016).

[94] Com a destituição do governo de Dilma Roussef, tal pacto nunca se consolidou. No governo atual, entrou em vigência um novo PNSP, que também faz menção aos municípios (http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf).

[95] A Senasp contribuiu ativamente para a criação das guardas municipais, na medida em que vinculou a liberação de recursos do FNSP para os Estados à existência de guardas civis ou de secretarias de segurança nos municípios. Essa exigência foi modificada em 2003, alterada pela Lei 10.746/03, que define não ser mais necessário que o município mantenha uma Guarda Municipal para pleitear recursos do fundo.

O PRESENTE E AS PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: ENTRE O ISOMORFISMO E O DESAFIO DA INOVAÇÃO

Se, no início dos anos 2000, os esforços dos municípios quanto à sua inserção na segurança pública ainda eram tímidos, dados de 2015 apontam a existência de 1.081 guardas civis no Brasil, com um efetivo em volta de 99 mil homens e mulheres (IBGE, 2015). Esse crescimento da participação dos entes municipais no setor também pode ser demarcado pelo volume de gastos destinados à segurança pública, que se multiplicou nesse período, passando de 0,03% para 0,08% do PIB e alcançando 0,61% das despesas totais dos municípios (PERES, BUENO, 2016).

De forma pragmática, mesmo com a atual redução de transferências do governo federal, o número expressivo de estruturas encarregadas da segurança pública criadas por prefeituras espalhadas pelo país indica a irreversibilidade do processo. Diante desse diagnóstico, é necessária uma reflexão aprofundada sobre a natureza das atividades desempenhadas pelas guardas civis, enquanto a face mais visível da atuação dos municípios no campo da segurança para os cidadãos. Não se pode ignorar ou subestimar a forte tendência de que se tornem quase cópias, em miniatura, das forças policiais militarizadas estaduais, justamente reproduzindo alguns problemas e aspectos infrutíferos dos padrões de policiamento tradicionalmente adotados.

Questiona-se qual poderia ser a efetividade dos municípios em contribuir para a qualidade de um serviço público tão valioso, como a segurança, se oferecerem o que poderia ser definido simplesmente como o "mais do mesmo" [96]. Ao mesmo tempo em que as guardas municipais

[96] "Após uma série de pesquisas feitas nos EUA, no início dos anos 70, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo reativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo poderia financiar" (KOPITTKE, 2016: 76).

têm se configurado como grupo profissional capaz de canalizar reivindicações próprias e de gerar novas expectativas na população a respeito dos serviços de segurança pública, elas também se encontram em meio a um processo de transição nessa arena política em que se instaura grande descrédito quanto a um modelo anterior de policiamento - reativo e repressor - já bastante desgastado e criticado por suas limitações, mas que não foi substituído por outro que se mostre realmente convincente ou satisfatório (OLIVEIRA JUNIOR, ALENCAR, 2016).

Em vez de buscar um modelo de atuação alternativo, preenchendo lacunas e inovando no atendimento aos cidadãos, algumas guardas municipais já possuem unidades especializadas de "caveiras", ou seja, com divisões que lembram batalhões de operações especiais das polícias militares. É fundamental citar que isso ocorre apesar da aprovação do "Estatuto Geral das Guardas Municipais", a Lei 13.022/2014, que foi criada para regulamentar as ações das guardas no âmbito da prevenção da violência, ao definir um escopo de atuação claramente à parte das funções já atribuídas às polícias estaduais, buscando:

(...) garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam aos cuidados dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os 'serviços' de segurança pública que um município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional (KOPITTKE, 2016: 75).

O Estatuto, contudo, vem sendo geralmente mal interpretado. O debate tem enfatizado a questão do "poder de polícia" das guardas (até mesmo como se esse fosse o propósito da normatização estabelecida). Essa visão é direcionada por um isomorfismo institucional, que ocorre quando influências formais e informais são exercidas sobre a instituição de novas organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em

que essas organizações atuam. Desse modo, as estruturas formais de muitas organizações constituem um reflexo dos valores ou crenças de seu campo institucional (DIMAGGIO, POWELL, 1991).

O desenvolvimento das guardas municipais sofre as pressões do clamor público por mais segurança, bem como da dinâmica conflitiva das relações sociais difusa no país, principalmente nos centros urbanos. Em meio a esse processo, as guardas acabam por receber uma forte influência da lógica reativa de policiamento, o que paralisa o potencial prevencionista que poderiam desenvolver de forma mais ativa. Como resultado, apresentam muita dificuldade em se afastar do modelo das polícias militares e deixam de contribuir de forma mais eficaz para uma nova narrativa no campo da segurança pública (FBSP, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o fato de que as guardas civis têm pendido a se tornarem um tipo de força policial municipal, é preciso buscar se garantir um mínimo de governança em relação a esse processo. Nesse contexto, é necessário que a Senasp mantenha sua vocação no papel de estabelecer diretrizes e orientações. Como instância de alcance nacional, a Senasp precisa fomentar o debate sobre os itens relevantes, como por exemplo: As guardas deverão desempenhar, como já vem ocorrendo em várias cidades, um policiamento ostensivo nas vias públicas? Poderão preencher Termos Circunstanciados e efetuar prisões? Até que ponto se poderá ampliar o mandato constitucional de cuidar de “bens” municipais, fazendo com que abranja também os cidadãos e sua segurança? A Senasp deve contribuir para localizar as funções específicas das guardas dentro de um sistema de segurança pública e, acima de tudo, precisa retomar sua voz institucional de modo a supervisionar e garantir que possuam capacitação, formas de controle, normas e estruturas hierárquicas diversas àquelas próprias das instituições militares.

REFERÊNCIAS

BARROSO, J., MARTINS, J. T. “A formação das guardas civis municipais do Grande ABC”. Revista Brasileira de Segurança Pública, V. 10, n. 2, 104-117, Ago/Set 2016

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. Construção de uma nova narrativa democrática para a Segurança Pública. Relatório, junho de 2016. Disponível em: www.forumseguranca.org.br/storage/download//projeto-instituto-arapyau-v05-10jun-final-b.p

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Rio de Janeiro, 2015

KAHN, T., ZANETIC, A. “O papel dos municípios na segurança pública”. Segurança com Cidadania. Ano 1, n.1, 2009 pp. 83-126

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 72-87, Ago/Set 2016

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – MJ/SENASP. “Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios”, 2005a. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – MJ/SENASP. “Matriz curricular nacional para Guardas Municipais: para formação em Segurança Pública”, 2005b. Disponível em: http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matriz-curricular-nacional-para-a-formacao-das-guardas-municipais

MISSE, M., BRETAS, M.L. (org.). As guardas municipais no Brasil – diagnóstico das transformações em curso. Rio de Janeiro: Booklink, 2010

OLIVEIRA JUNIOR, A., ALENCAR, J. “Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública”. Revista Brasileira de Segurança Pública, V. 10, pp. 24-34, Ago/Set 2016

PATRÍCIO, L. “Guardas Municipais brasileiras: um panorama estrutural, institucional e identitário”. Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Vol.2, 2008, pp. 68-71

PERES, U., BUENO, S. “Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990”. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 36-56, Ago/Set 2016

POWELL, W.W., DIMAGGIO, P. J. “A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, vol.45, n.2, abril-junho/2005, pp.74-89

RISSO, M. “Prevenção da violência: construção de um novo sentido para a participação dos municípios na segurança pública”. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 10, n. 2, 12-23, Ago/Set 2016

11. CENÁRIOS PROSPECTIVOS E DESAFIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Helder Ferreira

INTRODUÇÃO

Em 2014, o Ipea - juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e com colaboração do Ministério da Justiça (MJ) e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – desenvolveu o projeto *A Segurança Pública no Brasil em 2023: uma Visão Prospectiva* (SPB23). O objetivo deste exercício foi o de contribuir, pela construção e análise de cenários prospectivos, com o planejamento do governo federal na área de segurança pública. Em uma das oficinas de trabalho realizadas com os parceiros e especialistas em segurança pública, que contou com a participação de colaboradores do MJ - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento de Polícia Federal (DPF), da equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) etc., foram realizadas análises dos cenários propostos para 2023. Nesta análise, foi aplicado o método SWOT, em que foram identificadas onze ameaças – ou seja, aspectos negativos do ambiente externo com potencial de comprometer a ação do Ministério da Justiça – a partir dos cenários (Ferreira, Marcial, 2015). O objetivo deste artigo é rediscutir algumas dessas ameaças com foco no papel da Senasp, tendo sido descartadas aquelas que extrapolam a área de segurança pública e de competências da Senasp, ou que não se adequem à proposta de evitar a discussão de reformas estruturais e constitucionais. Os próximos seis itens tratam das ameaças, trazendo inclusive algumas tendências[97] e incertezas[98] identificadas no mesmo projeto.

[97] Refere-se àquele "evento cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período considerado" (Marcial, 2011, p. 88).

AUMENTO DA CRIMINALIDADE, EXPANSÃO DO MERCADO DE DROGAS ILÍCITAS E FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS, INCLUSIVE NO INTERIOR.

Nos últimos anos, de 2011 para 2014, houve acréscimo em alguns crimes registrados pela polícia: estupros (de 40.196 para 43.950), furto de veículos (de 197.052 para 263.649), roubo de veículos (de 159.125 para 239.432), homicídios dolosos (de 40.564 para 50.692) (Sinesp, 2016). Sobre a expansão do mercado de drogas ilícitas, entre os dados recentes, observa-se que no Brasil tem crescido a apreensão de drogas por maior aplicação da lei e crescimento do mercado doméstico e dos embarques para outros mercados (UNODC, 2016). Quanto ao fortalecimento das organizações criminosas, estudiosos têm apontado sua vinculação com o aumento da população carcerária (Fábio, 2016). Quanto a isso, a meta do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) de se reduzir até 15% da população carcerária até 2018 pode não ser atingida, seja por aumento da entrada de presos no sistema – em 2015, quase trezentas mil penas privativas de liberdade começaram a ser cumpridas no Brasil frente a quase cento e cinquenta mil em 2009 (Montenegro, 2016), seja por aumento da retenção nas prisões, como previsto na proposta do PNSP de aumento do tempo de cumprimento mínimo de pena em regime fechado para crimes violentos. Por fim, notícias indicam que facções criminosas já estariam atuando em todos os estados brasileiros (Hisayusu, 2017).

FÁCIL ACESSO E DESCONTROLE SOBRE A CIRCULAÇÃO DE ARMAS DE FOGO

Foram apontadas como tendências no estudo a manutenção de um fácil acesso à arma de fogo e a pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento. Um indício do fácil acesso de armas de fogo

[98] "São variáveis das quais não se sabe qual será o comportamento futuro" (Ferreira, Marcial, 2015, p. 23).

no Brasil é a proporção de homicídios por arma de fogo no país, que, depois de cair de 71,6% de 2007 a 2010 (70,4%), alcançou 71,7% em 2014 (Waiselfisz, 2016). A pressão pela flexibilização do Estatuto do Desarmamento já tem alcançado resultados com a flexibilização das restrições via Decreto[99]. Um aspecto que pode levar ao descontrole sobre a circulação de armas de fogo é um possível crescimento do negócio de aluguel de armas[100]. Por fim, a política insuficiente de controle de arma e a incapacidade de fiscalizar o setor de segurança privada foram pontos fracos do MJ indicados na oficina mencionada acima. Quanto a isso, o próprio PNSP prevê ações como as campanhas e indenizações de desarmamento, a implantação de fiscalização de normas mais rigorosas sobre a guarda das armas de empresas de segurança privada e implementação de uma Ação Coordenada na Identificação de Armas de Fogo e Munições como Política Pública no Combate à Criminalidade.

PERCEPÇÃO NEGATIVA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E BAIXA CONFIANÇA NA POLÍCIA

Segundo a CNI (2017), em pesquisa de opinião pública com abrangência nacional, 50% dos entrevistados responderam, em dezembro de 2016, que consideram a situação da segurança pública como péssima (CNI, 2017). Em pesquisa semelhante da CNT/MDA (fevereiro de 2017), para 46,6% dos entrevistados, a segurança pública no país vai piorar nos próximos seis meses. Quanto às polícias especificamente, a confiança é baixa. Em pesquisa do Datafolha (2015) com paulistanos, 60% dos entrevistados responderam quem têm mais medo do que confiança na polícia militar, sendo 55% para a polícia civil (FSBP, 2016). O SPB23 indicou como tendência a manutenção de baixa confiança na polícia. Uma das explicações é a violência policial. Foi apontada também a tendência de manutenção de alto número de mortes pela polícia. O número de mortos decorrentes de intervenção

[99] Texto "Decretos flexibilizam Estatuto do Desarmamento e entidades reagem". Ver Referências.
[100] Texto 'É uma conduta antiga', diz delegado geral sobre aluguel de armas no Piauí. Ver Referências.

policial recentemente passou de 3.146 (2014) para 3.320 (2015). A violência policial atinge não só as vítimas diretas; em pesquisa FBSP/Datafolha, de abrangência nacional e abril de 2017, 12% dos entrevistados responderam sim à pergunta de se tinham algum conhecido, amigo ou parente morto por policial ou guarda municipal (FBSP, 2017).

CRISES NA SEGURANÇA PÚBLICA (GREVES, OPERAÇÕES TARTARUGA ETC.) ORIUNDAS DA PRECARIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA E ESCASSEZ DE RECURSOS FINANCEIROS

No último ano, o Brasil assistiu a várias crises na segurança pública, como as greves da polícia no Espírito Santo e Rio de Janeiro em fevereiro[101], em mobilizações por aumentos salariais e contra atrasos de pagamento. Recentemente, o STF proferiu entendimento de que é inconstitucional o direito de greve de servidores que atuam na segurança pública[102]. Uma das incertezas apontadas no SPB23 é de se haveria mais recursos para a segurança pública. Os sinais atuais apontam que não: a recente crise econômica que afetou a situação financeira da União, estados e Distrito Federal (IFI, 2017) e municípios; a Emenda Constitucional 95 que pode levar os gastos de segurança pública da União crescerem abaixo da inflação (Orair, 2016); e o Regime de Recuperação Fiscal dos estados (Lei Complementar nº 159/2017), que prevê, entre outras coisas, o congelamento de salários dos servidores e limitações para o crescimento de despesas obrigatórias (o que pode afetar gastos de investimento em segurança pública). Isto pode aumentar a tensão nas instituições de segurança pública.

[101] A greve dos policiais militares no Espírito Santo e no Rio de Janeiro. Ver Referências.
[102] Plenário reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais. Ver Referências.

GOVERNANÇA DEFICITÁRIA NAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA (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.)

Os problemas de governança começam pelo próprio Ministério da Justiça. Na oficina já mencionada, os pontos fracos indicados do MJ que parecem também representar a situação da Senasp são: a) planejamento e gestão deficiente, insuficiência de diagnósticos e de indicadores, falta de integração de ações (políticas, programas e projetos) e unidades, processos de trabalho não padronizados, monitoramento e avaliação insuficientes; b) falta de mecanismos de financiamento de médio e longo prazo para programas prioritários; c) ineficácia, inadequação e ineficiência dos instrumentos de parceria; e) não utilização plena de suas capacidades para articular e induzir políticas; d) deficiência na integração com outras unidades da Federação e órgãos da segurança pública; e) falta de articulação com pastas da área social; f) insuficiência de recursos humanos e de qualificação especializada e falta de gestão por competências. Recentemente o TCU[103] publicou o Acórdão nº 811/2017, realizado a partir de uma segunda avaliação da governança das entidades incumbidas da segurança pública, que concluiu: haver fragilidade e descontinuidade na formulação de políticas públicas e precariedade do processo de planejamento e de tomada de decisão do Governo Federal nesta área; ter melhorado as dimensões de gestão e resultados dos órgãos de segurança pública dos estados em relação à avaliação de 2013, piorado nas dimensões de estratégia, pessoas e controles, não havendo mudanças nas dimensões de arranjos institucionais e tecnologia e conhecimento; e que os índices de governança das polícias

[103] TCU divulga índices de governança na segurança pública. Ver Referências

civis (nível inicial) são inferiores aos das polícias militares (nível intermediário).

ESTADO POLICIAL (CRIMINALIZAÇÃO DE JOVENS E POBRES, AFASTAMENTO ENTRE SOCIEDADE E POLÍCIA, VIOLÊNCIA POLICIAL ...)

A ameaça do estado policial está ligada ao risco de o Brasil caminhar no sentido do crescimento de um Estado Penal, em detrimento de um Estado de Bem-Estar Social. Entre os riscos de criminalização de jovens e pobres estão: aprovação da PEC 33/12 de redução da maioridade penal; alterações na lei do terrorismo (lei nº 13.260/16) que retire a salvaguarda quanto às ações de manifestações políticas e movimentos sociais (como o proposto no PL 5065/16); medidas para reforçar o caráter excludente das penas (como a PEC 304/13, que pretende extinguir o auxílio-reclusão). Quanto ao afastamento da polícia e sociedade e o uso exacerbado da violência, destacam-se recentes casos de utilização do aparato policial para reprimir movimentos e manifestações sociais e execuções extrajudiciais (Anistia Internacional do Brasil, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este conjunto de ameaças foi apontado no SPB23 e não se pretende que seja irretocável. De qualquer forma, acrescente-se que para enfrentar tais ameaças foram apresentadas várias propostas em Ferreira e Marcial (2015). Mas a Senasp não poderá fazê-lo, entre outras coisas, se a segurança pública não se mostrar uma prioridade do Governo Federal, se o Governo se deixar levar por uma agenda populista em segurança pública ou abandonar a busca de objetivos estratégicos e ficar apenas reagindo aos incêndios na segurança pública.

REFERÊNCIAS

A GREVE dos policiais militares no Espírito Santo e no Rio de Janeiro. Época. S/L, 15 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/02/greve-dos-policiais-militares-no-espirito-santo-e-no-rio-de-janeiro.html. Acesso em: 23 mai. 2017.

ANISITA INTERNACIONAL DO BRASIL. Anistia Internacional - Informe 2016/2017: o Estado dos Direitos Humanos no Mundo. Rio de Janeiro, 2017. Disponivel em: https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2017/02/AIR2017_ONLINE-v.3.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. Indicadores CNI – Retratos da sociedade Brasileira: segurança pública. Ano 6, Número 38, S/L, março de 2017. Disponível em: https://static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/7c/d5/7cd59272-ccfa-4a51-8210-33c318969a42/retratosdasociedadebrasileira_38_segurancapublica.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

CNT – Confederação Nacional do Transporte, MDA Pesquisa. Pesquisa CNT/MDA: rodada 133 – relatório síntese. Brasília, CNT; MDA, fev. 2017. Disponível em: http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/Integra%20CNTMDA%20Fevereiro%202017.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

DATAFOLHA. Imagem da Polícia. São Paulo, 30 de outubro de 2015. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/11/06/imagem-da-policia.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

DECRETOS flexibilizam Estatuto do Desarmamento e entidades reagem. Bom dia Brasil. Rio de Janeiro, 09 de maio de 2017. Disponível

em: http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/decretos-flexibilizam-estatuto-do-desarmamento-e-entidades-reagem.ghtml. Acesso em: 23 mai. 2017.

'É uma conduta antiga', diz delegado geral sobre aluguel de armas no Piauí. G1 Piauí. S/L, 23 de março de 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2016/03/e-uma-conduta-antiga-diz-delegado-geral-sobre-aluguel-de-armas-no-piaui.html. Acesso em: 23 mai. 2017.

FÁBIO, A. Como a superlotação das contribuir para o fortalecimento do crime organizado. Nexo, S/L, 03 de maio de 2016. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/03/Como-a-superlota%C3%A7%C3%A3o-das-cadeias-contribui-para-o-fortalecimento-do-crime-organizado. Acesso em: 23 mai. 2017.

FERREIRA, H.; MARCIAL, E. Violência e Segurança Pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26752. Acesso em: 23 mai. 2017.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo: FBSP, 2016. Ano 10. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____; Datafolha. Campanha Instituto de Vida: redução de homicídio. S/L, abril de 2017. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/pesquisa-instinto-de-vida/. Acesso em: 23 mai. 2017.

HISAYASU, A. 27 facções disputam controle do crime organizado em todos os Estados do País. O Estado de São Paulo. São Paulo, 07 de

janeiro de 2017. Disponível em: http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,27-faccoes-disputam-controle-do-crime-organizado-em-todos-os-estados-do-pais,10000098770. Acesso em: 23 mai. 2017.

IFI – Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal, marco de 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/RAF2_Final_20170303_Estados.pdf. Acesso em 23 mai. 2017.

MARCIAL, E. Análise Estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva. Brasília: Thesauros, 2011.

MONTENEGRO, M. Estatísticas revelam aumento das condenações de encarceramento. CNJ. S/L, 17 de outubro de 2016. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83669-estatisticas-revelam-aumento-das-condenacoes-de-encarceramento. Acesso em: 23 mai. 2017.

ORAIR, R. Pec 55/241 e os impactos na política econômica. VII Seminário Nacional de Fiscalização e Controle dos Recursos Públicos – Comissão de Fiscalização Financeiras e Controle – Câmara dos Deputados. Brasília, 21 de novembro de 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/seminarios-e-outros-eventos/vii-seminario-nacional-de-fiscalizacao-e-controle-dos-recursos-publicos/Orair20161121.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

PLENÁRIO reafirma inconstitucionalidade de greve de policiais. Supremo Tribunal Federal. S/L, 05 de abril de 2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=340096. Acesso em: 23 mai. 2017.

SINESP – Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Estatísticas Criminais. Brasília, 03 de agosto de 2016. Disponível em:

https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas. Acesso em: 23 mai. 2017.

TCU divulga índices de governança na segurança pública. Tribunal de Contas da União. S/L, 03 de maio de 2017. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-indices-de-governanca-na-seguranca-publica.htm. Acesso em: 23 mai. 2017.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. World drug report. Vienna: UNODC, May 2016. Disponível em: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017.

WAISELFISZ, J. Mapa da violência 2016: Homicídios por arma de fogo no Brasil. Flacso Brasil. S/L, 26 de agosto de 2016. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf. Acesso em: 23 mai. 2017

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão